

Gemeinsame öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform

Stenografischer Bericht

15. Sitzung

Berlin, Donnerstag, den 18. Mai 2006

Inhalt:

Begrüßung durch den Vorsitzenden Dr. Ralf Stegner 1 A

Öffentliche Anhörung Föderalismusreform

Teil III: Umwelt/Landwirtschaft 1 B, 4 A

1. Bestandsaufnahme bisheriger Kompetenzlage im Umweltbereich (konkurrierende und Rahmenkompetenzen; insbesondere Möglichkeit eines UGB unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG zur Erforderlichkeit und zur Reichweite von Rahmenkompetenzen)
2. Möglichkeit eines UGB nach neuer Kompetenzlage
3. Verfahrensrechtsvereinheitlichung (Art. 84 Abs. 1 Satz 4, Integrierte Vorhabengenehmigung)
4. Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Kerne
5. Umsetzung europarechtlicher Vorhaben (Abschaffung Rahmengesetzgebung; Abweichungsrechte Lex-posterior-Regelung)

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

zu folgenden Bundestagsdrucksachen:

- a Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)

Bundestagsdrucksache 16/813 ... 1 D

- b Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes

Bundestagsdrucksache 16/814 ... 2 A

- c Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy

Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN		i	Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP	
Resozialisierungsziele des Straf- vollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden			Zukunftsfähige Rahmenbedingun- gen für ein wirksames Umwelt- recht im föderalen Deutschland schaffen	
Bundestagsdrucksache 16/653 . . .	2 B		Bundestagsdrucksache 16/674 . . .	3 B
d Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser- Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP		j	Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordne- ter und der Fraktion DIE LINKE	
Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten			Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden	
Bundestagsdrucksache 16/851 . . .	2 C		Bundestagsdrucksache 16/927 . . .	3 C
e Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE		und zu folgenden Bundesratsdrucksachen:		
Föderalismusreform im Bildungs- bereich		a	Gesetzesantrag der Länder Nordrhein- Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen	
Bundestagsdrucksache 16/647 . . .	2 C		Entwurf eines Gesetzes zur Ände- rung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)	
f Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordne- ter und der Fraktion des BÜNDNIS- SES 90/DIE GRÜNEN			Bundesratsdrucksache 178/06 . . .	3 D
Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten		b	Gesetzesantrag der Länder Nordrhein- Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen	
Bundestagsdrucksache 16/648 . . .	2 D		Entwurf eines Föderalismusreform- Begleitgesetzes	
g Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Frak- tion der FDP			Bundesratsdrucksache 179/06 . . .	3 D
Innovationspakt 2020 für For- schung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen		c	Antrag der Länder Nordrhein-West- falen, Bayern, Berlin, Bremen	
Bundestagsdrucksache 16/954 . . .	3 A		Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)	
h Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, weiterer Abgeordne- ter und der Fraktion des BÜNDNIS- SES 90/DIE GRÜNEN			Bundesratsdrucksache 180/06 . . .	4 A
Für ein effektives, europataugli- ches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht			Prof. Dr. Johannes Dietlein	4 C
Bundestagsdrucksache 16/654 . . .	3 A		Prof. Dr. Wilfried Erbguth	5 C
			Wolfgang Gerhards	6 C
			Alois Glück	8 A
			Prof. Dr. Michael Kloepfer	9 D
			Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	11 A

Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner . . .	13 C	Prof. Dr. Michael Kloepfer	32 D
Prof. Dr. Josef Ruthig	14 B	Prof. Dr. Christian Schrader	33 C
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	15 D	Dr. Cornelia Ziehm	34 A
Prof. Dr. Christian Schrader	16 D	Staatsminister Dr. Werner Schnappauf (Bayern)	35 B
Dr. Cornelia Ziehm	18 A	Marco Bülow, MdB (SPD)	35 D
Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB (CDU/CSU)	19 C	Ulrich Petzold, MdB (CDU/CSU)	36 B
Ministerin Tanja Gönner (Baden-Württemberg)	19 B	Gerd Bollmann, MdB (SPD)	36 B
Horst Meierhofer, MdB (FDP)	20 A	Ingbert Liebing, MdB (CDU/CSU)	36 C
Minister Dr. Wolfgang Methling (Mecklenburg-Vorpommern)	20 B	Heinz Schmitt (Landau), MdB (SPD)	36 D
Petra Bierwirth, MdB (SPD)	20 C	Josef Göppel, MdB (CDU/CSU)	36 D
Prof. Dr. Wilfried Erbguth	20 D	Wolfgang Gerhards	37 A
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	21 A	Alois Glück	38 C
Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner . . .	21 C	Prof. Dr. Michael Kloepfer	38 D
Prof. Dr. Josef Ruthig	21 D	Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	39 A
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	22 D	Prof. Dr. Josef Ruthig	39 C
Prof. Dr. Christian Schrader	23 B	Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	40 A
Vorsitzender Dr. Ralf Stegner	24 A	Dr. Cornelia Ziehm	40 C
Prof. Dr. Michael Kloepfer	24 B	Vorsitzender Andreas Schmidt	41 B
Staatsminister Dr. Werner Schnappauf (Bayern)	25 A	Prof. Dr. Astrid Epiney	41 B
Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE)	25 B	Mechthild Dyckmans, MdB (FDP)	43 A
Staatsrätin Dr. Kerstin Kießler (Bremen) . .	25 C	Minister Dr. Christian von Boetticher (Schleswig-Holstein)	43 B
Andreas Jung (Konstanz), MdB (CDU/CSU)	25 D	Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE)	43 D
Prof. Dr. Johannes Dietlein	26 B	Minister Dr. Wolfgang Methling (Mecklenburg-Vorpommern)	44 A
Alois Glück	26 C	Dr. Gernot Schlebusch (Kommunale Spitzenverbände)	44 B
Prof. Dr. Michael Kloepfer	27 A	Prof. Dr. Astrid Epiney	44 D
Prof. Dr. Josef Ruthig	27 C	Alois Glück	45 B
Prof. Dr. Christian Schrader	28 B	Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	45 B
Sylvia Kotting-Uhl, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	29 A	Prof. Dr. Michael Kloepfer	46 A
Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD)	29 C	Prof. Dr. Christian Schrader	47 A
Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU)	29 D	Dr. Cornelia Ziehm	47 C
Dr. Matthias Miersch, MdB (SPD)	30 A	Petra Bierwirth, MdB (SPD)	48 A
Winfried Hermann, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	30 B	Ministerin Tanja Gönner (Baden-Württemberg)	48 B
Prof. Dr. Wilfried Erbguth	30 C	Dr. Matthias Miersch, MdB (SPD)	48 C
Wolfgang Gerhards	30 D	Eva Bulling-Schröter, MdB (DIE LINKE)	48 D
Alois Glück	31 B	Sylvia Kotting-Uhl, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	49 A
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	31 D	Prof. Dr. Astrid Epiney	49 B
		Wolfgang Gerhards	50 A

Prof. Dr. Michael Kloepfer	50 C	Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	56 D
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	50 D	Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner ...	57 D
Prof. Dr. Christian Schrader	52 B	Prof. Dr. Josef Ruthig	58 B
Dr. Cornelia Ziehm	53 A	Prof. Dr. Christian Schrader	59 B
Horst Meierhofer, MdB (FDP)	53 B	Vorsitzender Andreas Schmidt	59 D
Mechthild Dyckmans, MdB (FDP)	53 D	Cornelia Behm, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	60 A
Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE)	53 D	Prof. Dr. Wilfried Erbguth	60 B
Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)	54 A	Prof. Dr. Christian Schrader	60 C
Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU)	54 C	Vorsitzender Andreas Schmidt	60 D
Volker Kröning, MdB (SPD)	54 D	Anlage 1	
Ulrich Petzold, MdB (CDU/CSU)	55 B	Anwesenheitsliste	61 A
Prof. Dr. Johannes Dietlein	55 B	Anlage 2	
Prof. Dr. Astrid Epiney	55 D	Stellungnahmen	119 A
Prof. Dr. Michael Kloepfer	56 B		

(A)

(C)

15. Sitzung

Berlin, Donnerstag, den 18. Mai 2006

Beginn: 9.18 Uhr

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich darf die heutige Sitzung im Rahmen der gemeinsamen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates, die als öffentliche Anhörung zur Föderalismusreform durchgeführt wird, eröffnen. Wir freuen uns darüber, dass wir wieder in diesem schönen Plenarsaal sein dürfen, der uns noch bessere Arbeitsbedingungen bietet, als wir sie gestern hatten.

(B) Ich begrüße – auch im Namen des Kollegen Schmidt vom Deutschen Bundestag – die Kolleginnen und Kollegen des Bundestages und des Bundesrates, die Vertreter der Bundesregierung sowie die übrigen mit Fragerecht ausgestatteten Beteiligten dieser Anhörung. Ganz herzlich heiße ich die Damen und Herren Sachverständigen willkommen. Ich danke Ihnen für die eingereichten Statements und für Ihre Bereitschaft, unsere Fragen zu beantworten.

Ich rufe den heutigen Tagesordnungspunkt auf:

Öffentliche Anhörung Föderalismusreform

Teil III: Umwelt/Landwirtschaft

1. Bestandsaufnahme *bisheriger* Kompetenzlage im Umweltbereich (konkurrierende und Rahmenkompetenzen; insbesondere: Möglichkeit eines UGB unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG zur Erforderlichkeit und zur Reichweite von Rahmenkompetenzen)
2. Möglichkeit eines UGB nach *neuer* Kompetenzlage
3. Verfahrensrechtsvereinheitlichung (Art. 84 Abs. 1 Satz 4, Integrierte Vorhabengenehmigung)

4. Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Kerne
5. Umsetzung europarechtlicher Vorhaben (Abschaffung Rahmengesetzgebung; Abweichungsrechte Lex-posterior-Regelung)
6. Jagdrecht (Übergang von Rahmengesetzgebung in konkurrierende Bundesgesetzgebung mit Abweichungsrecht der Länder, abweichungsfester Kern; jagdlicher Artenschutz)

zu folgenden Bundestagsdrucksachen:

- a Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

(Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)

Bundestagsdrucksache 16/813

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:

Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
Auswärtiger Ausschuss
Innenausschuss
Sportausschuss
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ausschuss für Arbeit und Soziales
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Ausschuss für Gesundheit
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Ausschuss für Tourismus
Ausschuss für Kultur und Medien
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss

(D)

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) Berichterstatter/in:
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
 Daniela Raab [CDU/CSU]
 Volker Kröning [SPD]
 Klaus Uwe Benneter [SPD]
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
 Joachim Stünker [SPD]
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- b Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
- Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes**
- Bundestagsdrucksache 16/814**
- Federführend:
 Rechtsausschuss
- Mitberatend:
 Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung
 Auswärtiger Ausschuss
 Innenausschuss
 Sportausschuss
 Finanzausschuss
 Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
 Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
 Ausschuss für Arbeit und Soziales
 Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
 Ausschuss für Gesundheit
 Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
 Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
 Ausschuss für Tourismus
 Ausschuss für Kultur und Medien
 Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
 Haushaltsausschuss (§ 96 GO)
- (B) Berichterstatter/in:
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
 Daniela Raab [CDU/CSU]
 Volker Kröning [SPD]
 Klaus Uwe Benneter [SPD]
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
 Joachim Stünker [SPD]
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- c Antrag der Abgeordneten Wolfgang Wieland, Volker Beck (Köln), Jerzy Montag, Irmingard Schewe-Gerigk, Hans-Christian Ströbele und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN
- Resozialisierungsziele des Strafvollzugs bewahren – Sicherheit nicht gefährden**
- Bundestagsdrucksache 16/653**
- Federführend:
 Rechtsausschuss
- Berichterstatter/in:
 Abgeordnete Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen) [CDU/CSU]
 Dr. Peter Danckert [SPD]
 Jörg van Essen [FDP]
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- d Antrag der Abgeordneten Jörg van Essen, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Mechthild Dyckmans, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
- Jugendstrafvollzug verfassungsfest gestalten**
- Bundestagsdrucksache 16/851**
- Federführend:
 Rechtsausschuss
- Mitberatend:
 Innenausschuss
 Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- Berichterstatter/in:
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
 Volker Kröning [SPD]
 Klaus Uwe Benneter [SPD]
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
 Joachim Stünker [SPD]
 Jörg van Essen [FDP]
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- e Antrag der Abgeordneten Cornelia Hirsch, Dr. Petra Sitte, Volker Schneider (Saarbrücken), weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE
- Föderalismusreform im Bildungsbereich**
- Bundestagsdrucksache 16/647**
- Federführend:
 Rechtsausschuss
- Mitberatend:
 Innenausschuss
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
- Berichterstatter/in:
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
 Daniela Raab [CDU/CSU]
 Volker Kröning [SPD]
 Klaus Uwe Benneter [SPD]
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
 Joachim Stünker [SPD]
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]
- (D) f Antrag der Abgeordneten Krista Sager, Priska Hinz (Herborn), Kai Boris Gehring, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN
- Kooperationsmöglichkeiten von Bund und Ländern in Bildung und Wissenschaft erhalten**
- Bundestagsdrucksache 16/648**
- Federführend:
 Rechtsausschuss
- Mitberatend:
 Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
- Berichterstatter/in:
 Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
 Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
 Daniela Raab [CDU/CSU]
 Volker Kröning [SPD]
 Klaus Uwe Benneter [SPD]
 Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
 Joachim Stünker [SPD]
 Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
 Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
 Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) g Antrag der Abgeordneten Cornelia Pieper, Uwe Barth, Patrick Meinhardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Innovationspakt 2020 für Forschung und Lehre in Deutschland – Kooperationen zwischen Bund und Ländern weiter ermöglichen

Bundestagsdrucksache 16/954

Federführend:
Rechtsausschuss
Mitberatend:
Finanzausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
Haushaltsausschuss
Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- h Antrag der Abgeordneten Dr. Reinhard Loske, Sylvia Kotting-Uhl, Cornelia Behm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion des BÜNDNISSES 90/DIE GRÜNEN

Für ein effektives, europataugliches und wirtschaftsfreundliches Umweltrecht

- (B) **Bundestagsdrucksache 16/654**

Federführend:
Rechtsausschuss
Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union
Haushaltsausschuss
Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- i Antrag der Abgeordneten Horst Meierhofer, Michael Kauch, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP

Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen

Bundestagsdrucksache 16/674

Federführend:
Rechtsausschuss

Mitberatend:
Innenausschuss
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

- j Antrag der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE

Ein einheitliches Umweltrecht schaffen – Kompetenzwirrwarr vermeiden

Bundestagsdrucksache 16/927

Federführend:
Rechtsausschuss
Mitberatend:
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Berichtersteller/in:
Abgeordnete Michael Grosse-Brömer [CDU/CSU]
Dr. Günter Krings [CDU/CSU]
Daniela Raab [CDU/CSU]
Volker Kröning [SPD]
Klaus Uwe Benneter [SPD]
Dr. Carl-Christian Dressel [SPD]
Joachim Stünker [SPD]
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger [FDP]
Wolfgang Nešković [DIE LINKE]
Wolfgang Wieland [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]

und zu folgenden Bundesratsdrucksachen:

- a Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes

(Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)

Bundesratsdrucksache 178/06

Federführend:
Ausschuss für Innere Angelegenheiten
Mitberatend:
Ausschuss für Kulturfragen
Rechtsausschuss
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

- b Gesetzantrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

Entwurf eines Föderalismusreform-Begleitgesetzes

Bundesratsdrucksache 179/06

Federführend:
Ausschuss für Innere Angelegenheiten
Mitberatend:
Ausschuss für Kulturfragen
Rechtsausschuss
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) c Antrag der Länder Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen

Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 22, 23, 33, 52, 72, 73, 74, 74 a, 75, 84, 85, 87 c, 91 a, 91 b, 93, 98, 104 a, 104 b, 105, 107, 109, 125 a, 125 b, 125 c, 143 c)

Bundratsdrucksache 180/06

Ausschuss für Innere Angelegenheiten

Themenschwerpunkte der heutigen Anhörung sind die Bereiche Umwelt und Landwirtschaft. Im Vordergrund stehen dabei die vorgeschlagenen Änderungen der Kompetenzen im Umweltrecht, die auf ein verschiedene Materien umfassendes Umweltgesetzbuch und auf eine einheitliche Vorhabengenehmigung ausgerichtet sind. Ferner beleuchten wir die in den Gesetzentwürfen enthaltenen Möglichkeiten zur Abweichung vom Bundesrecht im Umweltbereich und die Bildung abweichungsfester Kerne in diesem Zusammenhang. Schließlich erörtern wir als Höhepunkt die Umsetzung europarechtlicher Vorhaben und Fragen des Jagdrechts.

Bevor wir beginnen, möchte ich an unsere Verfahrensabsprachen erinnern, die sich im Übrigen in den letzten Tagen außerordentlich bewährt haben. Ich will sie kurz noch einmal nennen. Wir beginnen mit Statements der Sachverständigen von circa fünf Minuten Länge in alphabetischer Reihenfolge. Dazu will ich bemerken, dass wir in den letzten Tagen gelernt haben, was „traditionell fünf Minuten“, „eigentlich fünf Minuten“ und „wirklich fünf Minuten“ sind. Je näher wir an der originären Zeitmessung bleiben, desto besser ist das für den Ablauf der Anhörung.

(B)

Nach den Statements gibt es Fragerunden in der verabredeten Folge. Jeder Fragesteller kann zwei Fragen an einen bzw. an zwei Sachverständige stellen. Es sollte sich aber um Fragen und nicht um Statements handeln, die mit einem Fragezeichen abgeschlossen werden. Je präziser gefragt wird, umso konkreter können die Antworten sein. Diese Fragen müssen mit den Fragekarten, die Sie auf Ihren Plätzen finden, angemeldet werden. Sie werden dann hier sortiert und ausnahmslos aufgerufen. Nach jeweils fünf Fragestellern erfolgt die Beantwortung. Daran schließt sich die nächste Fragerunde an.

Wir haben versucht, auch den heutigen Tagesablauf ein bisschen zu strukturieren. Der erste Fragenkomplex – das sind die Punkte 1 bis 3 des Themenkatalogs – beinhaltet das Thema bisherige und neue Kompetenzlage im Umweltbereich, insbesondere die Möglichkeit eines Umweltgesetzbuches einschließlich einer Vereinheitlichung des Verfahrensrechts.

Der zweite Fragenkomplex – das sind die Punkte 4 und 5 des Themenkatalogs – beinhaltet die Themen Abweichungsrechte und Umsetzung europarechtlicher Vorhaben. Abschließend wird dann der Punkt 6 des Themenkataloges, nämlich das Jagdrecht, aufgerufen.

(C) Ich darf jetzt dem ersten Sachverständigen, Professor Dr. Johannes Dietlein von der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, das Wort erteilen. Er hat dort den Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre inne und ist Direktor des Zentrums für Informationsrecht.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Dietlein:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich werde versuchen, mich an die fünf Minuten Redezeit zu halten.

Meine sehr verehrten Damen und Herren, lassen Sie mich die Bemerkung vorausschicken, dass die geplante Beseitigung der Rahmengesetzgebung eine ambivalente Bewertung auslösen muss. Zwar ist es richtig, dass die Rahmengesetzgebung speziell für den Bund nur noch schwer zu handhaben ist. Andererseits ist nicht zu übersehen, dass die Reformvorschläge hier im Ergebnis auf eine zumindest partielle Korrektur der Verfassungsreform von 1994 hinauslaufen. Gerade die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 des Grundgesetzes und zu Art. 75 des Grundgesetzes ist nicht etwa ein Betriebsunfall der Verfassungsauslegung, sondern durchaus eine zielgenaue Umsetzung der damaligen Intentionen. Schließlich ging es bereits 1994 darum, die Länderkompetenzen im Bereich der Gesetzgebung zu stärken. Ich denke, dass man dies bei der Beurteilung der jetzigen Reformvorschläge berücksichtigen muss.

(D) Es wäre aus meiner Sicht wenig plausibel, wenn die Reise auch und gerade im Umweltrecht nunmehr in Richtung mehr Zentralismus ginge. Insofern halte ich es für richtig und konsequent, dass im Entwurf von einer Blankokompetenz des Bundes für ein Umweltrecht abgesehen wird und sozusagen eine grundsätzliche Zugriffskompetenz der Länder nicht infrage gestellt wird.

Relativieren würde ich auch den Ansatz, dass europarechtsrelevante Bereiche sozusagen von Natur aus dem Bund gehören; denn ein Europa, das sich der Subsidiarität verschrieben hat, kann nicht gleichzeitig Kronzeuge für nationale Zentralisierungen sein.

Eine kurze Anmerkung zur Konstruktion speziell der neuen Abweichungsgesetzgebung. Richtig ist, dass die neue Kompetenz schwierige Abgrenzungsprobleme der alten Rahmengesetzgebung beseitigt. Positiv dürfte sich auch die zumindest im Grundsatz einfachere Umsetzbarkeit von europäischem Gemeinschaftsrecht in bundesrechtliche Basisnormen auswirken. Positiv sind schließlich auch die mit den Abweichungsmöglichkeiten der Länder einhergehenden wettbewerblichen Elemente in der Gesetzgebung. Diesen positiven Aspekten stehen jedoch einige Nachteile gegenüber, die man deutlich sehen muss, auch wenn man am Ende zu einer politischen Bewertung kommen muss.

Zum Punkt Klarheit der Verantwortlichkeiten. Hier ergeben sich gewisse Probleme in der Zuordnung von Verantwortlichkeiten. Sie werden besonders deutlich, wenn die Länder nach Erlass eines Bundesgesetzes keinen Gebrauch von ihren Abweichungsrechten machen. Im Grunde haben wir hier die paradoxe Situation, dass es das Land ist, das die Geltung des Bundes-

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Dietlein

(A) rechts politisch zu verantworten hat. Ich habe das in meiner Stellungnahme mit dem Begriff des landesstaatlich verantworteten Bundesrechts belegt. Schließlich gibt es noch die Lex-posterior-Regelung, die weder dem Bund noch den Ländern ein Machtwort gestattet und insoweit die Befriedungsfunktion der Verfassung nicht wirklich erfüllt. Kommt es nämlich zu dem sprichwörtlichen Pingpongspiel, kann das womöglich die Durchschaubarkeit des jeweils geltenden Rechts sehr erschweren. Darauf ist schon mehrfach hingewiesen worden.

Was die speziellen umweltrechtlichen Themenbereiche angeht, möchte ich mich auf die immissionschutzrechtlichen Aspekte sowie auf den Komplex Jagdrecht/Naturschutzrecht beschränken.

Zum Aspekt Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Hier ist die Freistellung von der Erforderlichkeitsprüfung meines Erachtens durchaus sinnvoll, gerade was die Wahrung der Kontinuität in der einfachen Gesetzgebung angeht. Gewisse Bedenken habe ich hinsichtlich der Abtrennung der Themenkomplexe „Sport- und Freizeitlärm“ sowie „Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“. Beim Sportlärm etwa führt die vorgesehene Differenzierung dazu, dass der Lärm aus Sportstadien unterschiedlichen Rechtsregimen unterliegt, je nachdem ob dort gerade ein Fußballspiel, eine Eröffnungsfeier oder ein Rockkonzert stattfindet. Ob das wirklich überzeugend ist, scheint mir zweifelhaft. Der Begriff „Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“ schließlich ist der TA Lärm entlehnt und hat bereits dort erhebliche Auslegungsprobleme zur Folge gehabt. Entsprechende Regelungen sollen jetzt in das Verfassungsrecht überführt werden.

(B)

Im Übrigen werden auch hier Rechtsbereiche getrennt, die inhaltlich eng miteinander verbunden sind. Wieso soll etwa der Lärm einer Belüftungsanlage oder einer Kreissäge in einem Jugendheim anderen Regeln unterliegen als der Lärm einer Belüftungsanlage oder einer Kreissäge auf einer Polizeiwache oder in einem Betrieb? Überzeugender erschiene es mir, dem Landesgesetzgeber die Regulierung des verhaltensbedingten Lärms vorzubehalten, die aber nach wie vor im Bereich der Bundesgesetzgebung bleiben soll. Dies entspräche der bisherigen tatsächlichen Aufteilung der Gesetzgebung zwischen Bund und Ländern.

Zu guter Letzt das Thema Jagdrecht und seine Abgrenzung zum Naturschutz. Hier ist die Beibehaltung eines eigenständigen Kompetenztitels Jagdwesen aus meiner Sicht zu befürworten. Eine Vermischung von Jagdwesen und Naturschutz wäre schon wegen der unterschiedlichen Tradition und der unterschiedlichen Zielrichtung beider Gebiete wenig hilfreich. Die Beibehaltung zumindest eines bundeseinheitlichen Jagdscheinwesens halte ich ebenfalls für richtig und wichtig, zumal sich hieran auch die Notwendigkeit eines im Grundsatz harmonisierten Prüfungswesens knüpft.

Soweit das Grundgesetz ansonsten die Abweichungsbefugnis der Länder im Bereich des Jagdwesens eröffnet, ist das Neuland. Man wird sehen müssen, wie sich die Dinge entwickeln. Ich denke aber, dass es hier

bis zu einem gewissen Grade weiterhin ein einigendes Band gibt, und zwar durch die materiellen Vorgaben der Bundesverfassung. Insbesondere die Eigentums-garantie des Grundgesetzes spielt in diesem Zusammenhang eine große Rolle. Das Entscheidende ist sicherlich nicht, wer die Dinge regelt, sondern wie er sie regelt. Insoweit werden die eigentumsrechtlichen Wurzeln des Jagdrechts in Zukunft gewiss eine zentrale Leitfunktion für die Ausgestaltung des Jagdwesens übernehmen. Die viel zitierte Unitarisierungswirkung der Grundrechte dürfte also an dieser Stelle durchaus eine gewisse Harmonisierungsfunktion ausüben.

(C)

Danke schön.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Dietlein.

Das Wort hat jetzt Professor Dr. Wilfried Erbguth von der Universität Rostock und vom Ostseeinstitut für Seerecht und Umweltrecht.

Sachverständiger Prof. Dr. Wilfried Erbguth:

Meine Damen! Meine Herren! Ich möchte meine Stellungnahme ein bisschen anders zuschneiden, als ich das in der schriftlichen Form getan habe, und von der Frage ausgehen, welches die Hauptaufgaben und grundsätzlichen Bewährungsproben für ein künftiges Umweltrecht sind. Ich glaube, hier verbinden sich die Dinge, die Sie sich im Koalitionsvertrag vorgenommen haben, mit dem, was das Europarecht vom deutschen Recht verlangt und auch verlangen kann, weil es vorrangig ist.

(D)

Beim UGB laufen die Dinge auf Vereinheitlichung zu. Kristallisationspunkt ist insbesondere die integrierte Vorhabensgenehmigung. Das Europarecht bezieht sich in einem solchen Maße auf integrativen Umweltschutz. Eine zentrale Aufgabe des Umweltrechtes ist also die Bewältigung des integrativen und nicht eines additiven Umweltschutzes, bei dem hier geschaut wird, was es für das Wasser bedeutet, und dort geprüft wird, was es für den Boden bedeutet. Von vornherein muss eine gesamtheitliche Position eingenommen werden. Hieran bemessen muss man sagen, dass weder das gegenwärtige Umweltrecht – das gilt auch für das Umweltverfassungsrecht – noch das, was jetzt geplant ist, geeignet ist, das zu bewältigen.

Mit dem gegenwärtigen Umweltrecht bzw. der zugrunde liegenden Verfassungsnorm wird es deswegen nicht geschafft, weil es ganz unterschiedliche weit oder eng zugeschnittene Kompetenznormen gibt. Das kumuliert insbesondere im Zusammenhang der Rahmenkompetenz mit lediglich zurückhaltenden Regelungskompetenzen des Bundes einerseits und der konkurrierenden Kompetenz mit weiter gehenden Regelungsmöglichkeiten des Bundes andererseits. Dies ist jetzt aber durch die einengende und rigide Auslegung des Art. 72 Abs. 2 durch das Bundesverfassungsgericht zurückgeschnitten worden. Spätestens jetzt ist die Schaffung eines UGB auf der gegenwärtigen Kompetenzgrundlage nicht möglich.

Sachverständiger Prof. Dr. Wilfried Erbguth

(A) Ein Weiteres kommt hinzu: Es geht nicht nur um die unterschiedlich eng oder weit zugeschnittenen Kompetenzen, sondern weil es keine umfassende Kompetenz des Bundes gibt, besteht bislang auch die Notwendigkeit, zum Mittel einer Kompetenzkombination zu greifen, um eine Grundlage für den integrativen Umweltschutz zu schaffen. Hier muss man allerdings auch sagen, dass der integrative Umweltschutz nicht lediglich der Umweltschutz für einzelne Medien oder ein additiver Umweltschutz ist. Es ist eine neue Regelungsmaterie. Durch eine bloße Kompetenzkombination kann man die Aufgaben nicht erfüllen. Insofern sind die Grenzen aufgezeigt.

Nach dem, was geplant ist, sehe ich keine weitergehenden Möglichkeiten, hier Abhilfe zu schaffen. Es wird wieder unterschiedliche Kompetenzen geben – ich muss das nicht noch einmal aufzählen –: manchmal mit Art. 72 Abs. 2, manchmal ohne, mit Abweichungsmöglichkeiten und Ähnlichem mehr. Man wird wieder ein unterschiedliches Kompetenzgefüge haben, das man nicht zugunsten eines integrierten Umweltschutzes zusammenfügen kann.

Das gerade Genannte kommt hinzu: Es wird hier erneut notwendig sein, zu dem Mittel der Kompetenzkombination zu greifen. Die einzelnen Kompetenzen reichen wiederum nicht aus – wohl auch nicht in ihrer Kombination –, um diese andersartige neue Materie des integrierten Umweltschutzes abzudecken. Insofern bleiben die Probleme also. Ich meine sogar, sie werden eher noch größer; denn durch die viel gescholtene Rahmenkompetenz erhält man immerhin eine gewisse disziplinierende Kraft, wenn sie denn wahrgenommen wird. Sie wurde vielfach gar nicht richtig ausgeschöpft. Daneben werden durch sie natürlich alle Länder in die Pflicht genommen, entsprechende Ausführungsvorschriften zu schaffen. Das ist mit den Abweichungsmöglichkeiten, die jetzt vorgesehen sind, nicht gegeben. Hier kommt es akzidentell darauf an, ob ein Land abweicht oder nicht und in welchem Umfang es das tut. Insofern gab es im Zusammenhang mit dieser Rahmenkompetenz also ein gewisses Maß an Vereinheitlichung, wenn es auch nicht ausreichte. Dies entfällt jetzt.

(B) Nun könnte man sagen, dass es einen zeitlichen Vorlauf gibt und dass man das, was in Art. 125 b Abs. 1 geregelt werden soll, bis Ende 2009 vielleicht auch mit dem UGB erreichen kann. Meine Bedenken bleiben aber. Außerdem ist das nur eine zeitliche Sicherung zugunsten des Bereichs Naturschutz, also eines Bereichs des Umweltrechts. Die übrigen Materien unterfallen Art. 72 Abs. 2 und damit der rigiden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sodass auch hierüber in der Zwischenzeit kein einheitliches UGB geschaffen werden kann.

Auch nach dem, was geplant ist, sehe ich also große Probleme, der Hauptaufgabe des Umweltschutzes und des Umweltrechtes Rechnung zu tragen, nämlich für ein integratives Umweltrecht und einen integrativen Umweltschutz Sorge zu tragen, wie es das Europarecht vorgibt und wie es die Aufgabe eines UGB wäre.

Danke schön.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Erbguth.

Das Wort hat jetzt Wolfgang Gerhards, Justizminister a. D., Bonn.

Sachverständiger Wolfgang Gerhards:

Schönen Dank. – Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich bedanke mich für den Hinweis auf meine frühere Tätigkeit, weil er deutlich macht, dass ich nicht zu juristischen Feinheiten sprechen, sondern eine Bewertung zu dem abgeben werde, was für die politische Praxis in den nächsten Jahren meiner Meinung nach entscheidend ist.

Ein Fazit gleich am Anfang: Ich glaube, dass dem Bund durch die Neuregelung die Möglichkeit gegeben wird, endlich ein UGB aus einem Guss zu erlassen – und zwar sowohl für inhaltliche Fragen als auch für zentrale Verfahrensfragen – und ein europataugliches Umsetzungsrecht zu schaffen, welches wir bisher nicht haben. Das gilt zunächst inhaltlich.

Ich will das erstens damit begründen, dass es in Reaktion auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts künftig in allen wesentlichen Bereichen und ohne die Erforderlichkeitsklausel ein Regelungsrecht des Bundes gibt. Das gilt für den Naturschutz, die Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung, den Wasserhaushalt, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung. Diese Materien werden künftig ohne Erforderlichkeitsklausel vom Bund in Anspruch genommen werden können.

Dass dies für die Abfallwirtschaft etwas anders geregelt ist, liegt daran, dass die dortigen unterschiedlichen regionalen Strukturen durchaus dazu führen, dass man die Frage, ob eine bundeseinheitliche Regelung nötig ist, im Hinblick auf die Erforderlichkeitsklausel noch einmal überprüfen sollte. Das genau ist Inhalt dieser Differenzierung. Ich hebe noch einmal hervor: Der Bund kann künftig ohne die Erforderlichkeitsklausel in allen wesentlichen Bereichen einheitliche Regelungen treffen.

Zweiter Punkt. Er ist auch deshalb von vielen Fesseln befreit, weil die Abweichungsrechte, auf die wir gleich noch zu sprechen kommen, nicht für zentrale Bereiche gelten, die notwendig sind, um einheitliche bundesweite Standards zu definieren, über die in der Fachwelt Einigkeit besteht: die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes, der Meeresnaturschutz und insbesondere auch die Regelungen im Wasserhaushaltsbereich. Alle stoff- und anlagenbezogenen Regelungen sind ja abweichungsfest. Dadurch wird sichergestellt, dass in zentralen Bereichen bundeseinheitliche Regelungen gelten, von denen die Länder nicht abweichen können. Dazu, ob sie das wirklich wollten, komme ich gleich.

Durch dieses Paket wird sichergestellt, dass ohne die Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsrechte zentral geregelt werden kann. Darüber, ob man das bei der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung etwas anders justiert, wie es Professor Dietlein vorge-

Sachverständiger Wolfgang Gerhards

(A) schlagen hat, kann man sicher reden. Das ist nicht besonders glücklich. An dieser Stelle gilt: Wir schließen hier Kompromisse und schaffen keine Regelung für das Wolkenkuckucksheim. Manchmal muss man auch ein paar Kröten schlucken, weil man nicht alles bis ins Kleinste optimal regeln kann.

Noch einmal ein Fazit: Durch die abweichungsfesten Kerne und den Wegfall der Erforderlichkeitsklausel für zentrale Bereiche werden ein Wettlauf nach unten und ein Dumping verhindert, wobei manchmal übersehen wird – das schreiben die Kritiker völlig zu Recht –, dass die inhaltlichen Standards und die verfahrensrechtlichen Vorgaben für die meisten Bereiche – gerade auch für die integrierte Vorhabensgenehmigung – durch das EU-Recht festgeschrieben sind. Das gilt für die Länder ganz genauso.

Bei vielen Stellungnahmen, die ich in den vergangenen zwei Jahren und auch in letzter Zeit habe lesen müssen, hatte ich den Eindruck, dass es den Generalverdacht gegen die Länder gibt, dass sie nicht sachgerecht regeln könnten oder wollten und von vornherein nur darauf aus seien, die Umweltstandards der EU auszuhebeln. Das ist ein unanständiger Verdacht. Ich sage das sehr deutlich. Ich kann mir das leisten, weil ich nicht mehr Landespolitiker bin. Dieser unanständige Verdacht suggeriert, dass die Länder von vornherein nicht sachgerecht handelten, sondern das zu billigen Tarifen regeln wollten. Wer so argumentiert, der vergisst, dass sich die Landesparlamente künftig für das, was sie regeln, verantworten müssen und sich nicht hinter dem Bund verstecken können. Das ist ein gewaltiges Plus für die Länder, aber eben auch eine gewaltige Verantwortung, die sie zusätzlich tragen müssen.

(B)

Auch die Länderparlamente werden also nicht nach Belieben vom EU-Recht abweichen können. Sie werden es umsetzen müssen. Sie werden noch viel stärker haften müssen als heute. Wenn sie das Recht nicht rechtzeitig umsetzen, dann müssen sie künftig nach den neuen Haftungsregeln die Folgen – auch die finanziellen – unmittelbar gegenüber der EU selbst tragen. Ich bitte, im Gesamtzusammenhang nicht zu vergessen, dass es bezogen auf die Haftung künftig ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die Länder geben wird, wodurch weitere Belastungen auf die Landtage zukommen werden und ihre Verantwortlichkeit gestärkt wird. Dadurch wird deutlich, dass manches von dem, was man sich im Wolkenkuckucksheim, in den Seminarstuben und in den Interessenlobbys überlegt, mit der Wirklichkeit nichts zu tun hat.

Zum Verfahren. Auch dieses ist künftig durch das Umweltgesetzbuch in weiten Teilen einheitlich regelbar. Das gilt auch deshalb, weil der Bundesrat und die Koalitionsfraktionen in ihren Erklärungen übereinstimmend deutlich gemacht haben wollen, dass zentrale Bereiche im Umweltverfahrenrecht künftig abweichungsfest sein sollen. Erfahrungsgemäß tragen solche Vereinbarungen. Sie sind auch deshalb wichtig, weil es im Umweltbereich ein integriertes Verfahrensrecht gibt und weil der Grundrechtsschutz im Umweltrecht mehr als in anderen Bereichen per Verfahrensge-

rantien sichergestellt wird. Aber auch hier wird es Abweichungen geben müssen, weil die Behördenstrukturen – das ist wichtig – durchaus unterschiedlich sind.

(C)

Ich habe in drei Ländern politische Erfahrungen gesammelt. In Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen gibt es unterschiedliche Strukturen mit unterschiedlichen Anforderungen dafür, wie eine Behördenstruktur aussehen muss. In Stadtstaaten ist das noch ganz anders. Das heißt aber nicht, dass man freiweg abweichen könnte. Die zentrale inhaltliche Ausgestaltung und die Frage, welche Verfahren verbunden werden, wird man bundesweit regeln müssen. Was wir aber nicht brauchen, ist, dass per Bundesbefehl für jede Kleinigkeit eigene Behörden geschaffen werden können. Das sollen die Länder künftig abweichend regeln dürfen.

Damit wäre übrigens – das ist viel weiter gehend – auch den Interessen von Investoren gedient, die sich bisher mit einer Fülle von Behörden herumschlagen müssen. Künftig können sie das ganz anders regeln, wobei die zentralen verfahrensrechtlichen Garantien durch den Bund ja gewährleistet werden. Dafür ist wichtig, dass der Bund die Vorlaufzeit von drei Jahren erhält, damit er ein solches einheitliches Umweltgesetzbuch machen kann.

Für die weitere Verfahrensweise ist auch wichtig, dass es künftig die Sechsmonatsregel gibt. Dadurch wird nicht das berüchtigte Pingpong verhindert, aber sie führt dazu, dass sich der Bundestag und die Länderparlamente überlegen werden, wie sie aufeinander abgestimmt handeln werden. Ich habe Befürchtungen gelesen, dass ständig hin und her reguliert werde. Das alles ist theoretisch denkbar und die Tatsache, welchen Unsinn man anrichten kann, mag Erstsemester und Zweitsemester im Jurastudium sehr beschäftigen; bezogen auf die politische Praxis in Landtagen und im Bundestag, in denen verantwortliche Menschen sitzen, ist das aber nun wirklich so fern liegend, dass ich nicht ernsthaft weiter darüber diskutieren möchte, wie man sich gegenseitig austricksen kann. Das entspricht nicht der Umgangform von Demokraten untereinander. Das hat es bisher nicht gegeben und das wird es auch künftig nicht geben. Wer meint, er könne die Verfassung so ausnutzen, der hat ein merkwürdiges Verfassungsverständnis. Ich glaube nicht, dass man dies für die Praxis zugrunde legen darf. Ich sage das so deutlich, weil ich das immer wieder gelesen und den Eindruck habe, dass manche Leute etwas über die Politik und die Abläufe in der Politik sagen, was mit der Wirklichkeit nichts zu tun haben.

(D)

Mein Fazit: Es liegt ein kompromissbehaftetes Werk vor. Das eine oder andere hätte man sich jeweils anders denken können. Die Politik ist aber die Kunst des Möglichen. Insgesamt glaube ich, dass es uns gelingen wird, eine Regelung zur schnellen Umsetzung des EU-Rechts zu schaffen, aus der auch die Haftungsfolgen für den Fall, dass jemand die Frist nicht einhält, klar hervorgehen und durch die es möglich ist, schnell bundeseinheitliche Standards zu setzen, von denen die

Sachverständiger Wolfgang Gerhards

- (A) Länder nur dann abweichen werden, wenn sie es für sinnvoll halten. Wenn sie sich nämlich anders verhalten, dann müssen sie sich dafür verantworten – das gilt auch, wenn sie versuchen, Dumping zu betreiben –, dass sie Standards unterschreiten, die sich in anderen Ländern sehr bewährt haben. Der Druck auf die Landtage, sich gut zu überlegen, ob sie wirklich von den bewährten bundesrechtlichen Regelungen abweichen wollen, wird sehr schnell sehr groß.

Im Übrigen: Wenn die Landtage etwas regeln, was sich als sinnvoll herausstellt, dann wird es an der entsprechenden Stelle einen gewissen Wettbewerb geben. Warum sollen sich andere nicht daran messen können? Warum soll sich der Bund nicht daran messen können? Ich kann die Angst vor jeder Art von Wettbewerb bei einer so geregelten Freiheit nicht nachvollziehen. Das ist eigentlich nicht das, was wir tun wollen.

Schönen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Gerhards.

Das Wort hat jetzt Herr Glück, Präsident des Bayerischen Landtages.

Sachverständiger Alois Glück:

- Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Gestatten Sie mir eine kurze persönliche Vorbemerkung: Ich zähle mich gewissermaßen zu den Veteranen der Umweltpolitik in Deutschland; denn von 1970 bis 1988 war die Umweltpolitik mein Arbeitsschwerpunkt. Ich beziehe meine Bewertungen also auf diese Erfahrungen und Beobachtungen sowie mühsamen Auseinandersetzungen und Kämpfe zugunsten des Umweltschutzes bis in die eigenen Reihen.

Zunächst eine erste generelle Bemerkung, mit der ich mich bezüglich dessen, was ich am Montag in der ersten Runde gesagt habe, wiederhole, weil ich glaube, dass es in diesem Zusammenhang nochmals von Bedeutung ist: Deutschland hat im Vergleich der Flächenstaaten in Europa die beste regionale Verteilung und Ausgewogenheit im Hinblick auf die Lebensverhältnisse und Lebenschancen der Menschen und auch im Hinblick auf die Umweltsituation. Dies ergibt sich ganz einfach daraus, dass die regional und lokal Verantwortlichen die Möglichkeit haben, zu gestalten, und dafür auch die Verantwortung tragen: auf der einen Seite im kommunalen Bereich, im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung, und auf der anderen Seite auf der Ebene der Länder.

Zweitens. Aus der Ökologie wissen wir, dass Vielfalt Stabilität und Dynamik bringt. Durch die Erfahrungen mit dem Subsidiaritätsprinzip wissen wir, dass dasselbe auch gesellschaftspolitisch gilt. Ich denke, das sollten wir durchaus einbeziehen.

Damit stellt sich drittens die Frage, wie viel Einheitlichkeit wir auf der einen Seite um der Sache willen – im Hinblick auf Standards – und auf der anderen Seite dafür brauchen, um handlungsfähig zu sein. Es gibt keine einfache Antwort, indem man zum Beispiel

- sagt: nur zentral oder nur dezentral. Nur dezentral wäre natürlich Unsinn. Es ist auch nicht gesagt – so wird momentan aber diskutiert, und zwar nicht nur im Umweltbereich, sondern weithin in den Debatten dieser Tage –, dass die größte Effizienz und Effektivität immer mit zentralen Regelungen gegeben ist. Das ist wirklichkeitsfremd. Alle Lebenserfahrungen im Staat, aber auch in der Gesellschaft und in der Wirtschaft sprechen dagegen.

Die Frage ist also: Wo haben wir die richtige Kombination von notwendigen einheitlichen Regelungen und wo ist es sachgerechter, Differenzierungsmöglichkeiten zu haben, vor allen Dingen natürlich im Hinblick auf das gesamte Staatsgefüge?

Warum ist den Ländern diese Gestaltung der Landespolitik in Teilbereichen – es handelt sich ohnehin nur um Teilbereiche – des Umweltschutzes so wichtig? Weil dies ein wesentlicher Teil der Gestaltung der Lebensräume ist, der verantwortlichen Gestaltung der Entwicklung in den jeweiligen Bundesländern. Insofern ist es für die Länder nicht akzeptabel, von dieser Gesamtverantwortung für die Landespolitik – darum geht es in diesem Fall –, gewissermaßen pauschal – ich sage es zugespitzt – entmündigt zu werden. Länder mit Staatsqualität können solche Gestaltungs- und Verantwortungsbereiche nicht einfach abgeben.

- Sie müssen sich selbstverständlich der Frage stellen, wie sie mit dieser Verantwortlichkeit umgehen. Es gibt immer noch einige zu klärende Einzelfälle. Vieles ist in der jetzt vorgeschlagenen Neuverteilung ohnehin zugunsten des Bundes geregelt. Wenn man einmal gegenüberstellt, wo jetzt der Bund zusätzliche Möglichkeiten hat und wo die Länder, dann sieht man als Gesamtergebnis, dass in der Sache durchaus viel mehr Möglichkeiten in Richtung Bund gewandert sind.

Ich möchte aber hinzufügen: Diese Thematik ist Teil einer Gesamtkonstruktion der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Ländern. Diese Gesamtgestaltungsaufgabe lässt sich nicht über die Summe von lauter Teilbetrachtungen bewältigen. Die jeweiligen Fachbereiche sind wichtig; aber sie allein ergeben am Schluss keine Lösung, die für das gesamte Staatsgefüge von Bedeutung ist.

Als Parlamentarier darf ich hinzufügen: Der Deutsche Bundestag gewinnt durch das vorliegende Gesamtpaket erheblich. Das Ergebnis der Studie der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zeigt, dass, wenn man den jetzigen Vorschlag als Grundlage nimmt und auf die Abläufe der letzten Legislaturperioden zurückblendet, die Zahl der Gesetze, denen der Bundesrat zustimmen muss, halbiert wird. Das ist nach meiner Überzeugung ein enormer Zuzugewinn für den Bundestag, der dann letzte Instanz ist und nicht mehr den mühsam erzielten Ergebnissen des Vermittlungsausschusses gegen die Überzeugung der eigenen Mehrheit zustimmen muss. Das bitte ich in die Gesamterwägungen einzubeziehen. Denn letztlich geht es um politische Entscheidungen. Die Rechtsgrundlagen müssen einwandfrei sein; aber die Rechtsgrundlagen

Sachverständiger Alois Glück

- (A) allein sind noch nicht die Gesamtsumme politischen Handelns.

Im Mittelpunkt steht vor allen Dingen die Debatte über das Abweichungsrecht. Warum ist das Abweichungsrecht aus unserer Sicht dort, wo es sachlich geboten und möglich ist, wichtig? Es gibt Raum für regionale Differenzierungen, wo sie aufgrund der Situation wichtig sind. Beispielsweise stellen sich Landschaftsstrukturen oder auch Vollzugsmaßnahmen im Naturschutz schon innerhalb eines Bundeslandes oft als sehr unterschiedlich dar. Wenn ich Bayern als Beispiel nehmen darf: In den Großräumen München oder Nürnberg ist die Situation eine andere als meinetwegen im Alpenraum oder in Oberfranken.

So können schmerzliche Entscheidungen bei den Menschen nur Akzeptanz finden, wenn deren sachliche Notwendigkeit begründet werden kann und nicht die einzige Begründung der Fachbehörden am Schluss heißt: Na ja, das steht halt im Gesetz und das Gesetz ermöglicht uns keine Differenzierungen, die ich als Fachfrau oder Fachmann an dieser Stelle durchaus akzeptieren würde. Dieses Dilemma wird es immer wieder geben; aber je mehr bundeseinheitliche Regelungen wir haben, umso weniger wird das möglich sein.

- (B) Insgesamt ist die neue Konstruktion des Abweichungsrechts in vier verschiedenen Fachmateria-
n natürlich eine Antwort auf die unterschiedlichen Gegebenheiten der Länder, auch in ihrer unterschiedlichen Leistungsfähigkeit. Das ergibt die Möglichkeit, dass die Länder dann selbst entscheiden, inwieweit sie Bundesrecht einfach übernehmen oder nicht. Nicht akzeptabel ist aus der Sicht der Landespolitik – ich sage das sehr deutlich – der Generalverdacht, das Abweichungsrecht würde immer zu einem Wettlauf nach unten führen. Dazu wurde vorhin schon von Herrn Gerhards sehr deutlich Stellung genommen.

Ich sehe speziell in der Umweltthematik eine gewisse Diskrepanz, nämlich dass sich auf der einen Seite die Umweltbewegung aus ihrem Selbstverständnis heraus vor allen Dingen als Bürgerbewegung und basisbezogen versteht – dieser Ansatz und auch die diversen jeweiligen Bürgerinitiativen, die sich im Zusammenhang mit bestimmten Themen entwickelt haben, haben sehr viel bewirkt –, aber dann in der Konsequenz zunehmend auf zentrale Regelungen setzt. Nach meiner Überzeugung ist die Gefahr eines Wettlaufs nach unten nicht gegeben. Ich will auch begründen, warum das so ist.

Erstens. Der Bund – das ist gerade schon angeklungen – setzt mit seiner Gesetzgebung die Maßstäbe. Wer davon nach unten – oder übrigens auch nach oben – abweicht, wird gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern in der öffentlichen Debatte einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt. Wer sich in der Politik bewegt, weiß, welch starker Faktor das ist. Insbesondere beim Umweltschutz waren und sind die Bürgerinnen und Bürger die stärkste Kraft für die Entwicklung der Politik und für die Qualität der Normensetzung.

- (C) Zweitens. Die Länder – ich wiederhole zwar; aber es ist wichtig – sind an EU-Normen genauso gebunden wie der Bund. Das Haftungsrecht – auch das möchte ich unterstreichen – wird die Landesebenen für den Umgang zusätzlich sensibel machen, was im Übrigen den Bezug der Landespolitik zur Europapolitik verbessern wird, weil man sich sehr konkret damit auseinander setzen muss.

Drittens. Die Kompetenzen der Fachbehörden der Länder und der Landtage sind in der Summe nicht geringer als die der Behörden auf der Bundesebene.

Viertens. Die Geschichte der Umweltpolitik in Deutschland gibt keinen Anlass zu einem solchen Verdacht. Im Gegenteil: Es gibt ein sehr intensives Zusammenwirken von Fachbehörden der Länder und des Bundes. Das wird auf der Landesebene immer mit Engagement mitgetragen.

Fünftens. Natürlich ist es Sinn der parlamentarischen Einzelberatungen, Einzelfragen noch einmal genau abzuklopfen im Hinblick auf Sachgerechtigkeit, Vollzugsmöglichkeit und Handlungsfähigkeit. Dann wird man sehen, inwieweit man in der Sache noch zu anderen Ergebnissen kommt.

Ich möchte aber politisch keinen Zweifel daran lassen, dass aus der Sicht der Landesparlamente eine generelle Verlagerung zum Bund bestimmt nicht die Lösung im Sinne einer Eigenverantwortlichkeit der Landespolitik sein kann. Aus der Sicht der Länder kann man sicher über einige Details diskutieren, aber nicht mit der einseitigen Blickrichtung, dass im Zweifelsfall alles – und noch mehr – nur beim Bund sein kann. Denn man muss Verschiedenes gegeneinander abwägen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Professor Dr. Michael Kloepfer, Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanz- und Wirtschaftsrecht.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

Meine Damen und Herren! Zunächst einmal die Ergebnisse meiner Überlegungen: Ich halte die Grundstoßrichtung der Reform im Allgemeinen wie auch im Besonderen im Umweltschutz für richtig.

Zwei Punkte begründen dies unter anderem:

Erstens wird eine der wesentlichen umweltpolitischen Forderungen für die Zukunft, das Umweltgesetzbuch, verfassungsrechtlich ermöglicht.

Zweitens wird die Europafähigkeit des deutschen Umweltrechts sichtlich erleichtert.

Begrüßenswert ist die Abschaffung der Rahmengesetzgebung. Natürlich – das wurde schon mehrfach angesprochen – ließen sich noch manche Wünsche

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer

- (A) formulieren. Aber insgesamt scheint mir die Verabschiedung sinnvoll und auch geboten.

Zum Einzelnen: Dass grundsätzlich im Bereich des Umweltschutzes auf die Erforderlichkeit, jedenfalls in der verschärften Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, verzichtet werden soll, ist sinnvoll. Von daher bleibt der Wunsch anzumerken, dass die Nichteinheitlichkeit im Hinblick auf die Abfallwirtschaft einer Begründung bedarf. Diese Begründung scheint mir nicht so stark zu sein, dass sie nicht doch noch einmal zu Überlegungen führen könnte, auf die Erforderlichkeit in diesem Bereich jedenfalls teilweise zu verzichten oder als Kompensation Abweichungsrechte vorzusehen, damit die Länder ihren Beitrag leisten können. Grundsätzlich ist das Abrücken von der Erforderlichkeitsklausel in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sinnvoll.

Die Abweichungsbefugnisse sind, meine ich, so geschnitten, dass sie die Europafähigkeit des Umweltrechts grundsätzlich nicht infrage stellen, sondern im Gegenteil die rechtzeitige Umsetzung und dann sozusagen Teilverbesserungen ermöglichen, die sich an das europäische Recht halten müssen.

Ich meine, die praktische Durchführbarkeit dieser Ausübungsrechte wird in den theoretischen Überlegungen stark übertrieben. Die erfolgreiche Bundesgesetzgebung, etwa ein erfolgreiches UGB, wird es für die Länder sehr viel schwerer machen, überhaupt Gegenkonzeptionen in umfassender Form vorzustellen. Ich halte das – bis auf einige Punkte – für mehr oder weniger theoretische Befürchtungen.

(B)

Das Verwaltungsverfahrenrecht ist ein wichtiger Punkt. Ich meine, hierbei ist auf die in der Begründung des Gesetzentwurfes vorgesehene Überlegung hinzuweisen, dass in der Regel ein solcher Ausnahmefall vorliegt, der dann doch etwas anderes für das Umweltverfahren beinhalten könnte. Wenn man dieser Auffassung ist, sollte man das nicht in die Begründung schreiben, sondern in das Gesetz selbst. Das wäre für die Klarheit sinnvoll.

Natürlich ließe sich eine Reihe von Desideraten vorstellen, beispielsweise die oft geforderte Schaffung einer Kompetenz für das Umweltschutzrecht insgesamt. Aber dies ist nicht zwingend, um ein Umweltgesetzbuch zu machen. Darüber kann man nicht ernsthaft streiten. Diese Kombination ist natürlich möglich und sie wird sehr viel leichter ermöglicht als bisher. Fazit: Auch in der bisherigen Form ist das UGB kompetenzsichernd und damit eines der wichtigsten Vorhaben, die die deutsche Umweltpolitik derzeit hat.

Die entscheidende Frage scheint mir zu sein: Sind die Desiderate so groß, dass man die Föderalismusreform deswegen gefährden würde? Die Antwort lautet ganz eindeutig nein. Aus der Sicht der Umweltpolitik, des Umweltrechts wäre es eine entscheidende politische Selbstschwächung, wenn Sie den vorliegenden Entwurf der Verfassungsänderung ablehnen würden, weil nicht alle fachpolitischen Blütenträume erfüllt werden. Wer die Föderalismusreform insgesamt wegen

rechtlich nicht zwingender Desiderate im Umweltbereich scheitern ließe, würde nicht nur dem Umweltschutz einen Bärendienst erweisen, sondern auch der Reformfähigkeit Deutschlands. (C)

Lassen Sie mich noch ein Wort zur Stoßrichtung der vorliegenden Änderungsanträge sagen. Es ist bereits ausgeführt worden, dass man das geltende Umweltrecht – 35 Jahre Umweltgesetzgebung in Deutschland – nicht einem politischen Lager, sondern verschiedenen politischen Lagern zuordnen muss. Daraus ergeben sich Spannungen. Das UGB wird inhaltlich erforderlich, weil verschiedene Lager am Umweltrecht mitgewirkt haben. Aber ebenso richtig ist, dass das vorliegende Umweltrecht das Ergebnis eines Zusammenwirkens von Bund und Ländern ist. Dies ergibt sich aus der Mitwirkung des Bundesrates in den letzten 35 Jahren, aber auch aus der Vorbereitung der Gesetzgebung in der Umweltministerkonferenz und manchem anderen mehr.

Von daher ist es aus meiner persönlichen Sicht schon erstaunlich, dass sämtliche vorliegende Änderungsvorschläge zum Gesetzgebungsvorhaben für noch mehr Bundeszuständigkeiten plädieren und zum Beispiel in den Abweichungsmöglichkeiten der Bundesländer nur die Risiken einer Minderung des bundesgesetzlichen Umweltschutzes, nicht aber auch die Chancen der Mehrung der Qualität des Umweltschutzes durch die Länder sehen. Der Verdacht, es könne alles nur schlechter werden, ist – um es ganz deutlich zu sagen – angesichts der historischen Verdienste der Bundesländer um das deutsche Umweltrecht evident nicht gerechtfertigt. Die Geschichte lehrt etwas anderes. Wichtige umweltpolitische Impulse sind in den letzten Jahrzehnten von den Ländern ausgegangen; natürlich auch vom Bund. Die Länder haben – das wird von vielen vergessen – noch vor dem Bund wichtige Umweltgesetze verwirklicht und Verfassungsbestimmungen zum Umweltschutz geschaffen. Erst danach wurde der Bund aktiv. Ich darf an das Beispiel Immissionsschutzgesetzgebung in Nordrhein-Westfalen erinnern. Die wichtigen Grundlagen sind von den Ländern gelegt worden. Bei der Bodenschutzgesetzgebung ist es genau dasselbe. Dann hat sich – das ist gar kein Vorwurf – der Bund das angeschaut und irgendwann versucht, das Beste daraus zu machen, nämlich eine Gesamtlösung. (D)

Die innovative Kraft des Föderalismus hat sich insbesondere im Umweltrecht bewährt. Von daher ist der Verdacht, dass ein Umweltdumping stattfinden und sich alles verschlechtern würde, wenn die Länder mitreden, schlechterdings nicht gerechtfertigt. Auch die Verfassungsbestimmungen belegen das: Schon lange bevor Art. 20 a des Grundgesetzes von Bundestag und Bundesrat verabschiedet worden war, beinhalteten die Landesverfassungen Bestimmungen zum Umweltschutz.

Schönen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) Das Wort hat jetzt Professor Dr. Hans-Joachim Koch, Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich danke mich für die freundliche Einladung in den Bundestag und dafür, dass Sie mir die Gelegenheit geben, meine Sicht, die sich natürlich in vielen Punkten mit der Auffassung des Sachverständigenrats für Umweltfragen deckt, zu erläutern.

Ich möchte nicht mit Herrn Kloepfer, mit dem ich oft Gelegenheit zur Diskussion habe, in eine Debatte über die Entwicklung des Umweltrechts eintreten. Aber eine kleine Richtigstellung muss ich vornehmen. Mit dem Luftreinhaltrecht verhält es sich nämlich so: Im Jahre 1869, zur Zeit des Norddeutschen Bundes, wurde die Gewerbeordnung erlassen. In ihr war das Anlagenrecht bereits enthalten. 1871 wurde sie dann zur Gewerbeordnung des Deutschen Reiches. Darüber hinaus gab es eine medienübergreifende „Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm“. Damit brauchen wir uns jetzt nicht zu beschäftigen. Es ging mir nur etwas zu weit, dass gesagt wurde, alle Fundamente des Umweltrechts seien auf Länderebene gelegt worden. Dem war nämlich nicht so. Dennoch sind mir die Länder, wie Sie gleich hören werden, lieb und wert.

- (B) Ich möchte mich auf wenige Fragestellungen konzentrieren, die ich in der Reihenfolge, in der ich ihre Wichtigkeit beurteile, vortragen werde:

Erstens. Wie sind die in Ihrem Gesetzentwurf enthaltenen Modelle zur Regelung der Kooperation von Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung zu beurteilen? Erreichen Sie damit das, was Sie und wir alle erreichen möchten, nämlich eine Rechtsordnung, die zu weniger Blockaden animiert? Denn in der Praxis kommt es bei aller Seriosität des parlamentarischen Betriebes zu Blockaden; darüber klagen Sie selbst. Kann die vorgesehene Rechtsordnung dazu beitragen, dass weniger Blockaden entstehen und dass sich die Gesetzgebung rascher und effektiver vollzieht?

Nachdem hierzu bisher drei zustimmende Stellungnahmen abgegeben wurden, muss ich erhebliche Zweifel anmelden. In Ihrem Gesetzentwurf ist von drei unterschiedlichen Kooperationsformen zwischen dem Bund und den Ländern die Rede:

Das erste in Ihrem Gesetzentwurf enthaltene Modell sieht vor, dass die Erforderlichkeitsklausel beibehalten wird, und zwar nicht nur für die Abfallwirtschaft, sondern auch für den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“. Auf diesen Titel müssen aufgrund der unzulänglichen Ermächtigungsgrundlagen für den Umweltschutz, woran sich nichts ändern wird, eine ganze Reihe von Umweltgesetzen gestützt werden. Insofern spielt die Erforderlichkeitsklausel nach wie vor eine Rolle.

Es ist keine Kritik am Bundesverfassungsgericht, wenn ich sage: Die Erforderlichkeitsklausel ist, wenn

(C) man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zugrunde legt, nicht handhabbar. Einerseits ist sie – das ist ersichtlich – an sehr strenge Voraussetzungen geknüpft; der Bund darf erst dann intervenieren, wenn die Rechtseinheit der Länder „am Wackeln“ ist. Andererseits ist sie in ihrer Anwendung sehr unbestimmt. Für einen Prozessvertreter beim Bundesverfassungsgericht gilt der alte Satz: „Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand.“ Man weiß also nicht, was herauskommt. Das kann nicht sinnvoll sein.

Allerdings hat daran niemand Schuld. Bei der letzten Verfassungsreform wollte man den Ländern zu Recht mehr Zuständigkeiten geben. Es ist nicht gut, dass das Bundesverfassungsgericht jedes Gesetz einfach „durchwinkt“, weil es davon ausgeht: Wenn der Bund meint, dass die Erforderlichkeitsklausel wichtig ist, dann ist das so; also handhaben wir sie strenger. Aber in ihrer jetzigen Form stellt diese Klausel die Handlungsfähigkeit des Bundes in den betreffenden Materien erheblich infrage.

Erlauben Sie mir im Hinblick auf die Europäische Union folgende Bemerkung: Die Europäische Union verfügt über Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes. Sie unterliegt der Subsidiaritätsklausel; das ist auch okay. Aber die Subsidiaritätsklausel ist eine weniger strenge Schranke als die deutsche Erforderlichkeitsklausel. Das bedeutet, dass der Bund gegenüber den Bundesländern aufgrund der Erforderlichkeitsklausel in diesem Bereich weniger Chancen zur Gesetzgebung hat als die EU gegenüber ihren Mitgliedstaaten. Das kann nicht sinnvoll sein. (D)

Deshalb meine ich, dass hier eine Korrektur erfolgen sollte. Das wäre kein großer Aufwand und würde die Reform nicht prinzipiell infrage stellen. Die Erforderlichkeitsklausel sollte „herausgefischt“ werden. Vielleicht sollte man in der Verfassung lieber den Subsidiaritätsgrundsatz verankern. Auch er ist zwar nicht hundertprozentig präzise, aber über die Frage, ob eine Aufgabe von den Ländern genauso gut wie vom Bund oder sogar besser erfüllt werden kann, kann man recht rational diskutieren. Über die Frage, ob etwa die Herstellung gleicher Lebensverhältnisse im Bundesstaat eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, lässt sich allerdings nicht gut diskutieren.

Das zweite in Ihrem Gesetzentwurf vorgesehene Modell ist das Zustimmungsmodell. Es gilt für den harten Kern der Verfahrensrechte. Hier geht es um Zustimmungsprobleme. Sie selbst haben die bisherigen Zustände kritisiert und auf lebendige Weise geschildert, warum das Zustimmungsmodell nicht gut ist. Ich frage mich: Warum soll das Zustimmungsmodell für die wichtigen umweltverfahrensrechtlichen Fragen – ihre Bedeutung ist zu Recht betont worden – nun wieder etabliert werden?

Das dritte Modell, um das es geht, ist die Abweichungsgesetzgebung zugunsten der Länder. Hierzu muss ich zunächst etwas Positives sagen – das habe ich bereits in meiner schriftlichen Stellungnahme erwähnt –: Wenn beide Seiten, der Bund und die Länder, an einer Materie mitwirken wollen, ist das Instrument

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

(A) der Abweichungsrechte gegenüber der Erforderlichkeitsklausel eindeutig vorzuziehen; das ist ganz klar. Denn – jetzt kommt der Zusatz – wenn man die Abweichungsrechte einigermaßen präzise fasst – das ist möglich –, hat man mehr Klarheit über die Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Ländern erzielt, als es mithilfe der Erforderlichkeitsklausel möglich wäre. Deshalb sage ich zu den Abweichungsrechten prinzipiell Ja. Gegenwärtig sind sie allerdings sehr weit gefasst. Ich teile weder die Auffassung von Herrn Kloepfer noch Ihre, verehrter Herr Glück, dass das nicht der Fall sei; dazu werde ich gleich ein paar kurze Bemerkungen machen. Ich sage: Die Abweichungsrechte sind weit gefasst und ihre Grenzen sind relativ vage.

Wozu wird das führen? Schon Anfang März dieses Jahres habe ich gehört, dass sich Herr Stoiber im Bayerischen Fernsehen dazu geäußert und mit einem charmanten Lächeln gesagt hat: Wir wollen von den Abweichungsrechten gar nicht ernsthaft Gebrauch machen. – Die Länder wollen diese Rechte und sie sollen sie auch bekommen; denn sie müssen ihrem Gestaltungsinteresse und ihrer Gestaltungsaufgabe gerecht werden können. Wir sollten aber nicht gleichzeitig sagen: Lasst uns gar nicht erst darüber reden; davon machen die Länder nämlich gar keinen Gebrauch. – Sie sollen diese Rechte sogar in Anspruch nehmen. Wir brauchen keine Rechte pro forma zu schaffen. Deshalb müssen wir die Abweichungsrechte ernst nehmen und dürfen nicht davon ausgehen, dass die Länder von ihnen keinen Gebrauch machen werden.

(B)

Wenn man die Staatspraxis der Länder in den Materien, in denen sie seit Jahrzehnten tätig sind, miteinander vergleicht, stellt man fest, dass sie die Kraft und das Interesse an Abweichungen haben; das betrifft auch Abweichungen zwischen verschiedenen Bundesländern. Ich möchte nur an die Bauordnungen der Länder erinnern: Die Länder bemühen sich regelmäßig, die Regelungen ihrer Bauordnungen in einer Musterbauordnung zusammenzuführen. Wenn sie dann neue Ideen haben, treffen sie wieder andere Regelungen, wie es die Freie und Hansestadt Hamburg in diesen Tagen tut. Das ist okay; aber ich möchte nicht, dass wir über Abweichungsrechte diskutieren und gleichzeitig darauf hinweisen, dass sie von keinem Land genutzt werden. Denn das ist nicht der Fall. Es wird zu Abweichungen kommen. Das ist so gewollt und deshalb auch in Ordnung.

Jetzt müssen wir über den Umfang der Abweichungsrechte reden. Das ist der zweite Punkt, der mir sehr wichtig ist; ich hoffe, dass ich ihn hinreichend deutlich machen kann. Es wird immer wieder betont, dass es hierbei um Aufgaben mit Regionalbezug geht; auch Herr Glück hat das vorhin ausdrücklich gesagt. Natürlich haben Naturschutz, Wasserwirtschaft und Raumordnung einen ganz klaren Regionalbezug. Das ist richtig. Aber das ist vor allem im Vollzug der Fall, worauf auch Herr Glück in seinem Beispiel aus Oberbayern hingewiesen hat.

(C) Die drei Materien, die ich gerade erwähnt habe, sind der Abweichungsregelung zugänglich. Dabei handelt es sich um große planerisch-gestalterische Aufgaben für die Länder, gerade deshalb, weil sie und nur sie diese Aufgaben aufgrund der konkreten Gegebenheiten vor Ort adäquat bewältigen können. Das kann kein Bundesgesetzgeber leisten und dafür bedarf es keiner regionalspezifischen Gesetzgebung.

Ich jedenfalls habe noch nicht erkennen können – allerdings bin ich durchaus der Belehrung zugänglich –, warum im Naturschutzrecht eine spezifische Gesetzgebung notwendig ist, um regionalen Bedingungen gerecht zu werden. Im Naturschutzrecht gibt es einige Bereiche, die der Abweichung zugänglich sind: die Typologie der Schutzgebiete – das hat leider noch niemand festgestellt –, die Landschaftsplanung, die Eingriffsregelung und das Monitoring. Dabei handelt es sich um grundsätzliche Elemente des Naturschutzes.

Ich verstehe nicht – ich nenne nur ein Beispiel; denn sonst würden meine Ausführungen zu lang –, warum die Bundesländer unterschiedliche Schutzgebietstypologien benötigen. Im Gegenteil: Ich glaube, dass ein Interesse des Nationalstaates, ein Interesse der Bundesrepublik Deutschland, daran besteht, dass die Planungstypologien – das gilt auch für die Wasserwirtschaft und die Raumordnung – zwischen den verschiedenen Bundesländern möglichst vergleichbar sind, auch damit sie aneinander andocken können. Was sie daraus machen, liegt dann bei ihnen. Hier haben sie sehr große Gestaltungskraft.

(D)

Es überzeugt mich deshalb nicht, wenn die Bereiche Raumordnung, Wasserwirtschaft und Naturschutz unter Hinweis auf den Orts- bzw. den regionalen Bezug einem umfangreichen Zugriff zugänglich gemacht werden. Hier müsste man stärkere Eingrenzungen vornehmen. Ich bin aber nicht generell gegen Abweichungsrechte. Wenn man konkret verteilen will, sind sie das vorzugswürdige Instrument.

Es kommt noch ein letztes Argument hinzu, warum die Länder umfangreichere Abweichungsrechte bekommen möchten bzw. erhalten sollen. Es geht um das Stichwort „Wettbewerbsföderalismus“. Ich habe nicht das Geringste gegen Wettbewerb. Wie Sie wissen, hat sich der Sachverständigenrat für Umweltfragen erst vor kurzem, als es um den Treibhausgas Handel ging, marktradikal exponiert. Wir stehen dem Markt also offen gegenüber; das wissen alle Beteiligten.

Aber wie ist es um die Ordnung des Marktes und um die Ordnungspolitik bestellt? Wie sehen die Rahmenbedingungen für die Länder aus, wenn sie miteinander in Konkurrenz treten? Hier gibt es gewisse Zweifel, ob dem Wettbewerb unter den gegenwärtigen Bedingungen ein so weites Feld, wie ich es skizziert habe, geöffnet werden sollte. Niemand – das sage ich vorweg – würde den Ländern unterstellen – auch ich persönlich habe das noch nie getan –, dass sie nach unten abweichen wollen. Die Frage ist vielmehr: Was machen die Länder – nicht jedes gleich – in Anbetracht des internationalen Standortwettbewerbs? Ist nicht zu

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

- (A) befürchten, dass unter diesen Rahmenbedingungen bestimmte Regelungen, etwa im Bereich des Naturschutzes, verwässert werden – ich sage sogar: verwässert werden müssen –, um Unternehmensansiedlungen zu realisieren?

Die konkrete Situation in den Ländern kommt hinzu. Aus Kostengründen haben alle Länder mit größten Anstrengungen Verwaltungsreformen durchgeführt, in mehrfachen Anläufen, in unterschiedlicher Intensität und auf verschiedenste Art und Weise. Das geschah übrigens völlig unabhängig von den parteilichen Strukturen in den Ländern. Insgesamt ist festzustellen, dass es Länder gibt, die nun, nach der Durchführung einer Verwaltungsreform, sehr stabil sind; das muss man sagen. Sie sind auch hier und heute vertreten.

Ebenso gibt es Länder, deren Verwaltungen das Wasser bis zum Halse steht. Das bedeutet nicht, dass dort nicht glänzende Beamte mit riesigem Engagement tätig wären, sondern das bedeutet, dass diese Länder so viel eingespart haben, dass sie, was die Fähigkeit, ihre Aufgaben zu erfüllen, betrifft, an ihre Grenzen gestoßen sind.

In meinen Gesprächen mit zahlreichen SRU-Landesbeamten habe ich erfahren: Das Erste, was die Länder tun, ist, die europarechtlichen Vorgaben zu erfüllen; denn sonst gibt es von der Kommission was auf die Finger.

- (B) **Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:**

Lieber Herr Koch, das ist das richtige Stichwort.

(Heiterkeit)

Denn ich muss Ihnen sagen, dass wir mit unserer Großzügigkeit ein bisschen zu weit gegangen sind, was Ihre Redezeit angeht.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

Vielen Dank für Ihre Großzügigkeit. Ich bin zufrieden.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Meine sehr verehrten Damen und Herren! Von allen Sachverständigen liegen schriftliche Stellungnahmen vor. Da wir mit dem Frage-und-Antwort-Spiel anfangen wollen, richte ich an die Sachverständigen, die sich noch äußern werden, die herzliche Bitte, sich zumindest einigermaßen an der vereinbarten Redezeit von fünf Minuten zu orientieren. Würde jeder die doppelte Zeit beanspruchen, würde die heutige Anhörung zu lange dauern. Da alle Anwesenden, die Ihnen Fragen stellen, Ihre Stellungnahmen gelesen haben, können Sie sich kurz fassen.

Als Nächster hat das Wort Herr Professor Dr. Heinrich Freiherr von Lersner, ehemaliger Präsident des Umweltbundesamtes.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner: (C)

Schönen Dank für die Einladung! Ich bin wahrscheinlich als Sachverständiger vorgeschlagen worden, weil ich Ende der 60er-Jahre im Bundesinnenministerium unter Herrn Genscher gedient habe. Damals haben wir über die erste umweltbezogene Kompetenzregelung in Art. 74 des Grundgesetzes verhandelt. Interessant ist, dass es schon damals einen Streit mit den Ländern, insbesondere mit dem Freistaat Bayern, gab. Es ging um das Wasser.

Im Grunde waren wir uns alle einig, dass in Art. 74 Nr. 24 nicht nur die Bereiche Luft und Abfall zu erwähnen waren, sondern dass auch der Wasserhaushalt zu berücksichtigen war. Die von der CDU eingesetzte Weizsäcker-Kommission hat dem Bund ebenfalls vorgeschlagen, den Wasserhaushalt einzubeziehen. Der Freistaat Bayern aber hat das Wasser zum Heiligtum erklärt und gesagt, dass es nicht zum Komplex Umweltschutz gehöre.

Das bayerische Umweltministerium, das kurz zuvor gegründet worden war, war für Abfall und Luft zuständig, aber nicht für den Wasserhaushalt; diese Zuständigkeit verblieb beim Innenministerium. Das Wasser war also die heilige Kuh des Föderalismus. Das soll verdeutlichen, zu welch skurrilen Ergebnissen ein zu ausgedehnter Föderalismus beim Umweltschutz führen kann.

Das Unternehmen BASF ist dafür ein klassisches Beispiel. Es heißt noch heute „Badische Anilin- und Soda-Fabrik“, obwohl es seinen Sitz nicht in Baden hat. Eigentlich wollte das Unternehmen nach Mannheim. Aber dort waren die Luftreinhaltungsbestimmungen sehr streng. Deswegen ist man ins liberalere Land Rheinland-Pfalz ausgewandert. Dennoch heißt das Unternehmen nach wie vor „Badische Anilin- und Soda-Fabrik“.

Ich bin dankbar, wenn der Wasserhaushalt endlich in Art. 74 des Grundgesetzes aufgenommen wird. Ich würde allerdings nicht, wie im Gesetzentwurf vorgeschlagen, die einzelnen Sachbereiche nennen, sondern vom „Recht des Umweltschutzes“ sprechen und dann – so sind wir auch beim Wirtschaftsrecht vorgegangen – die einzelnen Bereiche des Umweltschutzes in einer Klammer aufführen; hier müssen auf jeden Fall auch der Klimaschutz und der Bodenschutz aufgenommen werden. Die Länder wollen den Bodenschutz zwar in ihrer eigenen Zuständigkeit belassen, aber er hängt eng mit den anderen Bereichen zusammen; ich erwähne nur die Abfallwirtschaft und Ähnliches. Diese medienübergreifende Ermächtigung ist nicht zuletzt zur Umsetzung des europäischen Rechtes notwendig. Das sehen wir bei der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft: Diese muss durch 16 gleichrangige Landes-Wasserrahmenverordnungen, die alle etwa 15 Gesetzeseiten ausmachen und zum Teil wortgleich sind, umgesetzt werden. Für die Benutzer des Rechts führt das zu Skurrilitäten.

Die Erforderlichkeitsklausel des bisherigen Art. 72 Abs. 2 ist hinsichtlich des Abfallrechts entbehrlich und

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner

- (A) sollte nicht übernommen werden. Durch den europäischen Abfallbegriff sind die Begriffe Abfall und Wirtschaft nicht mehr so einfach trennbar: Ob ein Gut Abfall zur Verwertung oder Abfall zur Beseitigung ist, wird sehr unterschiedlich beurteilt und kann sich auch ändern.

Im Übrigen teile ich die Meinung von Herrn Erbguth zum integrativen Umweltschutz. Es ist ganz wichtig, dass man jetzt auch zu einem integrativen Verfahrensrecht kommt. Beim Abfallrecht und beim Immissionsschutzrecht ist uns das schon weitgehend gelungen. Es ist wichtig, jetzt auch die wasserrechtlichen Belange – Genehmigungen, Zulassungen – einzubeziehen.

Ich bin grundsätzlich dagegen, dass die Länder Abweichungsrechte nach Art. 72 Abs. 3 erhalten. Ich kenne die Gründe, die genannt worden sind, warum die Länder solche Rechte bekommen sollten. Aber da teile ich die Meinung von Herrn Koch: Solche Abweichungsrechte führen zu erheblichen Schwierigkeiten, nicht nur im nationalen Recht, sondern auch im europäischen bzw. internationalen Recht. Die Länderinteressen sind – auch im Abfallrecht – höchst unterschiedlich. Den historischen Fall der BASF habe ich angesprochen. Es gab Länder, die beschlossen haben, keine neuen Müllverbrennungsanlagen zuzulassen, so dass die nächste Anlage im Nachbarland errichtet werden musste – finanziert haben sie sie gleichwohl. Vor der Wende wurden Müllbeseitigungsanlagen – nicht Müllverbrennungsanlagen, sondern Deponien – statt in Schleswig-Holstein in Mecklenburg-Vorpommern errichtet, weil dort die Bedingungen anders waren. Solche Skurrilitäten entstehen gerade durch Abweichungsrechte; das sollte man berücksichtigen. Auch am Hochwasserschutz, der immer als Beispiel für eine Länderzuständigkeit herangezogen wird, zeigt sich deutlich, dass die Interessen der Oberliga und der Unterliga höchst unterschiedlich sind; so war es etwa beim Wasserrecht im Hinblick auf den Rhein.

- (B) Deswegen sollte der Bund in den einzelnen Bundesgesetzen konkretisieren, inwieweit die Länder von seinen Regelungen abweichen dürfen. Ein generelles Abweichungsrecht sollte man in der Verfassung aber nicht vorsehen. So etwas mag dem Prinzip des Föderalismus entsprechen; es würde aber zu weiteren solcher Skurrilitäten führen.

Ich schließe damit und warte, was die nachfolgenden Redner sagen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Dr. Josef Ruthig, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Rechtsvergleichung.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig:

Meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung! Ich möchte mit einer kurzen Zusammenfassung meiner Kernthesen beginnen:

- (C) Erstens. Die Bedenken, die es gegen die im Zusammenhang mit der Föderalismusreform geplanten Grundgesetzänderungen vor allem hinsichtlich des Umweltrechts gibt, betreffen weniger den Inhalt und Details als vielmehr die textliche Fassung der Regelungen.

Zweitens. Aus Gründen, auf die noch zurückzukommen ist, ist das Modell einer Abweichungsgesetzgebung der bisherigen Rahmengesetzgebung ganz klar vorzuziehen. Ich würde allerdings dringend anraten, die Regelung um der Transparenz und der Übersichtlichkeit willen textlich etwas anders zu fassen; letztlich ist das aber nur eine rechtspolitische Frage.

Vereinfachungen können sich ergeben, wenn wir uns überlegen – damit komme ich zu meinen Ausgangsthesen –, wo Spielräume im Zusammenhang mit der Umweltgesetzgebungskompetenz bestehen, die wirklich zu verteilen sind. Diese Fragen gehen im Moment in dem sehr komplexen, letztlich fünfstufigen Modell der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für Umweltfragen unter.

- (D) Erstens. Die bisherige Rahmengesetzgebung war der Versuch, einen Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern im Wege einer Verzahnung der Kompetenzen – also ohne eine klare Trennung – zu erreichen. Wollte man, wie es teilweise gefordert wird, alle diese Materien in die konkurrierende Gesetzgebung überführen, würde das faktisch zu einer ausschließlichen Bundeskompetenz führen, die ich vor dem Hintergrund des Bundesstaatsprinzips für verfassungsrechtlich sehr bedenklich halten würde. Den Ländern Spielräume zu eröffnen, ist verfassungsrechtlich nichts anderes als die Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips, das ich schon jetzt, unabhängig von dem Erforderlichkeitsprinzip des gegenwärtigen Art. 72 Abs. 2, als verfassungsrechtliches Prinzip ansehen würde.

Wenn wir am Modell der Abweichungsgesetzgebung festhalten, also nicht alle Bereiche der Umweltgesetzgebung einheitlich behandeln wollen, folgt daraus, dass wir keinen einheitlichen Kompetenztitel „Umwelt“ haben können. Bei dem Modell der Abweichungsgesetzgebung wird die jetzige Erforderlichkeitsprüfung, die uns sehr viele Probleme bereitet, in den Bereichen, in denen die Länder ein Abweichungsrecht bekommen, überflüssig.

Zweitens – das ist in der Diskussion eigentlich schon mehrfach angeklungen – darf bei der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen ein effektiver Umweltschutz nicht mit einer Bundesgesetzgebung gleichgesetzt werden. Gesetzgebungskompetenzen an sich sind zunächst politikneutral; es ist hinreichend deutlich geworden, dass wir die Umwelt nicht vor den Bundesländern schützen müssen. Dass Umweltschutz kein reines Vollzugsproblem ist, zeigt sich an vielen Beispielen, vom Hochwasserschutz bis zur Wildvogel-Geflügelpestschutzverordnung; ich möchte uns an dieser Stelle die Details ersparen, wir können aber gerne darauf zurückkommen.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig

(A) Wir sollten auch beachten, dass wir angesichts der zwingenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zum Teil – aber nicht nur – über Pseudospielräume reden. Denn wir dürfen unsere Verfassung nicht im luftleeren Raum konstruieren: Natürlich ist unsere Verfassung eingebunden in die Vorgaben der Europäischen Union, die verfassungsrechtlichen Garantien sowie in die allgemeinen Grundsätze des Verwaltungsverfahrensrechts. So wird wohl kein Bundesland im Hinblick auf die Erteilung einer umweltrechtlichen Genehmigung den Verwaltungsakt neu zu erfinden versuchen.

Das führt aus meiner Sicht zu folgenden Schlussfolgerungen: Unter Beachtung der Spielräume ist zu überlegen, ob man beim Verfahrensrecht nicht auf ein Abweichungsrecht der Länder verzichten kann. Sofern der Bund Regelungen trifft, bleibt es natürlich dabei, dass diese zustimmungsbedürftig sind. Wenn es in Detailfragen das Bedürfnis nach einer abweichenden Regelung gibt, kann dem im Zustimmungsverfahren durch Öffnungsklauseln Rechnung getragen werden. Nur so und nicht durch die jetzt vorgeschlagene Fassung des Art. 84 haben wir die Möglichkeit, ein vor allem hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Bestimmungen einheitliches Umweltgesetzbuch zu bekommen. Dass wir ein solches einheitliches Umweltgesetzbuch haben sollten, ergibt sich meiner Meinung nach zum Teil aus den Anforderungen des EuGH an die Transparenz – gerade bei der Umsetzung von Verfahrensbeteiligungsrechten – und zum Teil aus den Möglichkeiten und Notwendigkeiten elektronischer Verfahren, wo es wenig sinnvoll ist, dass jedes Bundesland diese selbst regelt. Um es festzuhalten: Dies bezieht sich ausdrücklich nicht auf die Verwaltungsorganisation.

(B) Im materiellen Umweltrecht halte ich ein Abweichungsrecht der Länder dagegen für sinnvoll. Die Mindeststandards ergeben sich sehr oft aus dem Gemeinschaftsrecht; es geht also vor allem um die Zuteilung der Kompetenz für die Entscheidung über die Schutzverstärkung. Es gibt echte Möglichkeiten eines Gestaltungsföderalismus und gleichzeitig die Notwendigkeit, regionalen Bedürfnissen Rechnung zu tragen und über Staatsgrenzen hinweg regionale Kooperationen zu ermöglichen. Beispielsweise ist es für den Hochwasserschutz an der Mosel wichtig, dass Deutschland und Frankreich zusammenarbeiten können. Der Hochwasserschutz an Mosel und Elbe hingegen muss nicht notwendigerweise völlig einheitlich geregelt sein.

Wenn wir für die Umsetzung von Europarecht ein Modell der Abweichungsgesetzgebung vorsehen, hat das einen weiteren Vorteil: Wir haben eine Stufung. Zunächst wird der Bund insbesondere die zwingenden Vorgaben umsetzen; kein Bundesland wird auf die Idee kommen, das noch einmal abzuschreiben. Die Gestaltungsspielräume, die verbleiben, können auf einer zweiten Stufe ausgelotet werden. Wenn man sich auf diese mit dem bisherigen Verständnis des Verwaltungsverfahrensrechts konfligierende Sicht einlässt, ist meiner Meinung nach eine Vereinfachung der bisher relativ komplexen Verteilung möglich, ohne dass es inhaltlich zu massiven Verschiebungen kommt.

(C) Als allerletzten Punkt schlage ich vor, im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung ein Notifizierungsverfahren einzuführen, wie wir es im europarechtlichen Kontext schon haben. Ohne dass davon die Verfassungsmäßigkeit eines Landesgesetzes abhängt, sollte der Bund die Möglichkeit und zugleich die Pflicht haben, ein Register der abweichenden landesrechtlichen Bestimmungen zu führen, das es dem Rechtsanwender erleichtert, sich kundig zu machen, welche Vorschriften denn nun gelten. Das ist, gebe ich zu, auch ein egoistisches Anliegen; denn dies würde es jemandem, der die Vorlesung „Umweltrecht“ nur einmal im Jahr hält, erleichtern, sich über die Vorschriften in den einzelnen Gebieten auf dem Laufenden zu halten. Das soll dann schon mein Schluss gewesen sein.

Vielen Dank.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ich danke Ihnen.

Das Wort hat jetzt Herr Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Lehrstuhl für Öffentliches Recht.

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig:

(D) Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren! In diesem ersten Statement will ich es beim Grundsätzlichen und Prinzipiellen belassen. Da setzen meine Gedanken ein bei den Gründen, die für eine und so auch für die jetzige Föderalismusreform sprechen und zwingend sind. Zum Ersten soll es um die Entflechtung der Verantwortlichkeiten der beiden föderativen Ebenen gehen, zum Zweiten um die Stärkung der Rechte der Länder – das ist eindeutig das Ziel dieser Föderalismusreform; das ist auch gut und richtig im Hinblick auf den Umweltbereich – und zum Dritten um die Stärkung bzw. Effektivierung der Handlungsfähigkeit dieses Bundesstaates, nicht zuletzt im europäischen Konzert.

Wenn ich jetzt mit dem zweiten Aspekt – Stärkung der Länderrechte – beginne, dann deshalb, weil ich meine, dass dieser Aspekt im Bereich der Umweltpolitik und des Umweltverfassungsrechts am deutlichsten verwirklicht worden ist; bei den anderen Dingen habe ich zum Teil meine Zweifel. Was hier zur Verteidigung der Landesregelungshoheit gesagt wurde, muss ich nicht wiederholen. Ich will nur noch zusätzlich daran erinnern, dass Regelungszuständigkeiten der Länder auch deshalb nicht zwingend ruinösen Wettbewerb und Dumping oder Ähnliches bedeuten, weil die Möglichkeit der Kooperation besteht. Beim Hochwasserschutz, beim Küstenschutz und in vielen anderen Bereichen erleben wir, wie Länder, die von gleichen Umweltbedingungen betroffen sind, sich in der Praxis untereinander verständigen; sie können ihre Regelungshoheit also durchaus gemeinschaftlich ausüben.

Zur Verteilung der Gesetzgebungszuständigkeiten im Rahmen der Reform. Grundsätzlich ist die Stärkung der Länder hinsichtlich ihrer Regelungsbefugnisse zu begrüßen; das ist zu unterstreichen. Allerdings scheint

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

- (A) mir das nicht optimal gelungen zu sein. Denn es ist die Errichtung eines schwer zu verstehendes Systems vorgesehen, wodurch der ganze Komplex undurchsichtig wird.

Es gibt im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung mittlerweile drei unterschiedliche Ansätze. Erster Ansatz: Der Bund ist aufgrund der Erforderlichkeitsklausel für die Gesetzgebung zuständig. Er kann also sozusagen nur nach Passieren dieses Flaschenhalses tätig werden. Dies ist der Bereich, in dem die Länder am ehesten Regelungszuständigkeit haben. Zweiter Ansatz: Der Bund kann wiederum ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel eine Regelung treffen, muss aber mit Änderungen durch der Länder rechnen, da sie die Möglichkeit dazu haben. Dritter Ansatz: Der Bund kann ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel eine Regelung treffen. Die Länder haben keine Abweichungsmöglichkeit. – Ob für den Laien zu durchschauen ist, welche Details sich aus diesen drei Aspekten ergeben – es geht jetzt wohl gemerkt nur um die konkurrierende Gesetzgebung; es gibt darüber hinaus noch die ausschließliche Gesetzgebung der Länder und des Bundes –, möchte ich stark bezweifeln.

Es scheint mir nicht in allen Fällen durchdacht zu sein, weshalb die eine Spezialmaterie in die Untergruppe eins, eine andere Spezialmaterie in die Untergruppe zwei und wiederum eine andere Spezialmaterie in die Untergruppe drei fallen soll. Auch in diesem Fall trifft zu, was im Rahmen der aktuellen Reformgesetzgebung häufig zu beobachten ist, nämlich dass man die Dinge verkompliziert, anstatt sie zu vereinfachen.

- (B)

Das ist auch das Problem, wenn es um das von allen gewünschte Umweltgesetzbuch geht. Wenn ich es richtig sehe, ist die Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches des Bundes nach der neuen Rechtslage möglich. Dabei muss man sich allerdings auf die Ausschlussmaterien des Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes beschränken, also auf die Materien, die nicht durch das Abweichungsrecht der Länder betroffen sind. Ob sie genug für ein stimmiges Umweltgesetzbuch hergeben oder nicht, überlasse ich den Fachpolitikern. Ich kann mir aber vorstellen, dass es sich nur um einen relativ kleinen Ausschnitt handelt, weil die abweichungsfesten Kerne, wie es in der Begründung des Reformgesetzes tapfer genannt wird – darauf werden wir später noch zu sprechen kommen –, aus dem Text der Verfassung nicht zu erkennen sind. Deswegen tendiert mein Vertrauen in die abweichungsfesten Kerne, die es angebracht geben soll, gegen null.

Zu einem weiteren Aspekt – damit bin ich auch schon am Ende meines Statements zu dem allgemeinen Teil –, nämlich zur Stärkung der Handlungsfähigkeit nach außen, insbesondere im europäischen Kontext. Ich habe im Rahmen der allgemeinen Überlegungen zur Föderalismusreform immer die Meinung vertreten, dass wir uns, wenn es um die Verbesserung der Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland in Europa geht – hier ist nun einmal der Bund verantwortlich –, überlegen müssten, ob wir so etwas wie die in diesem Zusammenhang vorgesehene Zugriffsgesetzge-

bung des Bundes mit Abweichungsmöglichkeiten durch die Länder nicht generell einführen wollen. Der Bund könnte dann alle Vorgaben aus Brüssel zum Umweltbereich oder zu anderen Bereichen umsetzen und würde so die staatliche Verantwortung Deutschlands gegenüber und in der Europäischen Union erfüllen. In ganz bestimmten Materien könnte man Abweichungsmöglichkeiten durch die Länder vorsehen.

(C)

Wenn die Länder gegen eine bestimmte Richtlinie verstoßen sollten – das ist ihnen bitte nicht zu unterstellen; denn es ist zu Recht immer wieder betont worden, dass die Länder so wie der Bund an das Europarecht gebunden sind –, dann wäre deutlich zu sehen, wer für diesen Rechtsverstoß verantwortlich ist. Im neuen Art. 104 a Abs. 6 ist dann auch ein interner Ausgleich vorgesehen. Man sollte sich also überlegen, ob man den – europarechtlich ausgedrückt – Umsetzungszugriff des Bundes auf alle Materien ermöglicht und entsprechende Abweichungsmöglichkeiten durch die Länder vorsieht. Im Umweltbereich halte ich diesen Teil jedenfalls für gelungen. Dadurch wird es dem Bund erleichtert, die Umsetzungspflichten der europäischen Richtlinien einigermaßen fristgerecht einzuhalten.

Abschließend noch einmal: Die Stärkung der Rechte der Länder ist richtig und gut und sollte von einem deutlichen Bekenntnis zum Föderalismus begleitet werden. Der Verfassungsrechtler und nicht nur der Verfassungsrechtspolitiker verweist nachdrücklich auf Art. 79 Abs. 3 und Art. 30 des Grundgesetzes. Aber wir sollten versuchen, die Stärkung der Gestaltungs-, Regelungs- und Zuständigkeitsrechte der Länder nicht durch eine große Camoufflierung, also Verkomplizierung der Dinge, sondern durch möglichst große Transparenz zu erreichen.

(D)

Danke schön.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt Herr Professor Dr. Christian Schrader, Fachhochschule Fulda, Rechtsfragen der Technikentwicklung.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich möchte an ein Wort von Herrn Glück anknüpfen. Es geht im Bereich Umweltschutz nicht nur darum, eine zentrale oder dezentrale Lösung zu finden; es handelt sich hierbei vielmehr um eine Querschnittsmaterie, in deren Rahmen wir immer wieder auf Bereiche stoßen, die von den Ländern per se, beispielsweise aufgrund ausschließlicher Gesetzgebungskompetenzen, zu behandeln sind. Bei einem umweltbedingten Katastrophenfall etwa ist der Bund nicht die richtige Ebene, die aufgrund der Bundeskompetenzen etwas machen könnte.

Es stellen sich folgende Fragen: Was sind die Ziele, wenn es darum geht, die Kompetenzen in diesem Be-

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) reich neu zu ordnen? Es gibt Konsens über zwei Ziele, nämlich über ein Umweltgesetzbuch und die Europatauglichkeit; andere Punkte sollte man angesichts dieser inhaltlichen Ziele zurückstellen. Inwieweit ziehen sich tradierte Kompromisslinien, die teilweise in die Anfänge der 70er-Jahre zurückreichen, bis heute durch?

Zum Thema Umweltgesetzbuch. Die Ausarbeitung eines Umweltgesetzbuches ist bekanntlich gescheitert, und zwar zum einen wegen der fehlenden Kompetenz des Bundes im Bereich der Rahmengesetzgebung und zum anderen deswegen, weil man von Bundeseite im Rahmen der Möglichkeiten der Erforderlichkeitsklausel nicht weiter dafür argumentieren konnte. Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Novellierung des UVP-Gesetzes im Jahr 2001 in diesem Hohen Hause. Die Zuständigkeit, als es um das Roden von Wald ging, wurde damit begründet, dass bei einer Schwelle von 10 Hektar Wald dieser Wald stets über Ländergrenzen hinausreichte. Angesichts der Größe der Bundesländer kann man nicht behaupten, dass eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich sei.

Man muss die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ernst nehmen. Das Bundesverfassungsgericht nimmt ja auch das, was hier entschieden wird, ernst. Man muss also auch die Auswirkungen dieser Entscheidungen bedenken und sich überlegen, wie es vom Bundesverfassungsgericht getragen wird.

- (B) Das europäische Umweltrecht ist anders strukturiert und setzt andere Akzente als unser Umweltrecht. Ich nenne nur die Stichworte integrierten Umweltschutz und Einbeziehung des Verfahrens und der Akteure. Kann das durch diesen Entwurf erreicht werden? Meines Erachtens ist in diesem Entwurf zunächst unklar, welche Ziele man mit dem UGB verfolgen will. Will man ein Umweltgesetzbuch I – Vorhabengenehmigung – oder will man ein umfassendes Umweltgesetzbuch? Mit einem Umweltgesetzbuch I würde man ein Recht für Kaufverträge zu schaffen, käme aber zu keiner Kodifikation des BGB, um im Bild zu bleiben.

Meines Erachtens muss man zusehen, dass man ausreichende Kompetenzen für eine Gesamtkodifikation des Umweltrechts schafft. Hier sehe ich große Probleme, weil man weiterhin an einzelnen medialen Kompetenzen aus den 70er-Jahren festhält. Im Abfallbereich wird die Erforderlichkeitsklausel beibehalten, obwohl mir unklar ist, wie man die detaillierten Anforderungen des Europarechts bundeseitig begründen kann. Abweichungsrechte sind jetzt wiederum auf die Vorhabengenehmigung oder sogar nur auf das Anlagenrecht zugeschnitten sind. Es wird aber keine verfassungsrechtlich klaren Regelungen geben, die festlegen, inwieweit Abweichungsrechte gegeben sein sollen. Wenn man an die Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches insgesamt herangeht, wird es meines Erachtens schnell Probleme hinsichtlich der Klärung der Verantwortung geben. Das wird dann dazu führen, dass wir in das alte System der unklaren Verantwortung zurückfallen.

- (C) Zur Europakompatibilität. Das europäische Umweltrecht ist, wie Herr Erbguth schon ausgeführt hat, sehr integriert gefasst. Damit stellt sich die Frage, ob wir es mit einem Kompetenzmix schaffen, diesen integrierten Ansatz zu erfassen. Das haben wir bislang nämlich versucht. Beim UGB I, nämlich der Vorhabengenehmigung, werden wir das erreichen können; über das Recht der Wirtschaft geht das.

Aber ob wir das europäische Umweltrecht, das sehr viel weiter reicht, so erfassen, ist für mich sehr fraglich. Das europäische Umweltrecht ist sehr verfahrensbezogen und sehr akteursbezogen. Unter Akteure werden nicht nur die Betriebe verstanden, sondern auch die Bürger. Ich sehe in dem Kompetenzmix ein großes Problem, weil wir nicht umfassend integriert herangehen können und das Europarecht beispielsweise bei den bürgerorientierten Instrumenten einheitlich umsetzen können. Wir können es auch nicht in ein UGB umsetzen.

Ich muss also die Schlussfolgerung ziehen, dass die im Vorschlag vorgesehene Kompetenzverteilung zugunsten eines UGB I geht, also zugunsten einer auf die Wirtschaft bezogenen Vorhabengenehmigung. Diese Kompetenzverteilung verhindert aber die Umsetzung der europaeinheitlichen bürgerorientierten Instrumente, wie etwa den Zugang zu Umweltinformationen. So wurde bereits das bundeseinheitliche Umweltinformationsgesetz in ein Bundesgesetz und 16 Landesgesetze aufgesplittet.

- (D) Ähnliches wird sich meines Erachtens zeigen, wenn wir auf Europaebene zu einer thematischen Strategie im Bodenschutz kommen, die inhaltlich wahrscheinlich nicht viel Neues bringen, aber wahrscheinlich ganz andere Ansätze aufzeigen wird. Dann wird man sich die Frage stellen müssen, ob man das Bundesbodenschutzgesetz, das 1998 mühsam unter anderen Gedanken der Erforderlichkeit ausgearbeitet wurde, weiterführen kann. Das Bundesverfassungsgericht hat – ich sage es noch einmal – deutlich gemacht, dass es die Änderungen sehr ernst nimmt. Angesichts dessen muss man sich fragen, ob man aufgrund der Erforderlichkeitsklausel europäisches Bodenschutzrecht in Deutschland vernünftig umsetzen kann. Es wird hierzu sicherlich es einen großen Streit und Unklarheiten geben. Die Fortführung des bestehenden Bundesrechts ist meines Erachtens also fraglich. Es könnte auch versteuern. Insofern hilft auch die Begründung nicht weiter. Die Begleittexte sind meines Erachtens in weiten Teilen auf das anlagenbezogene UGB I zugeschnitten.

Für mich ist die Frage, wie lange der politische Konsens anhalten und wie lange man bereit sein wird, das zwischen Bund und Ländern so weiter zu tragen. Man sollte lieber zusehen, in der Verfassung selber klare Abgrenzungsregelungen zu treffen. Eben wurde vorgeschlagen, das in Abweichungsrechten zu verdeutlichen. Man könnte auch überlegen, das aus dem Europarecht bekannte Verbot der Fortführung durch die Mitgliedstaaten unterhalb des europäischen Niveaus in den bundesrechtlichen Rahmen zu übernehmen und so

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

- (A) eine Abweichung zugunsten des Umweltrechts möglich zu machen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ich danke Ihnen.

Zum Schluss kommt jetzt Frau Dr. Cornelia Ziehm von der Deutschen Umwelthilfe e. V., Berlin.

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm:

Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Die Neuordnung des föderalen Systems in Deutschland ist überfällig. Ich denke, das ist die allgemeine Auffassung. Die Föderalismusreform darf aber kein Selbstzweck sein, sondern muss an klaren Zielen und Maßstäben orientiert sein.

Was sind diese Ziele? Ich denke, sie sind relativ einfach zu bestimmen: Es geht um die Entflechtung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern. Damit eng verbunden geht es um die Schaffung von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit.

- (B) Gerade für das Umweltrecht ist auch die Europa-tauglichkeit relevant, die gesichert werden muss; denn ungefähr 80 Prozent des Umweltrechts beruhen mittlerweile auf Europarecht. Deutschland ist in der Vergangenheit in vielen Fällen durch den EuGH verurteilt worden, weil Deutschland europäisches Umweltrecht nicht fristgerecht und/oder inhaltlich nicht gemeinschaftskonform umgesetzt hat. Wiederholt gab es Zwangsgeldforderungen der Kommission gegen Deutschland auch im Bereich des Umweltrechts. Hier muss Abhilfe geschaffen werden.

Wir wollen einen effektiven Umweltschutz – auch das dürfte unstrittig sein –, der an den nationalen, europäischen und globalen Herausforderungen orientiert ist. Das muss diese Föderalismusreform gewährleisten. Was aber heißt das? Man muss sich die Sachgesichtspunkte und Sachbedürfnisse des Umweltschutzes ansehen. Umweltprobleme machen nun einmal nicht an administrativen Grenzen Halt. Das heißt, dass entsprechend zu schaffende Regelungen auch grenzüberschreitend gelten müssen.

Das gilt für die globale Klimaerwärmung – das ist für alle offensichtlich –; es gilt aber auch für das Naturschutzrecht, das Gewässerschutzrecht und vor allem für das Hochwasserschutzrecht. Vor einigen Wochen hat uns die zweite so genannte Jahrhundertflut innerhalb von dreieinhalb Jahren dies wieder eindringlich vor Augen geführt. Hochwasserschutz kann nur flussgebietsbezogen gemacht werden. Auch ein anderer Punkt ist schon mehrmals erwähnt worden: Wir wollen ein UGB schaffen, dessen Kernstück die integrierte Vorhabengenehmigung sein soll.

Lege ich diese Ziele an den vorliegenden Gesetzentwurf an, so komme ich zu dem Ergebnis, dass diese Ziele nicht erreicht werden können, zum Teil sogar konterkariert werden. Warum? Ein Grund dafür – das ist schon mehrmals erwähnt worden – sind die Abweichungsrechte. Die Rahmengesetzgebung soll abgeschafft werden; das ist gut und richtig. Auch die Be-

gründung dafür im Gesetzentwurf ist überzeugend. Es heißt dort ausdrücklich, dies diene der besseren Umsetzung von Europarecht. Interessanterweise wird die Einführung eines bislang im Grundgesetz nicht bekannten Instrumentariums, die Abweichungsrechte, nicht begründet. Das erstaunt mich, ehrlich gesagt. Wenn die Abschaffung einer Gesetzeskompetenz begründet wird, dann sollte auch die Einführung einer neuen Kompetenz begründet werden. Aber das ist hier nicht der Fall. (C)

Warum kann das nicht funktionieren? Wenn schon die Rahmengesetzgebung die Umsetzung von Europarecht in nationales Recht erschwert hat, so gilt das für die Abweichungsrechte erst recht. Natürlich kann der Bund das Europarecht zuerst umsetzen; das ist richtig. Aber die Länder können sofort Änderungen vornehmen. Es ist vorgesehen – das wissen Sie –, dass das Bundesrecht erst sechs Monate nach Verkündung in Kraft tritt, damit die Länder die Gelegenheit haben, in dieser Zeit von Bundesrecht abweichendes Landesrecht zu erlassen, wenn sie das denn wollen. Im Worst Case hat dann jedes der 16 Länder sein eigenes Umweltgesetz. Ob das Landesrecht fristgerecht umgesetzt wird und was es inhaltlich enthält, das weiß man nicht.

Der nächste Punkt sind die so genannten abweichungsfesten Kerne. Es ist gesagt worden, man könne diese abweichungsfesten Kerne genauer definieren. Im Gesetz selbst steht dazu im Prinzip nichts. Was beispielsweise mit den „Grundsätzen des Naturschutzes“ gemeint ist, weiß man nicht. Ist damit gemeint, dass § 2 des gültigen Bundesnaturschutzgesetzes verändert wird, oder ist damit die Eingriffsregelung gemeint? Letzteres wahrscheinlich nicht. (D)

Die abweichungsfesten Kerne sind also im Gesetzentwurf so vage formuliert, dass sie viele Angriffspunkte und Auslegungsmöglichkeiten bieten. Wahrscheinlich wird man sich in dieser Sache in Karlsruhe wiedersehen, genauso wie das schon früher bei der Erforderlichkeitsklausel der Fall war. Das hat meines Erachtens mit Rechtssicherheit und Rechtsklarheit nichts zu tun, genauso wenig wie der ebenfalls schon mehrfach hier erwähnte Pingpong-Effekt.

Zum Europarecht habe ich schon einiges ausgeführt.

Eben weil Naturschutz und Gewässerschutz grenzüberschreitend geregelt werden müssen, ist es für mich nicht begreiflich, wie diese Abweichungsrechte mit der Erfordernis von Sachgerechtigkeit zu vereinbaren ist. Entsprechendes gilt auch für die Erforderlichkeitsklausel. Dabei nähert man sich zwar von der anderen Seite; aber auch diese Regelung ist uneinheitlich.

Lassen Sie mich zuletzt noch etwas dazu sagen, ob die Länder abweichen werden oder auch nicht. Natürlich sollte man den Ländern Gestaltungsspielraum lassen, aber dann doch bitte im Sinne weiter gehender Regelungen, also nach oben. Genau das wollen wir doch. Wenn man bundeseinheitliche Mindeststandards vorgibt und den Länder so genannte Öffnungsklauseln bzw. Schutzverstärkungsklauseln – wie immer man das

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm

- (A) auch nennen möchte – einräumt, haben sie in diesem Rahmen die Chance, das zu machen, was sie möchten, und dennoch gibt es einen Mindeststandard mit einheitlichen Regeln.

Noch einmal kurz zum Hochwasserschutz. In der Vergangenheit hat ein Bundesland die Abholzung der Weichholzlauen befürwortet und massiv vorangetrieben, während das benachbarte Bundesland an der Elbe die Weichholzlauen schützen und ihren Bestand vergrößern wollte. Das hat nicht viel mit Einheitlichkeit und effektivem Hochwasserschutz zu tun. Da kann etwas in unserem System nicht stimmen. Hier brauchen wir einheitliche Vorgaben. Kooperation ist gut und schön. Aber angesichts der Beispiele und angesichts dessen, was Anfang April passiert ist, wird deutlich, dass das, was man 2002 nach der großen Elbeflut machen wollte, nämlich einheitliche Regelungen, nicht funktioniert hat.

Auch das Subsidiaritätsprinzip wurde hier schon öfter erwähnt. Genau das ist der Punkt: Subsidiarität heißt eben nicht, dass die Länder als die untere Ebene automatisch alles machen müssen. Vielmehr heißt Subsidiarität: Die Ebene, die es am besten kann, muss handeln. Wenn wir Klimaveränderungen, Naturschutz, Artenschutz, Habitatschutz, Gewässerschutz und Hochwasserschutz Rechnung tragen und die Europatauglichkeit erhöhen wollen, dann kann das nur heißen, dass für diese Bereiche die obere Ebene zuständig sein muss, weil sie Sachgesichtspunkte einfach besser berücksichtigen kann.

- (B) Wenn die Länder von den Regelungen abweichen wollen, dann können sie das gerne tun, aber dann mit darüber hinausgehenden Regelungen, also nach oben. Es mag sein, dass die Länder jetzt bekunden, nicht nach unten abweichen zu wollen. Aber dann wäre es doch ehrlicher, die Möglichkeit zur Abweichung nach unten gar nicht erst zu geben und den Gestaltungsspielraum nur nach oben zu eröffnen. Das führt zu einem effektiven Umweltschutz und wir können Einheitlichkeit und Rechtssicherheit gewährleisten.

Die Schaffung eines Umweltgesetzbuches ist auch mit den geplanten rechtlichen Neuerungen möglich. Aber wenn die Länder dann irgendwann von ihren Abweichungsrechten Gebrauch machen, dann würde dadurch das UGB faktisch weitgehend bedeutungslos werden. Das darf nicht sein. Seit langem wird sowohl von der Wirtschaft als auch von den Umweltverbänden und von vielen Wissenschaftlern ein Umweltgesetzbuch gefordert. Die Schaffung eines solchen Umweltgesetzbuches ist gut und schön. Aber dann muss es auch ohne Abweichungsbefugnisse der Länder angewandt werden. Die vorgesehenen Übergangsregelungen, nach denen die Länder von ihren Abweichungsrechten erst ab dem 1. Januar 2010 Gebrauch machen können, mögen sinnvoll sein; sie ändern jedoch in der Sache nichts daran, dass das UGB ab dem 1. Januar 2010 faktisch weitgehend bedeutungslos werden kann.

Noch einmal: Keines der fünf Ziele dieser Föderalismusreform – die weitgehend unstrittig sind – wird erreicht; unter Umständen wird das Bestreben sogar

konterkariert. Meine Einwände richten sich nicht gegen die Länder; mir geht es nur darum, einen effektiven Umweltschutz durchzusetzen. Dafür können den Ländern durchaus Gestaltungsspielräume eingeräumt werden – aber Abweichung bitte nur nach oben!

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Ich bedanke mich bei den Sachverständigen.

Wir hatten jetzt Gelegenheit, die Gestaltungsspielräume hinsichtlich der vereinbarten Redezeiten kennen zu lernen. Ich möchte Sie bitten, nicht von einem generellen Abweichungsrecht von der Frage- und Antwortform auszugehen.

Damit eröffne ich die erste Fragerunde. Zunächst hat der Kollege Dr. Hans-Heinrich Jordan, CDU/CSU-Fraktion, das Wort.

Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB (CDU/CSU):

Schönen Dank, Herr Vorsitzender.

Ich möchte meine zwei Fragen an Professor Dietlein richten. Sehr geehrter Herr Professor Dietlein, ich habe aus der Sicht eines Mitglieds des Agrarausschusses zwei Fragen zum Jagdwesen. Wir haben zur Entwicklung in diesem Bereich eine breite Diskussion geführt –

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Herr Kollege, darf ich Sie darauf hinweisen, dass wir das Thema Jagdwesen im dritten Teil behandeln werden? (D)

(Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB [CDU/CSU]: Ach so!)

Jetzt sind wir aber noch beim ersten Teil.

Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB (CDU/CSU):

Herr Dietlein hatte dazu schon Stellung genommen. Ich ziehe meine Frage zurück und möchte sie nachher gerne stellen.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Das werden wir so machen.

(Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB [CDU/CSU]: Danke!)

Dann hat jetzt die Frau Ministerin Gönner, Baden-Württemberg, das Wort.

Ministerin Tanja Gönner (Baden-Württemberg):

Sehr geehrter Herr Vorsitzender, ich habe einige Fragen. Meine erste Frage richtet sich an Herrn Professor Ruthig. Könnten Sie etwas deutlicher darauf eingehen, was Sie unter dem Begriff „Gewaltenteilung“ in Verbindung mit Art. 30 und Art. 70 des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Länder verstehen, und in diesem Zusammenhang noch einmal erläutern, was der Subsidiaritätsgedanke bedeutet? Ich habe den

Ministerin Tanja Gönner (Baden-Württemberg)

- (A) Eindruck, dass hinsichtlich der Definition des Begriffs „Subsidiarität“ auch unter den Sachverständigen unterschiedliche Auffassungen vorherrschen.

Meine weiteren Fragen gehen an Herrn Professor Dr. Kloepfer: Wie bewerten Sie das heutige Abfallrecht der Bundesrepublik Deutschland und in diesem Zusammenhang die Erforderlichkeitsklausel? Würden Sie mit mir übereinstimmen, dass es schon heute eines der modernsten, wenn nicht das modernste Recht in Europa ist? Kann man nicht, da es schon in der Vergangenheit im Zusammenwirken von Bund und Ländern entwickelt worden ist, davon ausgehen, dass dies auch in Zukunft kein Problem darstellen wird?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die nächste Frage geht an den Abgeordneten Horst Meierhofer, FDP-Fraktion.

Horst Meierhofer, MdB (FDP):

Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Ich habe zwei Fragen an die Sachverständigen Herrn Professor Schmidt-Jortzig und Herrn Professor von Lersner. Meine erste Frage bezieht sich auf die Zuständigkeiten: Verbessert der vorliegende Entwurf der Föderalismusreform im Bereich Umweltrecht den Status quo hinsichtlich des Grundkanons, in dem wir alle übereinstimmen, dass nämlich die Zuständigkeiten entflochten und klarer zugeordnet werden müssen? Meine zweite Frage: Sehen auch Sie die oftmals genannte Gefahr der nachträglichen Durchlöcherung eines zu schaffenden UGB, indem sozusagen eine Deckelung vorgesehen ist, die Regelungen im Übrigen aber nicht für alle bindend sind?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die nächste Frage hat der Kollege Professor Dr. Wolfgang Methling, Minister aus Mecklenburg-Vorpommern.

Minister Dr. Wolfgang Methling (Mecklenburg-Vorpommern):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe einige Fragen an Herrn Professor Erbguth und Herrn Professor Schrader. Herrn Professor Erbguth frage ich: Wie kann angesichts der abweichenden Gesetzgebung ein negativer Wettbewerbs- bzw., wie jemand anders gesagt hat, Gestaltungsföderalismus verhindert werden? Das steht im Zusammenhang mit den Grundsätzen, die abweichungsfest sein sollen. Wie kann man diese Grundsätze genauer fassen, als sie jetzt gefasst sind? Bisher sehe ich konkrete Absichten lediglich im Bereich des Naturschutzes; alles andere steht nur in den Protokollen. Wie ist das mit der Eingriffsregelung, der Landschaftsplanung, der Verbandsklage und der Ausweisung von Schutzgebieten?

Meine Frage an Herrn Professor Schrader: Halten Sie angesichts der geplanten Kompetenzverteilung das

Vorhaben, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, überhaupt für erstrebenswert? Sie haben dargestellt, dass davon relativ wenig übrig bleiben wird. Daher ist fraglich, ob man dann diese Anstrengungen überhaupt unternehmen sollte.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die nächste Frage geht an die Kollegin Petra Bierwirth, SPD-Fraktion.

Petra Bierwirth, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Meine Frage geht an Professor Koch und an Professor Erbguth. Ziel dieser Reform ist die Vereinfachung des Umweltrechts und eine einheitliche Vorhabengenehmigung, was gerade für die Wirtschaft wichtig ist. Sehen Sie das mit dem vorliegenden Gesetzentwurf gewährleistet?

Eine weitere Frage an Professor Erbguth. Es gibt gerade auch im Bereich der Verkehrswege länderübergreifende Planungen. Sehen Sie mit dem vorliegenden Gesetzentwurf eine Beschleunigung und Vereinfachung dieser Vorhaben gewährleistet?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Das Wort für die letzte Frage in dieser Runde geht an den Kollegen Michael Brand, CDU/CSU-Fraktion.

(Josef Göppel, MdB [CDU/CSU]: Er ist gerade kurz raus! Nehmen Sie ihn in der nächsten Runde dran!)

– Gut. Dann kommen wir zur Beantwortung der Fragen. Wir beginnen mit Herrn Professor Erbguth zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Methling und Bierwirth.

Sachverständiger Prof. Dr. Wilfried Erbguth:

Die Frage war, inwiefern ein negativer Wettbewerb verhindert werden kann bzw., spiegelbildlich dazu, ob man die abweichungsfesten Kerne nicht genauer fassen müsste. Ich will mich nicht an der Diskussion beteiligen, ob die Länder nach unten und nach oben abweichen werden. Die Möglichkeit der Abweichung ist jedenfalls gegeben. Ob und in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht werden wird, ist eine andere Frage. Aber jedenfalls ist das nicht ausgeschlossen. Wenn man so etwas regelt, muss man diese Möglichkeiten einkalkulieren; sonst sollte man das lassen.

Es stellt sich nun die Frage, ob die abweichungsfesten Kerne grenzziehend wirken. Ich sehe das nicht unbedingt, weil – das ist schon angesprochen worden – die abweichungsfesten Kerne im Gesetzentwurf relativ vage formuliert worden sind. In der Begründung des Gesetzentwurfs sind diesbezüglich mehr oder minder allgemeine Aussagen oder Hinweise auf den Koalitionsvertrag zu finden. All das macht das nicht präziser.

Sachverständiger Prof. Dr. Wilfried Erbguth

- (A) Am Beispiel des Naturschutzrechts ist dies schon diskutiert worden. Was sind „Grundsätze des Naturschutzes“? Ist damit § 2 des Bundesnaturschutzes – das wäre im engeren Sinne mehr rechtstechnisch – oder sind andere Instrumente gemeint? Oder was sind „Grundsätze des Meeresnaturschutzes“? Betrifft das nur die §§ 34 und 38 des Bundesnaturschutzgesetzes oder auch weitere Paragraphen? Das alles ist völlig offen. Darin sehe ich zumindest die Gefahr ständiger Streitigkeiten, sodass letztlich die Sache, um die es geht – nämlich der Umwelt- oder Naturschutz –, nicht zügig vorankommt.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt hat das Wort Herr Professor Koch zur Frage von Frau Bierwirth.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

- Sie haben danach gefragt, ob es durch die vorgesehenen Regelungen zu einer Vereinfachung des Umweltrechts – Stichwort „Genehmigung aus einer Hand“ – kommen wird. Das ist zunächst im Wesentlichen zu bejahen. Diese Antwort bedeutet: Vor der Öffnung der Zugriffsrechte hat der Bund durch die vorgesehene Regelung die Möglichkeit, sowohl luft- als auch anlagenbezogenen Lärm, wasserwirtschaftliche und naturschutzrechtliche Aspekte – wie die Eingriffsregelung – und auch abfallwirtschaftliche Fragen zu regeln, wobei bei der Abfallwirtschaft die Erforderlichkeitsklausel zu beachten ist. Dies könnte zu Schwierigkeiten führen – das ist schwer vorauszusagen –; denn für die genehmigungsbedürftigen Anlagen gehören abfallwirtschaftliche Verpflichtungen zu den zentralen Grundpflichten, die schon jetzt im BImSchG geregelt sind. Das wird auch so bleiben. Insofern sollte die Erforderlichkeitsklausel für das Abfallrecht gestrichen werden. Meines Wissens hat bei den Sachverständigen darüber auch weitgehend Konsens bestanden.
- (B) Die zweite Frage war, was sich ändert, wenn die Länder von abweichenden Regelungen Gebrauch machen. In diesem Fall gibt es die zwei Möglichkeiten – ohne einer davon den Vorrang geben zu wollen –, die bereits angesprochen wurden. Die Länder würden gerne – das ist die eine Möglichkeit – aufgrund regionaler Gegebenheiten in einem Land noch weitere Anforderungen – etwa im Wasser- oder Abfallrecht – normieren. Diese zusätzlichen Anforderungen müssten sie – da es sich um Landesgesetze handelt – selbst vollziehen. Insofern wäre eine Neugestaltung des Landesrechts erforderlich. Ich sehe aber zurzeit keine solchen Bestrebungen.

Die zweite Möglichkeit besteht darin, dass die Länder auf bestimmte Anforderungen – zum Beispiel im Bereich der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen – verzichten. Es gibt solche Bestrebungen, zum Beispiel die Eingriffsregelung darauf zu beschränken, dass sie ausschließlich finanziellen Ersatz – statt Wiederherstellung – leisten muss. Wenn einzelne Länder

solche von der Bundesgesetzgebung abweichenden Regelungen treffen würden, dann hätten sie, weil sie bei Bundesgesetzen auf Verwaltungsebene die Genehmigung in eigener Angelegenheit erteilen, meines Erachtens in diesem Rahmen die Möglichkeit, ihr eigenes Landesrecht mit zu prüfen. Allerdings hat die BImSchG-Genehmigung eine weit reichende Konzentrationswirkung. Sie müsste so ausgestaltet werden, dass abweichende Landesregelungen in dem jeweiligen Bundesland mit erfasst würden.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt antwortet Herr Professor Freiherr von Lersner auf die Frage von Herrn Meierhofer.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner:

Sie haben nach den Zuständigkeiten gefragt. Diese sind meines Erachtens nicht stark berührt, da schon jetzt die Vollzugszuständigkeiten – sofern diese gemeint waren – mit Ausnahme des Atomrechts Sache der Länder sind, sodass auch das Bundesrecht durch die Länder zu vollziehen ist. Dass es dabei Probleme gibt, ist bekannt – ich habe das schon angedeutet –; sie ergeben sich aus der Wirtschaftsabhängigkeit regionaler Behörden, um es einmal so zu formulieren. Insofern ist es bei bestimmten Problemen eines Großunternehmens zweckmäßig, nicht das Landratsamt oder das Regierungspräsidium als zuständige Behörde vorzusehen, sondern die Zuständigkeit nach Möglichkeit bei einer Landesbehörde zu zentralisieren. Vonseiten des Bundes ist aber keine nennenswerte Änderung der Zuständigkeit erforderlich.

Die von Ihnen angesprochene Durchlöcherung des UGB ergibt sich in der Tat durch die Ausnahmemöglichkeiten. Deswegen sehe ich darin eine erhebliche Verschlechterung der Chance, zu einem Umweltgesetzbuch zu kommen.

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt kommt Herr Professor Ruthig zur Frage der Kollegin Gönner.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig:

Sehr geehrte Frau Ministerin, Sie haben mit der Gewaltenteilung und der Subsidiarität in der Tat die beiden Kernbegriffe der gesamten Diskussion angesprochen. In meinem Vortrag habe ich mich auf die Darstellung der Verteilung der bisherigen Rahmengesetzgebung beschränkt. Ich habe selbstverständlich den Grundsatz der generellen Gesetzgebungszuständigkeit der Bundesländer, soweit im Grundgesetz nichts anderes bestimmt ist, unangetastet gelassen und auch nicht dazu Stellung genommen, dass ich es für sinnvoll halte, wie im Entwurf vorgesehen, einige Umweltbereiche der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig

- (A) Bundes zuzuordnen. Über Details – Herr Dietlein hat insbesondere einen Problemfall im Immissionsschutzrecht schon angesprochen – kann noch geredet werden. Das war nicht mein Thema.

Ich habe mich auf die bisherige Rahmengesetzgebung bezogen. Dazu meine ich, dass der Grundsatz des Bundesstaates und das Subsidiaritätsprinzip – darauf gehe ich noch näher ein – es erfordern, den Ländern Abweichungsmöglichkeiten zu eröffnen. Ich halte es für verfassungsrechtlich bedenklich – wahrscheinlich ist es sogar verfassungswidrig –, wenn man Sie sozusagen zur Abteilungsleiterin des Bundesumweltministeriums im Außendienst umfunktionieren würde.

Das ist zunächst einmal der Hintergrund. Das Subsidiaritätsprinzip kam für mich vor allem dann zum Tragen, als ich mich ausführlicher mit der Frage der Grenzen der Abweichungsgesetzgebung befasst habe. Ich halte die abweichungsfesten Kerne für problematisch, weil die Auslegung sehr schwierig ist und weil dann das Bundesverfassungsgericht sozusagen nicht mehr nur das oberste Amtsgericht wäre, sondern auch als oberstes Verwaltungsgericht etabliert würde, wenn es sich mit Detailfragen des Umweltrechts, die hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz relevant wären, beschäftigen müsste.

Ich würde darauf vertrauen, dass die Abweichungsrechte der Länder auf dem Gebiet des materiellen Rechts ohnehin begrenzt sind und dass sie sich darüber hinaus verfassungsimmanent aus den allgemeinen Prinzipien ergeben. Ich habe in diesem Zusammenhang auf die Bundestreue und das Subsidiaritätsprinzip verwiesen.

(B)

Natürlich kann bei planerischen Entscheidungen die Verantwortung für die Gesamtplanung des Bundesgebiets nicht bei einzelnen Bundesländern liegen. Das wird jedoch wohl niemand ernsthaft infrage stellen. Aber mit dem Modell der Abweichungsgesetzgebung wird vermieden – das ist aus meiner Sicht der entscheidende Vorteil –, dass das Bundesverfassungsgericht über die Verfassungsmäßigkeit eines Bundesgesetzes entscheiden muss. Das heißt, ein zunächst ergehendes Bundesgesetz ist – unabhängig von der Erforderlichkeit – verfassungsgemäß. Erst wenn die Länder abweichende Regelungen treffen, muss im konkreten Fall – also nicht mehr abstrakt – die Erforderlichkeit einer einheitlichen Regelung beurteilt werden.

In diesem Zusammenhang erscheint mir das Subsidiaritätsprinzip flexibler als das Erforderlichkeitsprinzip. Zudem ist uns dieses Prinzip gerade im Umweltbereich schon aus dem EU-Recht vertraut, sodass es uns keine neuen Maßstäbe aufzwingt. Ich halte es insgesamt für ein flexibleres und einfacheres Modell, das sowohl den Bedürfnissen der schnellen Umsetzung des Gemeinschaftsrechts als auch denen der Länder Rechnung trägt.

Abweichungsbefugnisse durch ein hektisches Sechsmonatsverfahren der Gesetzgebung zu regeln, halte ich in verfassungsrechtlicher Hinsicht für schwierig. Dem Bundestag soll vorgeschrieben werden, Ge-

setze erst nach Ablauf von sechs Monaten in Kraft zu setzen, obwohl dann möglicherweise die europäische Umsetzungsfrist schon abgelaufen ist. Den Ländern kann man verständlicherweise keine Verwirkung von Gesetzgebungsrechten unterstellen. Ein Bundesland, das nach sechs Monaten noch keine Regelung geschaffen hat – aus welchen Gründen auch immer –, kann das durchaus zu einem späteren Zeitpunkt noch tun. Insofern ist der Vorteil dieser Regelung nicht allzu groß.

(C)

Gestatten Sie mir noch einen letzten Hinweis. Einen in ähnlicher Weise verfassungsrechtlich bedenklichen Sachverhalt gibt es derzeit beispielsweise im Raumordnungsrecht, wo der Bund Rahmenvorschriften über Übergangsvorschriften vorläufig in Kraft gesetzt hat. Es ist verfassungsrechtlich fragwürdig, ob dieses Verfahren über die Rahmengesetzgebung möglich ist. Ich meine, es würde gehen. Wenn ein sinnvolles Bundesgesetz geschaffen wird, dann stellen sich diese Probleme in der Tat nicht. Das ist eine Art Wettbewerb zwischen Bund und Ländern, der meines Erachtens dem Umweltschutz nur dienen kann. Wenn nämlich der Bund eine sinnvolle Gesamtregelung getroffen hat, dann wird kein Land mehr abweichen. Wenn die Länder partielle Verbesserungsmöglichkeiten sehen, ist es sinnvoll, diese zunächst auszuprobieren. Dann kann der Bund immer noch in einem späteren Stadium darauf reagieren.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Jetzt antwortet bitte Herr Professor Schmidt-Jortzig auf die Frage von Herrn Meierhofer.

(D)

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig:

Die erste Frage war, ob und inwieweit durch den Reformvorschlag eine Entflechtung der Regelungsverantwortlichkeiten gelingt. Man war mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebung auf einem guten Weg. Aber man hat es versäumt – das war möglicherweise dem Kompromissstreben geschuldet –, die Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung, soweit sie für das Umweltrecht maßgeblich waren, geschlossen auf die beiden noch übrig bleibenden Gesetzgebungskategorien – die ausschließliche Gesetzgebung des Bundes und/oder die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes – zu verteilen. Statt dessen hat man die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes aufgesplittet, und zwar, wie ich bereits angedeutet habe, in drei nicht deutlich voneinander unterschiedene, aber in der rechtlichen Folgewirkung bis hin zu den entsprechenden Verfahren in Karlsruhe ausgesprochen problematische Kategorien.

Ich nenne sie noch einmal: Die erste Kategorie ist die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel. Die zweite ist die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsmöglichkeit der Länder. Die dritte ist die konkurrierende Gesetzgebung des Bundes ohne Bindung

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

(A) an die Erforderlichkeitsklausel, aber mit Abweichungsmöglichkeit der Länder. Dieses letzte typische Verkomplizieren hat, finde ich, die sinnvollen Wege zu einer Entflechtung der Zuständigkeiten etwas konterkariert. Im Fußball würde man – insbesondere nach dem gestrigen Champions-League-Endspiel mit Thierry Henry – sagen: Schön im Wollen, aber leider im Vollzug doch etwas begrenzt. Der Schuss ging vorbei.

Die zweite Frage bezog sich auf die Gefahr der Durchlöcherung eines UGB. Wir müssen vielleicht zunächst einmal definieren, was wir mit dem Begriff „UGB“ eigentlich meinen. Manche sprechen von *dem* Umweltgesetzbuch. Es gibt kein solches Gesetzbuch. Wollen sie den alten Gesetzentwurf noch einmal zum Maßstab nehmen? Andere sprechen von *einem* Umweltgesetzbuch. Wenn die neuen Zuständigkeitsregelungen in Kraft treten, dann ist eigentlich nur noch ein Umweltgesetzbuch möglich, das das umfasst, was von den Abweichungsmöglichkeiten im neuen Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes ausgenommen ist, also das, was in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 beim Naturschutz und bei der Landschaftspflege ausgenommen wird – zum Beispiel die Grundzüge des Naturschutzes – und in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 beim Wasserhaushalt.

(B) Wenn dann 2010 die Schutzfrist abgelaufen ist – immer unterstellt, es kommt ein Umweltgesetzbuch zustande –, dann könnte in der Tat, soweit darin Punkte enthalten sind, die nicht von den Abweichungsmöglichkeiten ausgenommen sind, seitens der Länder abgewichen werden. In diesem Zusammenhang muss ich noch einmal darauf hinweisen, dass das, was als „abweichungsfeste Kerne“ bezeichnet wird, an keiner Stelle im Grundgesetz seinen Ausdruck findet. Man kann es zwar mit aufnehmen, weil es vom Gesetzgeber so gewollt war; aber – ich verweise auf die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – maßgeblich für die Auslegung einer Verfassungsvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers und nicht der subjektive historische Wille der Gesetzesverfasser.

Wenn wirklich abweichungsfeste Kerne erwünscht sind – was immer das im Einzelnen sein könnte –, dann muss das in den Gesetzestext mit aufgenommen werden und darf nicht nur irgendwo in der Begründung enthalten sein, worum sich ein ernsthafter Interpret später gar nicht kümmern muss.

Danke.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Zum Schluss dieser Antwortrunde erhält Professor Schrader auf die Frage des Kollegen Professor Methling das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Ich glaube, es waren auch noch Herr Kloepfer und Herr Erbguth gefragt. Ich werde ihnen also vorgreifen.

(C) Zu der Frage, Herr Minister, ob ein Umweltgesetzbuch aus meiner Sicht noch erstrebenswert ist. Als erste Reaktion ist man emotional dabei; denn man hat in den 20 Jahren, in denen man versucht hat, ein Umweltgesetzbuch aufzulegen, erkannt, dass es sehr gute Gründe gibt, das geltende Umweltrecht, das verworren und zersplittert ist, zu vereinfachen, zu vereinheitlichen und zu konsolidieren. Das passt sehr gut zu den Überlegungen betreffend den Bürokratieabbau und die Vollzugsverbesserungen. Vor diesem Hintergrund ist dieses Thema so aktuell wie vor 20 Jahren.

Was nun geplant ist, entspricht dem, wie man in Deutschland traditionell an das Thema Umweltschutz herangeht, nämlich anlagenbezogen. Anlagenbezogenes Recht ist der Kern. Das gilt insbesondere für das Immissionsschutzrecht. Das will man nun in Deutschland zum Ersten Buch Umweltgesetzbuch – Vorhabengenehmigung – machen. Hier ist sicherlich Potenzial vorhanden. Aber nach meiner Meinung werden wir uns mit der dafür notwendigen Verfassungsänderung keinen Gefallen tun; denn auf der europäischen Ebene gibt es andere strukturelle Vorgaben. Hier geht es um planerische, integrierte, akteursbezogene und verfahrensbezogene Instrumente, nicht aber um anlagenbezogene. Wie will man aber dies umsetzen, wenn es eine über den Anlagenbezug hinausgehende Kompetenzlage gibt? So wird die Allgemeine Preußische Gewerbeordnung von 1845 im 21. Jahrhundert tradiert.

(D) Vor diesem Hintergrund sehe ich das Problem, dass das Ziel, zu einer über ein Umweltgesetzbuch und den Anlagenbezug hinausgehenden Verbesserung, Vereinfachung und Konsolidierung zu kommen, nicht erreicht werden kann, wenn auf Bundesebene nicht die Möglichkeit besteht, dies zu integrieren. Das Erneuerbare-Energien-Recht und das Recht betreffend den sparsamen Energieverbrauch beispielsweise lassen sich nicht ohne weiteres unter das Energiewirtschaftsrecht oder die Luftreinhaltevorschriften subsumieren. Wie will man dann europäische Richtlinien umsetzen, die die Kennzeichnung des Energieverbrauchs betreffen? Wie will man angesichts der Erforderlichkeitsklausel sagen: Angesichts der Vielzahl von Verordnungen – Batterieverordnung, Altauto-Verordnung usw. – müssen bundeseinheitliche Standards im Abfallrecht gelten? Das kann man dem Bundesverfassungsgericht vielleicht nicht deutlich machen.

Das Ganze wird aufgrund des Verfahrensbezugs des Europarechts zustimmungspflichtig bleiben – Art. 84 des Grundgesetzes. Hier wird es keine Abweichungsrechte geben. Das heißt, die Verantwortungsteilung wird fortbestehen. Selbst wenn ein Umweltgesetzbuch I in Kraft tritt und den Standard setzt, ist das Problem noch nicht gelöst; denn die unklare Fassung des Art. 72 im Gesetzentwurf ist noch nicht einmal im Hinblick auf die Vorhabengenehmigung – Herr Schmidt-Jortzig hat das bereits deutlich gemacht – ausreichend. Die Eingriffsregelung zielt nämlich nur auf die Anlagen sowie ihre einheitliche Implementierung und Überwachung ab. Aber diese Regelung gehört nicht zum abweichungsfesten Kern. Der Vorschlag ist hier also inkonsistent.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner

(A) Wenn man das Umweltrecht als Ganzes weiterentwickeln will, dann darf man angesichts der heutigen Herausforderung nicht rein deutsch denken. Dann muss man einen anderen Ansatz wählen und einen einheitlich-kompetenten Titel Umweltrecht schaffen. Das, was nun geplant ist, führt absehbar zu Konflikten mit dem Europarecht und provoziert Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern. Vor diesem Hintergrund wäre das Gesamtvorhaben UGB für mich nicht mehr erstrebenswert.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Ich eröffne nun die zweite Fragerunde und erteile als erstem Kollegen Minister Dr. Schnappauf aus Bayern das Wort.

(Ministerin Tanja Gönner [Baden-Württemberg]: Da war noch eine Frage nach der Erforderlichkeitsklausel!)

– Wir haben uns auf Spielregeln verständigt. Danach kommen die Sachverständigen nach der Beantwortung der Fragen der Kollegen, die sich in der ersten Fragerunde zu Wort gemeldet haben, nicht sofort ein zweites Mal dran. Ich habe mir alle Wortmeldungen notiert. Wenn es noch Unklarheiten geben sollte, können Sie Ihre Frage in der zweiten Fragerunde stellen.

(Ministerin Tanja Gönner [Baden-Württemberg]: Ich hatte Herrn Professor Kloepfer eine Frage gestellt!)

(B) – Er hatte doch vorhin das Wort.

(Ministerin Tanja Gönner [Baden-Württemberg]: Nein!)

– Gut. Das hatte ich mir anders notiert.

Herr Professor Kloepfer, dann beantworten Sie jetzt bitte die Frage von Frau Gönner.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

Bevor sich Irrtümer verfestigen: Natürlich wird die Kompetenzlage hinsichtlich des UGB besser; daran gibt es nichts zu zweifeln. Herr Schrader, es ist schlichtweg ein Irrtum, anzunehmen, dass eine Reduktion auf die integrierte Vorhabengenehmigung geplant ist. Beim UGB I geht es nicht um eine Reduktion, sondern um eine schrittweise Realisierung. Ich denke, dass Sie mir darin zustimmen werden.

Die Kompetenzlage hinsichtlich des wichtigen Ziels einer Gesamtkodifikation wird unzweifelhaft verbessert. Ich stimme Herrn Schmidt-Jortzig nicht zu, dass die Abweichungsgesetzgebung dies nicht ermöglicht. Wenn es ein UGB gibt, dann kommt es zu Variationen vielleicht in den paar Paragraphen, bei denen Abweichungsmöglichkeiten gegeben sind. Aber der Erlass eines Bundesgesetzes ist grundsätzlich möglich.

Frau Ministerin Gönner, Sie haben darauf hingewiesen, dass das Abfallgesetz trotz der Erforderlichkeitsklausel in Kraft getreten ist und sich bewährt hat. Es

(C) stimmt zwar, dass das gesamte Umweltrecht in der Bundesrepublik trotz der Erforderlichkeitsklausel entstanden ist. Aber das Problem ist etwas komplizierter. Das Abfallbeseitigungsgesetz – das war der erste Schritt in der Bundesrepublik Deutschland – trat 1972 in Kraft. Die Verfassungsänderung, um die es hier geht, stammt aus dem Jahr 1994. Aber das Altenpflegeurteil des Bundesverfassungsgerichts stammt aus dem Jahr 2000. Die entscheidende Frage ist daher, ob die geänderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts das Abfallrecht in seiner in der Tat sehr respektablen Form noch heute ermöglichen würde. Um dieses Risiko nicht einzugehen, ist erwägenswert, die Erforderlichkeitsklausel durch Abweichungsrechte zu ersetzen; das ist mein Vorschlag.

Ich finde, das, was hier gesagt worden ist, ist teilweise relativ unpolitisch. Das betrifft insbesondere die Kritik an den Abweichungsrechten. Diese sind doch nichts anderes als Kompensationen für den Verlust der Zuständigkeiten der Länder innerhalb der Rahmengesetzgebung. Hier ist quasi ein Austauschprozess organisiert worden. Mir scheint es daher sinnvoll zu sein, die Erforderlichkeitsklausel im Abfallrecht durch Abweichungsrechte zu substituieren. Dann ist es möglich, das einheitlich zu regeln. Aber die Länder könnten im konkreten Fall abweichen.

(D) Ich warne davor, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als Betonblock anzusehen, der nicht verändert werden kann. Das Altenpflegeurteil und das Juniorprofessururteil sind das Ergebnis einer geänderten Rechtsprechung. Wer sagt uns denn, dass alles unverändert weitergeht? Nur um dieses Risiko abzusichern, empfehle ich das. Ob das Bundesverfassungsgericht an seiner relativ rigiden Rechtsprechung festhält, wenn die Föderalismusreform gelingt, bleibt abzuwarten. Insbesondere scheint mir zu wenig bedacht worden zu sein, dass das Bundesverfassungsgericht bislang nicht zu entscheiden hatte, ob ein Kodifikationsprojekt ein Grund für die Erforderlichkeitsklausel ist. Das wird vom Bundesverfassungsgericht noch zu entscheiden sein. Wahrscheinlich gibt es einen Pendelschlag zurück. Um dieses Risiko nicht einzugehen, sollte man erwägen, die Erforderlichkeitsklausel durch Abweichungsbefugnisse zu ersetzen. Diese Befugnisse sind Substitutionen für andere Rechte. Den Verlust der Zuständigkeiten der Länder innerhalb der Rahmengesetzgebung hatte ich bereits angesprochen. Aber wie man an der Konstruktion des Art. 84 sehr deutlich sieht, kann man die Länder auf verschiedene Weise ins Spiel bringen. Das Abweichungsrecht scheint mir landtagsfreundlich zu sein.

Obwohl die Argumentation, dass sich das Abfallgesetz trotz der Erforderlichkeitsklausel bewährt hat, schlüssig erscheint, ist das Problem ein bisschen differenzierter zu betrachten.

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Professor Kloepfer.

Ich eröffne die zweite Fragerunde und gebe dem Kollegen Minister Schnappauf, Bayern, das Wort.

(A) **Staatsminister Dr. Werner Schnappauf** (Bayern):

Herr Vorsitzender! Meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich möchte auf die verschiedenen Anmerkungen der Sachverständigen zurückkommen, die teilweise den Eindruck erweckt haben, dass das, was vom Bund kommt, ökologisch gut ist, während es sich bei den Ländern um 16 Umweltsünder handelt, die den Umweltschutz nicht ganz ernst nehmen. Ich möchte daher beim Bund um Vertrauen in die ökologische Verantwortung auf Länderseite werben.

Ich richte meine Frage an Herrn Glück, den Präsident des Bayerischen Landtags; denn er hat wohl die größte Erfahrung mit der Landesumweltpolitik. Ich, der ich seit acht Jahren – ein relativ begrenzter Zeitraum – bayerischer Umweltminister bin, erinnere mich an das Ringen mit dem Bund um das Bundesnaturschutzgesetz. Wir, die Länder, haben damals die Initiative ergriffen und dafür gesorgt, dass in das Gesetz aufgenommen wird, dass Tiere als Mitgeschöpfe zu betrachten sind und einen Wert an sich haben und nicht allein nach ihrem Nutzen für den Menschen beurteilt werden dürfen. Ich spreche diesen Punkt deshalb an, weil er, glaube ich, die heutige Grundlage für das gegenseitige Vertrauen ist, dafür, dass jeder es ernst meint, wenn er von ökologischer Ethik redet.

(B) Herr Professor Kloepfer, Sie haben das Altenpflegeurteil, das Juniorprofessururteil und das UGB angesprochen. Nach meiner Meinung ist das UGB in den letzten Jahren nicht an den Ländern gescheitert. Die Entwürfe wären jederzeit durchsetzbar gewesen. Ich habe nun acht Jahre Erfahrung mit der Umweltministerkonferenz und kann sagen: Die Länder haben sich über alle Parteigrenzen hinweg geeinigt, das zu machen. Es ist letzten Endes politisch gescheitert, nicht aber an der Grundhaltung der Länder.

Die neue Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts – das Altenpflegeurteil und das Juniorprofessururteil – legt nahe, nun eine Verfassungsänderung vorzunehmen und das UGB nach den neuen Maßstäben des Bundesverfassungsgerichts rechtlich abzusichern. Früher haben wir auf die Sachkompetenzannexität abgehoben. Meiner Meinung nach ist es nun notwendig, etwas zu tun, um eine schnelle, qualifizierte und einheitliche Umsetzung des europäischen Rechts zu ermöglichen. Könnten Sie dazu bitte etwas sagen?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank, Herr Kollege Schnappauf.

Das Fragerecht geht nun an den Abgeordneten Lutz Heilmann, Fraktion Die Linke.

Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE):

Herr Glück, meine erste Frage geht an Sie. Wir fassen uns noch immer mit dem ersten Themenkomplex, mit der Erforderlichkeitsklausel. Sie sind der Präsident des Bayerischen Landtags und können mir gewiss Auskunft geben, wie sich die geänderte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes auf die Gesetzgebung in Bayern konkret ausgewirkt hat. Das Bundesverfassungsgericht hat ja die Erforderlichkeits-

klausel sehr viel enger gefasst und somit den Ländern mehr Spielraum gegeben. (C)

Herr Professor Schrader, meine zweite Frage geht an Sie. Herr Schnappauf hat mich ein bisschen verwirrt. Er hat das Scheitern des UGB mit fehlender Kompetenz begründet; es sei politisch gescheitert. Können Sie zum damaligen Scheitern des UGB etwas Genaueres sagen?

Vorsitzender Dr. Ralf Stegner:

Vielen Dank.

Die nächste Frage stellt die Kollegin Kießler aus Bremen.

(Vorsitz: Andreas Schmidt)

Staatsrätin Dr. Kerstin Kießler (Bremen):

Ich bedanke mich, Herr Vorsitzender! – Ich habe zwei Fragen an Professor Ruthig. Meine erste Frage bezieht sich auf die bisherige Kompetenzlage im Umweltbereich. Wie bewerten Sie die bisherige Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Primat der Länderzuständigkeit gemäß Art. 30 und Art. 70 Abs. 1 des Grundgesetzes? Genügt diese Kompetenzverteilung – auch im Licht der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 72 Abs. 2 – dem Erfordernis einer angemessenen funktionalen Gewaltenteilung?

(D) Meine zweite Frage bezieht sich auf die Möglichkeit eines UGB nach der neuen Kompetenzlage. Die Vollzugstauglichkeit der Regelungen ist ein wesentliches Qualitätskriterium der Gesetzgebung. Wenn die bisherige Zustimmungsbedürftigkeit zurückgeführt wird, wie soll dann künftig die Vollzugserfahrung der Länder berücksichtigt werden? Können Sie uns Beispiele für Regelungen aus jüngster Zeit nennen, durch die die Länder über den Bundesrat die Schaffung effizienterer Regelungen erreicht haben?

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Als Nächster fragt der Kollege Jung für die CDU/CSU-Fraktion.

Andreas Jung (Konstanz), MdB (CDU/CSU):

Ich habe an Herrn Professor Dietlein eine Frage zur integrierten Vorhabengenehmigung, deren Einführung alle Beteiligten als wichtiges Ziel formuliert haben. Sie haben sich vorhin zu den Abweichungsrechten geäußert. Mich interessiert, inwieweit Sie glauben, dass dieses Ziel durch den jetzigen Entwurf erreicht werden kann und was Sie von den bereits genannten Verbesserungsvorschlägen halten. Professor Kloepfer etwa sagte, man müsse das, was bisher nur in der Begründung enthalten sei, entweder ausdrücklich im Verwaltungsverfahrensgesetz, vielleicht sogar im Grundgesetz verankern oder man müsse den abweichungsfesten Kern durch vorhabensbezogene Regelungen erweitern.

Herzlichen Dank.

(A) Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Jung.

Zum Abschluss dieser Runde fragt Herr Staatssekretär Schink für das Land Nordrhein-Westfalen.

Staatssekretär Dr. Alexander Schink (Nordrhein-Westfalen):

Herr Vorsitzender! Meine Damen und Herren! Ich habe eine Frage an Herrn Professor Kloepfer und eine Frage an Herrn Professor Dietlein.

Herr Professor Erbguth hat darauf hingewiesen, dass der integrierte Ansatz im Umweltrecht durch die jetzt vorgesehene Regelung nicht verwirklicht werden kann. Sehen Sie das ebenfalls so, insbesondere unter Berücksichtigung der nicht erfassten Kriterien, etwa des Klimaschutzes und anderer Bereiche?

Meine zweite Frage bezieht sich auf die Erforderlichkeitsklausel insbesondere im Abfallrecht. In den schriftlichen Ausführungen hat Herr Professor Frenz darauf hingewiesen, dass die Erforderlichkeitsklausel nach seiner Überzeugung insbesondere wegen der bundesweiten Wirkungen, aber auch wegen der europarechtlichen Vorgaben für die Abfallentsorgung nicht daran hindere, ein Gesetz wie das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu erlassen. Teilen Sie diese Auffassung oder meinen Sie, es sei sinnvoller, wie Sie eben schon ausgeführt haben, hier eine Abweichungsklausel vorzusehen?

(B) Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Staatssekretär.

Wir treten jetzt in die Antwortrunde ein. Wir beginnen mit Herrn Professor Dietlein. Er antwortet auf die Fragen des Kollegen Jung und des Herrn Staatssekretärs Schink.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Dietlein:

Besten Dank. – Zur integrierten Vorhabengenehmigung: Man muss sehen, dass dieses Ziel teilweise schon erreicht ist; etwa beim Immissionsschutz sind bereits integrative Elemente geschaffen worden. Auf der Basis des jetzt vorliegenden Entwurfs lassen sich diese Ziele erreichen.

Man hat angeregt, den Vorschlag von Herrn Kollegen Kloepfer aufzugreifen und diese Regelung, was die verfahrensrechtliche Ausnahmesituation angeht, direkt in der Verfassung zu verankern, anstatt es nur in der Begründung aufzuführen. Für diejenigen, die diese Debatten vermeiden möchten, hat dieser Vorschlag natürlich einen gewissen Charme. Insofern halte ich diesen Vorschlag für bedenkenswert.

Herr Schink, es gibt hinreichende Kompetenzen im Sinne eines Kompetenzmosaiks, um diese Ziele zu erreichen. Eben fiel das Stichwort „erneuerbare Energien“. Man kann auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes zurückgreifen. Dieses Projekt ist also im Ganzen nicht gefährdet. Im Gegenteil: Wir sind dem Ziel ein großes Stück näher gekommen, weswegen ich die hier teilweise geäußerte Skepsis nicht teile.

Brauchen wir mehr abweichungsfeste Kerne? Ich möchte das wiederholen, was ich eben gesagt habe: Nein. Da bin ich mit meinen Kolleginnen und Kollegen hier grundsätzlich einer Meinung. Die Länder haben in den vergangenen Jahrzehnten sogar Vorreiterrollen im Bereich Umweltschutz übernommen. Man sollte insofern Vertrauen in sie haben.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Dietlein.

Jetzt antwortet Herr Präsident Glück auf die Fragen des Staatsministers Schnappauf und des Kollegen Heilmann. Bitte schön, Herr Glück.

Sachverständiger Alois Glück:

Was die Frage nach dem Vertrauen betrifft: Ebenso wie mehrere Sachverständige habe ich in meiner Einleitung über die sehr konstruktive Rolle der Länder bei der Entwicklung des Umweltrechts gesprochen. Gleichwohl gehe ich als Realpolitiker davon aus – das soll nicht zynisch klingen –, dass man Regelungen für die Zukunft nicht ausschließlich auf Vertrauenskapital aufbauen kann. Man muss vielmehr überlegen, ob es gegebenenfalls Mechanismen gibt, durch die Fehlentwicklungen begrenzt werden könnten. Diese sehe ich sehr wohl. Ich verweise auf das, was ich in Bezug auf das Abweichungsrecht ausgeführt habe. Grundsätzlich ist davon auszugehen – das möchte ich unterstreichen –, dass auf Länderebene, in den Behörden und in der Politik, genauso verantwortungsbewusst gehandelt wird wie auf der Bundesebene. Es gibt eine ganze Reihe von Mechanismen, die absichernd wirken. Deswegen ist dieses generelle Misstrauen nicht gerechtfertigt.

Was das Abweichungsrecht generell angeht, möchte ich noch etwas aus parlamentarischer Sicht hinzufügen. Bei der Abwägung zwischen Abweichungsrecht und einer Regelung durch den Bund, die der Zustimmung durch den Bundesrat bedarf, bin ich aus demokratiepolitischen Erwägungen für das Abweichungsrecht, sofern die Sachlage es ermöglicht. Die Volksvertretung in dem jeweiligen Land ist dann nämlich mehr als nur beteiligt; sie trägt die alleinige Verantwortung gegenüber dem Bürger.

Die heutige Ausgestaltung des Beteiligungsföderalismus führt regelmäßig dazu, dass die Landesregierungen im Bundesrat entscheiden, wobei die Information und die Beteiligung der Parlamente in den Ländern unterschiedlich ausgeprägt sind. In keinem Fall können die Parlamente darüber entscheiden, welche Position das Land im Bund vertritt. Durch ein Abweichungsrecht hätten die Parlamente natürlich eine stärkere Stellung. Dies diene der Rückkopplung zur Bevölkerung und in besonderer Weise der jeweiligen Opposition. Wenn die Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Regierungsfaktionen funktioniert, ist es zwar möglich, sich über den Kurs im Bundesrat zu verständigen; die Opposition wird an der Entscheidung aber regelmäßig nicht beteiligt. Wenn das Landparlament entscheidet, kann die Opposition ihre

Sachverständiger Alois Glück

- (A) Sichtweise viel besser zur Sprache bringen, auch gegenüber der Öffentlichkeit. Ich denke, wenn die Sache eine Abwägung erlaubt, gibt es unter dem Aspekt „Bindung des Bürgers an demokratische Prozesse“ durchaus ein gewichtiges Argument für die Einführung eines Abweichungsrechtes.

Herr Heilmann, ich sage ganz offen: Als Landtagspräsident kenne ich nicht sämtliche Fachmaterien, die auf der Landesebene behandelt werden. Daher kann ich Ihnen auf Anhieb nicht mit Sicherheit sagen – die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts sind noch nicht sehr alt –, ob in den jeweiligen Fachbereichen schon entsprechende Schlussfolgerungen gezogen wurden. Das ist für die Beurteilung unserer Schlussfolgerungen aber auch nicht erheblich. Entscheidend ist vielmehr der bestehende Maßstab. Was die Gesetzgebung sowohl auf Bundes- als auch auf Länderebene angeht, müssen wir zunächst einmal unterstellen, dass das Bundesverfassungsgericht diesen Maßstab weiterhin anwendet, es sei denn, es werden in der Verfassung andere Regelungen getroffen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Glück.

Jetzt antwortet Herr Professor Kloepfer auf die Fragen des Staatssekretärs Schink und des Staatsministers Schnappauf. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

- (B) Herr Minister Schnappauf, ich stimme Ihnen hundertprozentig zu: Auch nach meiner Einschätzung ist das UGB nicht an den Ländern gescheitert. Man muss einen Unterschied machen zwischen dem UGB in seiner schönen Form, also als Kodifikation – die Länder haben dies immer unterstützt –, und dem Projekt UGB I, das der Versuch war, einen Einstieg zu finden. Die politische Erwägung, die UVP-Richtlinie rechtzeitig umzusetzen, war letztendlich wohl entscheidend dafür, dass man dieses Projekt aufgegeben hat. Man hat sich dann auf die Lösung der Kompetenzprobleme besonnen, die auf Bundesebene schon lange Zeit untersucht worden waren.

Jeder Irrtum, auch der des damaligen Bundesjustizministeriums, hat positive Seiten. In diesem Fall ist die Altenpflegeentscheidung vorweggenommen worden. Auf diesem Gebiet könnte es in der Tat zu Problemen kommen. Man müsste einmal prüfen, wo im Einzelnen, in welchen Kapiteln, Hindernisse für das UGB-Projekt bestehen. Um die Risiken gering zu halten, sollte man die Erforderlichkeitsklausel ausdehnen. Sie gilt im Grunde genommen für 95 Prozent der Materien des UGB. Jetzt bleibt es bei der Abfallwirtschaft. Meines Erachtens sollte man einen Ersatz mit dem Abweichungsrecht durchaus vornehmen, und zwar auch aus den Gründen, die Herr Glück gerade genannt hat.

Herr Staatssekretär Schink, damit habe ich zur Beantwortung der Frage übergeleitet, ob eine integrierte Genehmigung à la Europa im künftigen deutschen Bundesrecht möglich ist. Dazu muss man sagen: Das wird in Zukunft erst recht möglich sein. Es bleibt dann

(C) allerdings bei der Kompetenzkombination: die einzelnen Sachmaterien des Umweltrechts plus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes plus vielleicht irgendetwas anderes. Das hat in der Vergangenheit bestens funktioniert. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes stellt einen großen Teil der Kompetenzgrundlage des geltenden Bundesrechts dar.

Das andere ist einfacher. Ein Kompetenztitel Umwelt ist risikofreier. Aber auch dort bleiben Abgrenzungsprobleme nicht aus. Nicht alles, was sich irgendwie auf die Umwelt auswirkt, gehört zu diesem Kompetenztitel. Meine Antwort lautet: Beim Abfall würde das jedenfalls nach neuem Recht mit der Sonderheit der Erforderlichkeit gehen.

Herr Frenz – er ist nicht da – hat juristische Klimmzüge unternommen, um zu zeigen, dass es mit Sachkompetenzen und dergleichen eventuell doch geht. Aber das ist natürlich ein Drahtseilakt. Um dieses Risiko möglichst gering zu halten, halte ich es für erwägenswert, die Erforderlichkeitsklausel auch bei der Abfallwirtschaft zu streichen und sie durch eine Abweichungsgesetzgebung zu ersetzen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kloepfer.

Als Nächster antwortet Herr Professor Ruthig auf die Frage der Staatsrätin Kießler. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig:

(D) Vielen Dank. – Ich kann an Herrn Kloepfer in mehrfacher Hinsicht anknüpfen.

Die erste Frage lautete: Ist ein UGB nach der bisherigen Konzeption möglich gewesen? Ich teile die Bedenken vor dem Hintergrund der jüngsten Entscheidung. Ich glaube nicht, dass allein die Notwendigkeit der Kodifikation oder die Notwendigkeit der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben das Bundesverfassungsgericht von der Erforderlichkeit dieser – immerhin nicht als Betriebsunfall, sondern aufgrund einer Verfassungsänderung eingeführten – Verschärfung überzeugt hätte.

In der Praxis ist es so: Gerade im Bereich der Rahmengesetzgebung gibt es bei der Umsetzung von Europarecht gewisse Probleme, zu erkennen, was den Rahmen überhaupt ausmacht. Ich wiederhole, was in der Diskussion gesagt wurde: statt Rahmengesetzgebung Abweichungsbefugnisse, die gleichzeitig eine Alternative zur Erforderlichkeitsklausel darstellen. Man muss sich also – das ist letztendlich eine politische Frage – für das eine oder andere Modell entscheiden.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung von Europarecht ist die Abweichungsgesetzgebung das schnellere und damit meiner Meinung nach in der Tat auch sicherere Verfahren.

Was ist zu einem neuen Umweltgesetzbuch zu sagen? Rechtlich ist es zu den Materien, in denen es überhaupt eine Bundeskompetenz irgendeiner Art gibt, eindeutig möglich. Wenn man das mit einem

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig

- (A) Abweichungsrecht ausgestaltet, ist zunächst einmal eine Vollregelung des Bundes möglich, ohne dass man sich um Fragen der Erforderlichkeit streiten muss. Bei der Erforderlichkeit haben wir nämlich ein großes Problem. Ich habe meine Zweifel daran, dass das Bundesverfassungsgericht Erforderlichkeit sehr global betrachten würde. Es besteht immer die Gefahr, dass man dann fragt, ob irgendeine Detailregelung wirklich erforderlich ist. Im Hinblick auf ein UGB ist meines Erachtens das eigentliche Problem in Bezug auf die Erforderlichkeitsprüfung die Unsicherheit, die im politischen Raum als Argument genutzt wird und dann dazu führt, dass die politischen Prioritäten möglicherweise anders gesetzt werden. Es wird argumentiert: Es ist fraglich, ob das, was dabei herauskommt, am Ende verfassungsgemäß ist.

Rechtlich ist das nach dem neuen Modell eindeutig möglich. In der Praxis ist dann natürlich die Frage „Wo gibt es Abweichungsrechte?“ in bestimmtem Umfang relevant. Das war der Hintergrund meines Vorschlags, dort, wo die Spielräume gerade wegen Europa sehr gering sind, nämlich im Verfahren – vieles beim modernen europäischen Umweltrecht ist verfahrensbezogen –, auf Abweichungsrechte zu verzichten und eine Vollregelung zu ermöglichen. Die Schutzbedürfnisse der Länder sind natürlich auch in diesem Bereich vorhanden. Deswegen sollte es diesbezüglich, wie bisher, Zustimmungsbedürftigkeiten geben. Ich kann mir vorstellen, dass das in der gegebenen politischen Situation trotzdem einfacher zu handhaben ist. Wenn es in Teilbereichen aufseiten der Länder das Bedürfnis für Spezialregelungen gibt, die dann noch möglich sind, dann formuliert man eine Öffnungsklausel und wird auch die Zustimmung dieses Landes oder dieser Länder erhalten. Ich glaube nicht, dass bei einer solchen Konstruktion das Zustimmungsmodell sehr stark blockiert.

- (B) Im materiellen Teil – da stimme ich mit Herrn Kloepfers Ansicht überein – wird die Abweichung, die nur in engen und vor allem europarechtlich determinierten Grenzen möglich ist, das Konzept insgesamt nicht infrage stellen. Möglicherweise wird es – nehmen wir einmal ein plakatives Beispiel – unterschiedliche Grenzwerte geben, soweit das jedenfalls europarechtlich zulässig ist. Das stellt meiner Meinung nach aber nicht die Tauglichkeit eines UGB infrage, sondern da ist letztlich die politische Frage: Wer soll die Spielräume, die das Gemeinschaftsrecht lässt, ausfüllen, Bund oder Länder? Meine Antwort wäre, dass es nicht zwangsläufig der Bund sein muss.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Ruthig.

Jetzt antwortet Herr Professor Schrader auf die Frage des Kollegen Heilmann.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Woran ist das Umweltgesetzbuch gescheitert? Es geht um das Umweltgesetzbuch I, ein allseits konsentiertes und gewolltes Vorhaben. Niemand hebt die

(C) Hand, um sich dafür verantwortlich zu zeigen, dass es gescheitert ist. Ich versuche, das nachzuzeichnen und zu zeigen, dass es dabei eine politische und eine rechtliche Dimension gibt.

Allseits wollte man das Umweltgesetzbuch. Auch in der Rechtswissenschaft war herrschende Meinung, dass man das aufgrund der noch bestehenden Kompetenzbestimmungen erreichen könne, nämlich auf der Basis der alten Interpretation zur Rahmenkompetenz. Damals hat man gesagt: Das ist in Wirklichkeit nicht justiziabel; so auch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Wenn an irgendeiner Stelle noch etwas für die Länder übrig bleibt, können wir in weitem Umfang unmittelbar geltende Vollregelungen schaffen, und zwar auch zum Naturschutz und zum Wasserhaushalt, was in einem UGB I notwendig wäre. Auch was die Erforderlichkeitsklausel angeht, ist man relativ nonchalant darüber hinweggegangen; ich habe vorhin das Beispiel aus dem UVP-Bereich erwähnt.

Aufgrund der geänderten Rechtsprechung, die sich auf die Verfassungsänderung 1994 bezog und diese ernst nahm, wurde dann klar: So einfach kann man es sich juristisch nicht mehr machen, weil es justiziabel geworden ist. Das Bundesverfassungsgericht legt fortan juristische Maßstäbe an; vor allem kann danach im Bereich der Rahmenkompetenz seitens des Bundes nicht mehr alles großflächig voll durchgeregelt werden. Insofern war klar: Das ist eine zentrale Problematik, wenn wir das Vorhaben weiterführen.

(D) Daraufhin haben sich die Verfassungsressorts BMI und BMJ damit befasst – so weit jedenfalls meine Kenntnis; nach außen ist das nicht publiziert worden – und man hat innerhalb der Bundesregierung gesagt: Es gibt andere Verfahren, bei denen die Länder genau diese Sache problematisiert haben – bei der Juniorprofessur ging es auch um den Bereich der Rahmenkompetenz –; also werden die Länder es auch in diesem Bereich problematisieren. Mithin können wir das nicht mehr durchsetzen. Auch wenn die Länder in der UMK dahinterstehen, könnte es Länder geben, die dann auf ihren Rechten beharren. Deshalb werden wir das Ganze jetzt nicht mehr weiterverfolgen.

Insofern bestand meines Erachtens eine Gemengelage aus Erkenntnissen und dem Ernstnehmen dessen, was das Bundesverfassungsgericht gesagt hat. Die Rechtswissenschaft hatte sich meines Erachtens zu lange von dem schönen Glanz „Wir wollen ein UGB“ blenden lassen und sich zu sehr darauf verlassen, dass man das auch machen könne.

Was die jetzige Situation angeht, stimme ich dem zu, dass man durch die vorgesehenen Änderungen der Verwirklichung des Umweltgesetzbuches I näher kommt, weil die Rahmengesetzgebung wegfällt. Andererseits aber besteht die Erforderlichkeitsklausel nicht nur im Bereich Abfall – darauf hatte Herr Kloepfer besonders hingewiesen –, sondern auch im Bereich des Rechts der Wirtschaft; sie wird insofern nicht aufgehoben. Da muss man die Erforderlichkeit also erst einmal nachweisen. Das ist schon beim UGB I ein Thema.

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) Mein Hauptpetitum war noch ein anderes. Wenn man über diesen kleinen Schritt hinausgehen will – eigentlich ist es kein kleiner Schritt; es geht um das deutsche Anlagenrecht; das ist nach unserer Vorstellung der Kern; wenn Sie sich die Sammlung des Umweltrechts anschauen, stellen Sie fest, dass da noch sehr viel mehr ist –, wenn man einen großen Schritt machen will, dann reicht die vorgesehene Kompetenzordnung meines Erachtens wirklich nicht mehr aus.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Schrader.

Wir kommen damit zur dritten Fragerunde. Nach den jetzt vorliegenden Wortmeldungen wird es noch eine weitere Fragerunde geben, das heißt vier insgesamt. Ich schlage vor, dass wir danach eine Mittagspause machen. Allerdings würde ich dann gern den ersten Komplex abgeschlossen haben. Ich will noch einmal darauf hinweisen, dass wir noch immer beim ersten Komplex sind. Sie sollten dies bei den Fragestellungen beachten.

Ich gebe Frau Kollegin Kotting-Uhl vom Bündnis 90/Die Grünen das Wort.

Sylvia Kotting-Uhl, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Danke schön, Herr Vorsitzender. – Meine Fragen richten sich an Herrn Glück und an Frau Dr. Ziehm und beziehen sich auf die Abweichungsgesetzgebung.

- (B) Es geht mir um den Wettbewerb der Länder, der prognostiziert wird und auch gewollt ist, und um die Frage, ob bei Umweltstandards ein Wettlauf nach unten zu erwarten ist. Uns liegen dazu sehr unterschiedliche Einschätzungen vor. Es gibt auch die Aussage, dass es die Länder als kränkend empfinden, dass von manchen ein solcher Wettlauf nach unten erwartet wird.

Vor dem Hintergrund der Erfahrung, dass die Wirtschaft im Allgemeinen beim Umweltrecht eher auf niedrigere Standards als auf höhere drängt, und des Wissens, dass das Anlocken von Investoren eher Aufgabe der unteren als der oberen Ebene ist – da gibt es den direkten Kontakt –, frage ich Sie, Herr Glück und Frau Dr. Ziehm: In welche Richtung wird nach Ihrer Erwartung der hier bestehende Konflikt zwischen Wirtschaft und Umwelt bei einer Abweichungsgesetzgebung gelöst werden? Wenn Länder und Bund gemeinsam ein Interesse daran haben, dass Umweltstandards nicht gesenkt werden, ist weiter zu fragen, warum sie sich nicht auf Abweichungsregeln oder so genannte Öffnungsklauseln mit Mindeststandards verständigen, von denen nicht nach unten abgewichen werden darf.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt der Kollege Benneter für die SPD-Fraktion.

Klaus Uwe Benneter, MdB (SPD):

(C)

Ich habe zwei Fragen. Meine erste Frage geht an Herrn Professor Kloepfer, meine zweite Frage an Herrn Professor Koch.

Herr Professor Kloepfer, wenn ich das richtig sehe, haben Sie an diesem Werk mit dem Titel „UGB“, das ich hier in der Hand halte, mitgewirkt. Das ist der letzte Entwurf des letzten Versuchs eines Umweltgesetzbuches. Sie haben nun schon angedeutet, dass Sie damit leben könnten, wenn unser Entwurf so bliebe, wie er jetzt vorliegt. Wäre es dann möglich, das, was Sie in Ihrer Arbeit 1992 bis 1997 entworfen haben, endlich Gesetz werden zu lassen?

Herr Koch, Sie haben gesagt, dass Regelungen betreffend Eingriffe in den Naturschutz so gestaltet werden könnten, dass der Ausgleich durch die Länder finanziell und nicht unbedingt an anderer Stelle in der Natur erfolgen müsste, was – das kann ich nachempfinden – dem Sinn und Zweck widerspräche. Stimmen Sie denn mit mir darin überein, dass es hierbei genau um einen solchen Grundsatz des Naturschutzes geht, der nach der jetzt vorgesehenen Regelung abweichungsfest konstruiert ist, sodass eine solche Regelung betreffend Eingriffe für die Länder ausgeschlossen wäre?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt der Kollege Grosse-Brömer für die Unionsfraktion.

(D)

Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU):

Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte gern Herrn Gerhards und Herrn Professor Kloepfer befragen.

Herr Gerhards, Sie können den Prozess, der dazu geführt hat, dass wir heute hier sitzen und über die Gesetzentwürfe zur Föderalismusreform beraten, politisch bewerten. Vor dem Hintergrund, dass Sie auch persönliche und praktische Erfahrungen haben, möchte ich Sie gern fragen, ob aus Ihrer Sicht die Chance, auf diesem Gebiet auch bei den grundgesetzlichen Vorgaben nach vorn zu kommen und das positiv fortzuentwickeln, jemals größer war als heute oder ob – um es in der Fußballsprache zu formulieren – der Ball jemals besser lag, um nicht ein Eigentor, sondern ein Siegtor zu schießen.

Herr Professor Kloepfer, Sie würde ich gerne fragen, ob Sie die Auffassung von Frau Dr. Ziehm teilen. Dann ist die Frage, ob das, was wir vorhaben, im Vergleich mit der Situation, wie wir sie derzeit im Umweltrecht vorfinden, zu einem Kompetenzwirrwarr führt und das Bundesverfassungsgericht künftig wesentlich häufiger angerufen werden wird, weil es so viele unklare Kompetenzregelungen gibt.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Grosse-Brömer.

Jetzt fragt Herr Dr. Miersch für die SPD-Fraktion.

(A) Dr. Matthias Miersch, MdB (SPD):

Schönen Dank. – Eines der zentralen Ziele dieser Reform ist, mehr Rechtsklarheit zu erreichen und das Kompetenzgefüge klarer zu regeln. Vor diesem Hintergrund habe ich zwei Fragen an Herrn Professor Koch und Herrn Professor Erbguth.

Zunächst zum UGB, und zwar in voller Form, Teil I und Teil II, große Kodifikation. Sehen Sie die Möglichkeit, hier zu einer verbindlichen Regelung vor allem auch in den Bereichen zu kommen, die für die Rechtsanwender wichtig sind? Ich nenne das Stichwort „integrative Vorhabengenehmigung“. Ich frage das, weil es auch hier schon begriffliche Unschärfen gibt. Der Begriff des Vorhabens taucht im abweichungsfesten Kern nicht auf. Von daher ergibt sich die Frage: Sind hier Unschärfen vorhanden, die eventuell noch aus der Welt zu schaffen sind?

Mit Blick auf die Adressaten habe ich die Frage: Welchen Wert hat das UGB vor dem Hintergrund der Abweichungskompetenz? Werden wir in der Praxis nicht jedes Mal fragen müssen – das wäre doch ein großes Problem –: Wer hat bei welchem Tatbestand von seiner Befugnis zur Abweichung Gebrauch gemacht und inwieweit hat er davon Gebrauch gemacht? Das wäre gerade dann schwierig, wenn nicht ganze Gesetzesteile abweichend geregelt würden, sondern ein Land vielleicht nur eine Norm abweichend fassen würde. Die Frage ist also: Wie übersichtlich wird das überhaupt sein, welchen Wert hat das UGB dann – Stichwort „Verbindlichkeit“ – und was bringt es an Klarheit für die Rechtsanwender?

(B)**Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Abschließend in dieser Runde der Kollege Hermann vom Bündnis 90/Die Grünen.

Winfried Hermann, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Beim derzeitigen Umweltrecht gibt es eine große Gemeinsamkeit in einigen zentralen Punkten. Fast alle, ob von der Industrie, von den Umweltverbänden, von der CDU/CSU, von der SPD oder von den Grünen, beklagen: Das derzeitige Umweltrecht ist extrem kompliziert. Es ist in vielen Punkten nicht wirklich transparent. Es führt aufgrund von Doppelzuständigkeiten zu sehr ineffizienten Verfahren. Es ist auch nicht wirklich europatauglich und letztlich in hohem Maße bürokratisch. Meine Frage ist: Ist der vorliegende Entwurf mit Blick auf diese zentralen kritischen Punkte ein Fortschritt? Können Sie, Herr Professor Schrader und Frau Dr. Ziehm, einmal beispielhaft zeigen, wie wir in diesen Bereichen Fortschritte entdecken können oder ob es eben vielleicht keine gibt?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Hermann.

Wir gehen dann in die Antwortrunde. Ich rufe Herrn Professor Erbguth zur Beantwortung der Frage von Herrn Dr. Miersch auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Wilfried Erbguth:**(C)**

Ich habe eingangs schon versucht, das zu begründen. Aus meiner Sicht ist nach der gegenwärtigen Kompetenzlage ein UGB, das diesen Namen auch verdient, nicht möglich, weil wir weiterhin mit unterschiedlich zugeschnittenen Einzelkompetenzen, mit einer Kompetenzkombination arbeiten müssen. Damit bekommen wir das, was auch das Europarecht von uns verlangt, nämlich den integrativen Umweltschutz, nicht in den Griff. Deswegen wäre es Aufgabe, hieran endlich etwas zu ändern. Ich meine, gerade durch die Abweichungsmöglichkeiten der Länder wird dieses Vorhaben konterkariert. Das belegen Beispiele etwa aus dem Naturschutzrecht, die auch schon angesprochen und im Zusammenhang mit einer anderen Frage sehr deutlich beleuchtet worden sind. Was sind etwa die Grundsätze des Naturschutzes? Gehört dazu auch die Eingriffsregelung? Wahrscheinlich nicht. Die Eingriffsregelung ist wohl gemerkt vorhabenbezogen. Dieser Bereich läge dann außerhalb des Regelbaren, jedenfalls des dauerhaft Regelbaren. Das ist nur ein Beispiel; es gilt auch für die schon angesprochenen Schutzgebietsausweisungen.

Ich stehe dem also trotz aller Diskussion weiterhin sehr skeptisch gegenüber.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Kollege Gerhards auf die Frage des Kollegen Grosse-Brömer.

(D)**Sachverständiger Wolfgang Gerhards:**

Ich will zunächst darauf verweisen, dass wir in den Beratungen, insbesondere in der Projektgruppe „Umweltschutz“ – Frau Gönner und Herr Benneter, die in dieser Projektgruppe für die beiden großen Parteien saßen, können sich sicherlich gut daran erinnern –, sehr hart gefochten haben, weil das Umweltrecht einer der Punkte war, bei denen die Gesamtkonstruktion der Neufassung des Art. 72 immer thematisiert worden ist. Das hat allen Beteiligten – ich habe eben zwei namentlich genannt; ich könnte auch einige andere nennen – deutlich gemacht, dass die Ausgestaltung ein Prozess des Gebens und Nehmens ist.

Der Bund verliert die Rahmengesetzgebung, gewinnt aber Gestaltungsmöglichkeiten; denn die Rahmengesetzgebung war absolut versteinert und konnte nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes für die Zukunft nicht mehr in Anspruch genommen werden. Herr Kloepfer hat darauf hingewiesen, dass für das Abfallrecht und andere Bereiche die Regelungsmöglichkeiten, die es früher gegeben hat, weggefallen sind. Das heißt, wir standen, auch nach dem Juniorprofessorenurteil, vor der Situation, dass große Teile des bisherigen Konstrukts in der Zukunft nicht mehr funktioniert hätten. Wir mussten etwas Neues finden, und zwar etwas, von dem – sonst ist das nicht zu realisieren – beide Beteiligten, Bund und Länder, profitieren. Das kann man dann noch differenzieren.

Der Bund gewinnt Gestaltungsmöglichkeiten, freilich mit dem Makel, dass die Länder abweichen dür-

Sachverständiger Wolfgang Gerhards

(A) fen. Auch die Länder gewinnen eigene Gestaltungsmöglichkeiten in diesen Bereichen. Wichtig war uns aber vor allem, dass die Landtage Gestaltungsmöglichkeiten gewinnen. Es wird weniger eine Veranstaltung der Exekutive über die Zustimmungsrechte im Bundesrat – das sagt einer, der die ganzen Jahre so exekutivisch gedacht hat wie ich. Trotzdem halte ich es für entscheidend, dass an der Stelle die Landtage ins Spiel kommen; ich habe es schon zu Beginn gesagt. Denn die Verantwortung kommt wieder bei den Landtagen an, wird dort wahrgenommen und macht die Arbeit interessanter.

Wenn wir das jetzt nicht tun – das war Ihre Frage, Herr Grosse-Brömer –, dann ist die Chance erfahrungsgemäß für die nächsten 20, 30 Jahre vertan. Dann werden wir einen Zustand beibehalten, mit dem wir nicht leben und nicht sterben können, den wir EU-rechtlich nicht umsetzen können und bei dem wir auch innerdeutsch nicht in der Lage sind, auf moderne Anforderungen zu reagieren. Deshalb halte ich es für so wichtig, dass wir das jetzt machen, vorbehaltlich von Details, über die man in der Tat reden kann. Bezüglich des Abfallrechts haben wir gehört, dass die Konstruktion künftig klarer gefasst werden sollte. Darüber kann man nachdenken. Für den Wegfall der Erforderlichkeit ist das Abweichungsrecht besser als die Konstruktion, die wir jetzt im Entwurf haben; so glaube ich zumindest. Ähnliches gilt für die Lärmbekämpfung. Wenn man da ans Verhalten anknüpft, wie Herr Professor Dietlein vorgeschlagen hat, hätte man auch da eine saubere Regelung.

(B) Das ändert aber nichts daran, dass wir jetzt die einmalige Chance haben – sonst ist das im Laufe einer ganzen Generation nicht mehr möglich –, an dieser Stelle richtungweisend weiterzukommen. Schauen Sie sich an, wie Grundgesetzänderungen, die sinnvoll sind und tragen sollen, zustande kommen! Das macht man nicht mal eben so. Das geht auch nur, wenn man unter starkem Druck ist. Wir wussten in der Projektgruppe bis zum Schluss nicht, wie wir zu einer vernünftigen Regelung kommen. Wir haben uns auch nicht geeinigt. Den letzten Versuch hat Herr Benneter seinerzeit unternommen mit einer Regelung, die jetzt in dieser Form nicht Gesetz geworden ist, die aber immerhin gezeigt hat, dass Bewegung manchmal nur unter großem Druck möglich ist. Jetzt ist der Druck da. Ich sage Ihnen: Wenn er wegfällt, wird wieder nichts geschehen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Gerhards.

Jetzt Herr Präsident Glück zur Frage der Kollegin Kotting-Uhl.

Sachverständiger Alois Glück:

Frau Kollegin, ich habe in meinem einleitenden Statement vier Gründe genannt, warum ich einen Wettlauf nach unten nicht sehe und alles dagegen spricht. Ich will zwei Gründe wiederholen. Der erste Grund ist, dass der Bund mit seiner Gesetzgebung die Standards setzt und dass jede Abweichung, ob nach oben oder nach unten – Ihnen geht es in besonderer Weise um die

(C) Abweichung nach unten –, zwangsläufig zu einem Rechtfertigungsdruck derer führt, die das politisch zu verantworten haben, und zwar Rechtfertigung nicht verdeckt im Vermittlungsausschuss, sondern in der öffentlichen Debatte. Zweitens sprechen die hohen Normen dagegen; es ist darauf hingewiesen worden. Die Länder sind daran gebunden. Darüber hinaus wirkt das Haftungsrecht.

Wenn ich die Besorgnisse des verbandlichen Umweltschutzes recht verstehe, dann geht es im Kern um die Thematik der integrierten Vorhabensgenehmigung. Dabei gibt es auf der einen Seite das Bundesrecht. Beim Bundes-Immissionsschutzgesetz haben die Länder keine Abweichungsmöglichkeit. Im Wasserhaushaltsrecht haben wir die Situation, dass stoff- und anlagenbezogene Regelungen nicht zur Disposition der Bundesländer stehen, was ganz wesentlich ist.

Dann bleibt im Wesentlichen der Punkt Naturschutz. Im Naturschutz ist die strittig beurteilte Frage, ob die Grundsätze des Naturschutzes ausreichend und so umfassend sind, dass quasi der Status quo auch bundesrechtlich gesichert ist, oder ob es hier Spielräume gibt. Wenn es Spielräume gibt, dann werden diese durch EU-Recht trotzdem sehr eingengt sein. Nehmen wir nur einmal das Beispiel der FFH-Richtlinie. Auch von daher sind die Länder also nicht beliebig frei in der Ausgestaltung der Naturschutzregelungen. Selbst wenn man das unterstellt, sind aber Besorgnisse eher unbegründet, weil nicht viel passieren kann.

(D) Im Übrigen – es geht ja konkret vor allen Dingen immer um die Frage der Ausgleichsflächen – kann man sich durchaus Situationen vorstellen, in denen vielleicht eine Gesamtgüterabwägung für die Entwicklung eines Lebensraumes vorgenommen wird. Beispielsweise ist es so, dass wir die Ausgleichsregelung heute völlig einheitlich anwenden müssen, ob bei einem eher dicht bewaldeten Gebiet oder bei einem Raum, der naturräumlich ohne weiteres keine zusätzlichen Belastungen dieser Art verträgt. Da sind Differenzierungen nicht zugelassen. Unter dem Aspekt, dass Politik in der Gesamtverantwortung nach dem Maßstab der Nachhaltigkeit, bezogen auf einen ganzen Lebensraum und nicht nur aus einer Fachperspektive, Abwägungen vornimmt, könnte man dem durchaus etwas abgewinnen.

So wie ich die Dinge einschätze, wird es aber in diesem Bereich nicht sehr viele Handlungsspielräume geben. In allen übrigen Bereichen sehe ich ohnehin nicht die Versuchung eines Wettlaufs nach unten.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Glück.

Jetzt Herr Professor Koch zu den Fragen von Herrn Dr. Miersch und Herrn Kollegen Benneter.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

Ich darf mit der Antwort auf die Frage von Ihnen, Herr Benneter, beginnen. Sie haben gefragt, was die Grundsätze im Naturschutz umfassen. In der gegenwärtigen Diskussion gibt es zwei Strategien. Es gibt

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

(A) diejenigen Kollegen und Kolleginnen, die davon ausgehen, dass mehr nicht zu bekommen ist und die Regelungen deshalb extensiv ausgelegt werden müssen. Zu diesen Kollegen gehöre ich nicht. Man sollte nicht mit spekulativen Auslegungen in eine Verfassungsreform gehen. Wir wollen das auch nicht kleinreden. Grundsätze sind Grundsätze. Da will ich Ihnen ganz klar sagen: Die Elemente, die den Ländern zur Disposition gestellt werden – Landschaftsplanung, Eingriffsregelung, Gebietstypologie bis auf den Typus FFH-Gebiet, Monitoring –, fallen nicht unter den abweichungsfesten Kern. Grundsätze sind Grundsätze; es sind Regeln, die für eine gute, sachgerechte ökologische Behandlung der Natur formuliert sind. So verstehen wir Grundsätze auch sonst.

Ich halte es nicht für sinnvoll, das Abweichungsrecht in dem Sinne zu beschließen, dass der abweichungsfeste Kern nach und nach ausgelegt werden kann. Sie sind in der glücklichen Lage, jetzt entscheiden zu können. Sie müssen nicht auf das Verfassungsgericht und die Kreativität der Juristen spekulieren.

Noch ein wichtiger Punkt dazu. Natürlich gibt es heutzutage sehr viele europarechtliche Bindungen. Unser Recht wird außerordentlich stark von Europa geprägt, allerdings nicht so oft eins zu eins, wie es manchmal klingt. Hinsichtlich des Naturschutzrechts hat sich, wie ich finde, Herr Kollege Kloepfer in seinem Beitrag sehr bemüht, konstruktiv zu zeigen, dass es auch in den von mir angesprochenen weichen Feldern durchaus europäischen Halt gibt. Ich finde, er hat das gut herausgearbeitet. Aber dieser Halt ist nicht stark. Der Hinweis auf die strategische Umweltprüfung zum Beispiel, die wir umgesetzt haben und die für Landschaftspläne gilt, lässt außer Acht, dass das nur funktioniert, wenn diese auch vorliegen. Sie zwingt nicht dazu, Landschaftspläne zu erstellen.

(B) Ich will nicht alles, was Herr Kloepfer gesagt hat, widerlegen; darum geht es mir nicht. Es ist sehr respektabel, was er vorgetragen hat. Aber ich würde darauf nicht die Auffassung gründen, dass gerade im Naturschutzrecht der weite Abweichungsspielraum sozusagen europäisch eingebunden ist. Es gibt keine europäische Pflicht zur Landschaftsplanung, zur Eingriffsregelung oder zu einer komplexen Gebietstypologie, die das Bundesnaturschutzgesetz beinhalten würde.

Ich will nicht alles, was Herr Kloepfer gesagt hat, widerlegen; darum geht es mir nicht. Es ist sehr respektabel, was er vorgetragen hat. Aber ich würde darauf nicht die Auffassung gründen, dass gerade im Naturschutzrecht der weite Abweichungsspielraum sozusagen europäisch eingebunden ist. Es gibt keine europäische Pflicht zur Landschaftsplanung, zur Eingriffsregelung oder zu einer komplexen Gebietstypologie, die das Bundesnaturschutzgesetz beinhalten würde.

Ich erlaube mir noch einmal den Hinweis darauf, dass ich auch nicht sehe, warum Fragen wie etwa die Gebietstypologie landesrechtlich geregelt werden müssen. Da gibt es keinen Regionalbezug.

Ein kurzer Hinweis zu dem, was Herr Glück eben gesagt hat. Ich stimme ihm völlig darin zu, dass bei den entsprechenden Verhältnissen nachrangig auch eine Ersatzzahlung eine befriedigende Lösung sein kann. Aber es gibt Bestrebungen – es gab einen Antrag in der Amtschefkonferenz, der Umweltministerkonferenz –, die Ersatzzahlungen dem Ausgleich gleichzustellen. Das ist zwar abgelehnt worden, was ich gerne zur Kenntnis nehme; aber da sind Spielräume zu erkennen. Meine Anregung ist, noch einmal zu prüfen,

(C) ob man das nicht etwas enger eingrenzen kann. Mir ist die Diskussion über die sachliche Sinnhaftigkeit weitreichender Abweichungsbefugnisse zu sehr in den Hintergrund geraten.

Herr Miersch hat gefragt, inwieweit verbindliche Vorgaben vom Bund im Rahmen eines solchen UGB gemacht werden können. Die Antwort ist einfach: Sie müssen zunächst einmal vielfältig und ausreichend sein. Dann gibt es Abweichungsrechte. Da besteht eine Geltungsproblematik hinsichtlich des UGB. Wie das letztlich ausgeweitet wird, weiß niemand zu sagen. Deshalb müssen Sie sich die Frage in der Form stellen, ob man ein UGB unter relativ weit reichenden Abweichungsbefugnissen im Gewässerschutz- und im Naturschutzrecht machen möchte oder nicht.

Sie haben die Frage gestellt, ob das dann noch einen Wert hat. Das ist eine sehr komplexe Frage und ich habe meine Zeit weitgehend ausgekostet. Ich will aber einen Aspekt ansprechen, über den heute gar nicht mehr diskutiert wird. Das Umweltgesetzbuch ist meines Erachtens eine sinnvolle Sache und man sollte versuchen, es umzusetzen. Man sollte es aber nicht zu hoch hängen und es als Leuchtturmprojekt darstellen nach dem Motto: wenn kein UGB, dann geht gar nichts. Das UGB wird mit Erwartungen überfrachtet, die es gar nicht erfüllen kann. Es soll schlank und möglichst verbindlich sein, möglichst bald vorliegen, möglichst alles enthalten. Ich frage mich oft und diskutiere auch mit Politikern darüber: Wo sollen eigentlich die 32 BImSch-Verordnungen stehen? Sollen die in einem Anhang versteckt werden? Wir sollten uns keinen Illusionen hingeben über Wunderwerke, die das UGB angeblich schaffen kann.

(D) Herr Hermann, Sie haben vorhin das geltende Umweltrecht sehr massiv geradezu als wandelndes Desaster geschildert. Unter den Juristen, die das praktizieren müssen, kommen wir da einigermaßen längs. Ich empfinde es nicht als Desaster, obwohl ich viele Änderungswünsche hätte. Man sollte aber nicht den Fehler machen, das UGB entweder als Leuchtturm zu beurteilen, mit dem nach dem Motto „Augen zu und durch“ verfahren wird, oder als Desaster des geltenden Rechts. So beurteile jedenfalls ich persönlich die Sachlage nicht.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Ich habe Herrn Professor Kloepfer gerade übergangen. Ihm liegen noch Fragen von den Kollegen Grosse-Brömer und Benneter vor. Bitte schön.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

Zunächst einmal zur Differenzierung. Sie haben, Herr Benneter, dankenswerterweise das UGB-KoME hochgehalten. Ich hoffe, dass Sie weiter daran festhalten. Aber hier ist ja auch das UGB I genannt worden. Dieses Buch ist 1998 erschienen, erarbeitet von der Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch. Dann kam der Gedanke auf, die IVU-Richtlinie durchsetzen zu müssen. Deswegen wollte man einen

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer

- (A) Teil, die integrierte Vorhabengenehmigung, herausnehmen. Über diese haben wir ja jetzt länger miteinander gesprochen.

Sie haben zu Recht gefragt, ob das die Blaupause ist, die man eventuell im Weiteren benutzen kann. Ich würde verkürzt sagen: Bis auf die Unsicherheiten, die wir im Abfallbereich haben, ja. Die Kompetenzkombination reicht aus. Wir müssen uns immer vorstellen: Das gesamte Recht, das wir im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung haben, ist unter dem umfassenden Regime der Erforderlichkeitsklausel entstanden. Was alles unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 des Grundgesetzes fällt, geht auf keine Kuhhaut. Natürlich ist das im Bereich des Abfalls unter dem Gesichtspunkt der Risikominimierung zu sehen. Aber auf Ihre Frage gebe ich die klare Antwort: Ja.

Damit komme ich zur zweiten Frage, ob es mehr Verwirrung, mehr Streitereien geben wird. Das ist die Auffassung von Frau Ziehm. Es ist nicht meine Aufgabe, über jemand anderen zu urteilen. Ich persönlich halte diese Auffassung allerdings für nicht richtig. Natürlich werden die bestehenden Kompetenzstreitigkeiten abgebaut. Natürlich wird mehr Klarheit hergestellt.

- (B) Vieles, was zur Abweichungsgesetzgebung gesagt wird, geht an dem Kern vorbei, dass der Bund erst einmal in die Lage versetzt wird, ein Regelwerk zu erlassen. Es gibt für die Politiker vor Ort überhaupt keine Einschränkung in der Erlasssituation. Dann kann man sagen: Die Relevanz wird in den Feldern, wo die einzelnen Bundesländer eine abweichende Regelung treffen, zurückgenommen. Die im Wasserrecht und im Naturschutzrecht geltende Rechtssituation ist doch die, dass man erst Bundesrecht beachten und sich dann die umfassenden Regelungen der Länder anschauen muss. Gemessen daran ist die neue Regelung ein überhaupt nicht zu bestreitender Vorteil.

Das Problem der Stellungnahmen ist, dass gesagt wird: Wir erreichen nicht 100 Prozent; nicht alle Wünsche werden wahr. Deswegen, weil wir nicht 100 Prozent erreichen, lassen wir die Sache kippen. Das halte ich für unpolitisch, für nicht richtig und für einen tatsächlichen Rückschritt. Denn wenn die jetzige Situation nicht für eine Verfassungsänderung genutzt wird, dann ist die Sache – da stimme ich Ihnen, Herr Gerhards, völlig zu – für die nächsten 30 Jahre erledigt. Die Situation muss jetzt genutzt werden. Sie sind die Fachleute für Konflikt und Konsens. Jetzt muss man sich überlegen, was noch möglich ist. Aber die Hürde so hoch zu hängen, dass man sagt, erst wenn alle Wünsche erfüllt sind, erst wenn überall Klarheit besteht, führen wir die Reform durch, ist, offen gesagt, unrealistisch und unpolitisch.

Der Begriff des Vorhabens ist ein feststehender Begriff. Da gibt es nicht viel Unklarheit. Wenn wir überall so viel Klarheit hätten wie bei den Vorhaben, die immer noch durch Verordnungen konkretisiert werden können, dann könnten wir froh sein. Also starten Sie jetzt durch!

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kloepfer.

Jetzt antwortet Herr Professor Schrader auf die Frage des Kollegen Hermann.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Es ging um die Frage, inwieweit der vorliegende Entwurf ein Fortschritt gegenüber der Ausgestaltung des jetzigen Umweltrechts ist. Die jetzige Ausgestaltung sollte im Bereich des Vorhabengenehmigungsteils im Umweltgesetzbuch – darin besteht Übereinstimmung – verbessert werden. Es bestünde die Möglichkeit, die verschiedensten Anforderungen unterschiedlicher Gesetze in eine Richtung zu führen. Allerdings werden dadurch die bisherigen Einzelgesetze nicht obsolet; denn das BImSchG oder das Wasserhaushaltsgesetz enthält ja nicht nur einen anlagenbezogenen Teil. Wir werden, wenn wir nur diesen Teil betrachten, weiterhin eine verwirrende Bundesstruktur behalten.

Zur Frage, ob es Fortschritte vor dem Hintergrund des Aspektes der Bürokratie gibt. Die EU kommt mit immer neuen Dingen auf Deutschland und alle anderen Mitgliedstaaten zu, die wiederum bei uns zu neuen Anforderungen führen. Das könnte auch im Naturschutz sein, wenn es eine europäische Naturschutzkategorie gibt. Das heißt für mich, wir müssen darauf schauen, ob wir uns in Deutschland an diese EU-Strukturen, so wie sie auf uns zukommen, entsprechend anpassen. Ich sehe im Hinblick auf das Verfassungsrecht so wie auch im einfachen Recht eher die Tendenz: Wir ziehen die bisherigen Strukturen vor in der Hoffnung, dass es mit der jetzigen Version besser klappt. Die Situation ist die: Die Bürokratie kann durch den Ländervollzug stark beeinflusst werden. Wir haben ohne eine Verfassungsänderung riesige Fortschritte erzielt, etwa was die Länge von Genehmigungsverfahren angeht.

Man muss aber doch ins Detail gehen und kann nicht sagen: Augen zu und durch, weil das Jetzige der allein erreichbare Satz ist. Wenn es in bestimmten Bereichen Probleme gibt, dann muss man jetzt daran ansetzen, damit wir die notwendige Anpassung an europäische Strukturen schaffen. Anders herum gesagt: Wir sollten uns nicht wieder neue Probleme schaffen.

Etwa im Bereich der Abweichungsrechte im Naturschutz gibt die europäische Ebene keine Eingriffsregelung vor. Es ist aber auch nicht so, dass dies ein abweichungsfester Kern ist. Dies ist gerade für die Vorhabengenehmigung wichtig. Das Bundesverfassungsgericht nimmt den Text des Grundgesetzes wichtig und sagt: Wenn die Möglichkeit der Ausnahmen besteht und es um abweichungsfeste Kerne des Bundes geht, dann sind diese Ausnahmen eng auszulegen. Das heißt, wir werden gerade im Bereich der Eingriffsregelung weiterhin breite Möglichkeiten der Länder haben. Das wollten die Gremien wohl auch so.

Ein anderes Beispiel, wo Unklarheiten bestehen, wäre etwa die Frage: Kann ich mit meinem Mountainbike über eine Landesgrenze fahren? Bislang ist klar,

Vorsitzender Andreas Schmidt

- (A) dass Natursport nach den Grundsätzen des Naturschutzes bundesrechtlich einheitlich mit einem Prä versehen ist. Was aber sind die Grundsätze des Naturschutzes? Wenn das unklar bleibt und den Ländern damit Abweichungsrechte eröffnet werden, dann werden sich die Bürger nicht mehr einheitlich orientieren können, sondern zwischen Bremen und Niedersachsen sehr schnell an Grenzen stoßen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Schrader.

Jetzt abschließend Frau Dr. Ziehm zu den Fragen der Kollegin Kotting-Uhl und des Kollegen Hermann.

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm:

- Zunächst zur Frage des Wettbewerbs der Länder, nach oben oder unten. Ich denke, es gibt zumindest Anhaltspunkte dafür, dass es einen solchen Wettbewerb nach unten geben kann. Es ist kein Geheimnis, dass es in einigen Ländern Bestrebungen gibt, die Eingriffsregelung abzuschaffen oder zumindest abzuschwächen. Das Gleiche gilt für die Landschaftsplanung. Herr Glück hat eben das Beispiel der FFH-Richtlinie erwähnt. Wenn man sich die doch etwas traurige Geschichte der Umsetzung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie in Deutschland anschaut, dann stellt man fest, dass es Anhaltspunkte dafür gibt, dass es auch einen Wettbewerb nach unten geben kann. Sicherlich war an der Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie auch der Bund nicht ganz unbeteiligt. Aber die Länderseite hatte durchaus ihren Anteil daran. Ich möchte nicht darüber spekulieren, welches Land wie nach unten abweichen würde. Aber ich sage, es gibt Indizien dafür.

Letztlich ist doch aber entscheidend, dass die Grundgesetzänderung, wenn sie so, wie jetzt vorgesehen, kommen sollte, die Möglichkeit einräumt, nach unten abzuweichen. Warum brauchen wir diese Möglichkeit? Wir wollen Gestaltungsspielräume für die Länder. Das ist sinnvoll. Die Länder sollen aber vor allem nach oben abweichen können. Ob wir das jetzt als Öffnungsklauseln oder Schutzverstärkungsklauseln bezeichnen, ist letztlich egal. Aber dann bestehen genau diese Abweichungsrechte.

Vielleicht noch ein Hinweis zum EU-Recht. Natürlich gibt das EU-Recht den Ländern Grenzen vor. Die Länder sind daran gebunden; das ist vollkommen richtig. Aber wir alle wissen, dass das EU-Recht erhebliche Spielräume beinhaltet. Bei der Umsetzung können diese Spielräume genutzt werden. Im schlimmsten Fall kann es passieren – das ist möglich; das wissen wir alle –, dass die Länder EU-Recht 16-mal auf unterschiedliche Art und Weise umsetzen.

Zum nächsten Punkt. Der Bund hat natürlich keine Durchgriffsrechte. Der Bund soll ein Land in Regress nehmen können, wenn es EU-Recht nicht richtig umsetzt. Wollen wir das wirklich? Wollen wir so weit gehen, dass der Bund Länder in Regress nimmt, die das EU-Recht nicht richtig umsetzen? Das kann es doch

nicht sein, was wir mit der Föderalismusreform erreichen wollen. (C)

Es gibt Indizien für einen Wettbewerb der Länder nach unten. Ich will aber nicht darüber spekulieren, wie er sich tatsächlich entwickeln würde. Was wollen wir? Wir wollen diesen Wettbewerb nicht. Wir wollen Rechtssicherheit. Die wäre gewährleistet, wenn wir Abweichungsrechte nach oben vorsehen. Die sollte man dann anders benennen. Dann hätten wir Rechtssicherheit.

Ein Letztes zu diesem Punkt. Es gibt auf EU-Ebene parallele Regelungen. Dort gibt es den einheitlichen Kompetenztitel „Recht der Umwelt“; das wissen auch Sie. Es gibt so genannte Schutzverstärkungsklauseln. Die USA und auch Kanada kennen ähnliche Regelungen mit Abweichungsrechten nach oben. Wenn man sich die internationale Ebene anschaut, kommt man zu dem Ergebnis, dass es dort die Dinge gibt, die wir vorschlagen.

Zur zweiten Frage, ob die vorgesehene Änderung einen Fortschritt bewirkt. Was ist eigentlich im Umweltbereich ein Fortschritt? Für mich ist es zunächst ein Fortschritt, wenn wir ein modernes Umweltrecht schaffen. Das heißt, wir müssen die globalen Herausforderungen annehmen. Das heißt, wir brauchen etwas, was die erneuerbaren Energien und den Klimaschutz mit umfasst. Das ist bislang nicht ausdrücklich geregelt und soll auch keinen eigenen Kompetenztitel erhalten, sondern weiterhin – das wurde mehrmals angesprochen – unter das Recht der Wirtschaft in Verbindung mit der Erforderlichkeitsklausel fallen. (D)

Was wollen wir weiter? Wir wollen schnellere, transparentere Genehmigungsverfahren. Die Schaffung eines UGB – das habe ich schon gesagt – wird möglich, aber mit Abweichungsrechten. Damit ist es faktisch in vielen Bereichen weitgehend bedeutungslos.

Das gilt auch für das Verfahrensrecht. Gerade der geplante Art. 84 sieht Abweichungsrechte der Länder im Verfahrensrecht vor. Wenn man dann in die Gesetzesbegründung sieht, stellt man fest, dass dort steht: Bund und Länder sind sich einig darin, dass regelmäßig ein Ausnahmefall vorliegt. Allein unter semantischer Sicht finde ich dies höchst interessant. Was ist eigentlich ein regelmäßiger Ausnahmefall? Auch das könnte das Bundesverfassungsgericht beschäftigen, auch wenn Herr Kloepfer das etwas anders sieht. Wenn man meint, dies klar regeln zu wollen, dann sollte man dies doch bitte klar ins Grundgesetz schreiben und nicht von einem regelmäßigen Ausnahmefall in irgendeinem Begleittext reden. Das kann einfach nicht sein und ist für mich kein Fortschritt.

Integrierter Umweltschutz, umweltmedienübergreifend, wäre für mich auch ein Fortschritt in der Umweltpolitik. Der wird aber nur gewährleistet, wenn das Umweltgesetzbuch auch faktische Bedeutung erlangen kann. Das wird in weiten Teilen nicht der Fall sein.

Von abweichungsfesten Kernen war wiederholt die Rede. Solange diese Kerne nicht näher bestimmt sind,

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm

- (A) kann abgewichen und wird darüber gestritten werden. Wenn wir hier keine weitere Rechtssicherheit herstellen, dann ist dies auch kein Fortschritt.

Noch einmal zusammengefasst: Wir schaffen kein modernes Umweltrecht, wie es einige Staaten schon kennen. Wir werden eine weitere Zersplitterung haben. Ich möchte es kurz aufzählen: Wir haben die ausschließliche Gesetzgebung im Atombereich, die konkurrierende Gesetzgebung mit Abweichungsrechten, die konkurrierende Gesetzgebung ohne Abweichungsrechte, aber mit Erforderlichkeitsklausel und die ausschließliche Gesetzgebung der Länder für den so genannten sozialen Lärm und umweltfremde Kompetenzen, zum Beispiel das Recht der Wirtschaft. Dies alles gilt in einem Bereich, der doch eigentlich einheitlich geregelt werden müsste und in dem vielfältige Wechselwirkungen bestehen. Wenn man das alles nicht zusammenfasst, sondern noch weiter zersplittert, als es bisher der Fall ist, dann ist dies für mich kein Fortschritt, sondern ein Rückschritt. Wir sollten die Chance nutzen, hier wirklich eine einheitliche Regelung zu schaffen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Dr. Ziehm.

Bevor wir zur nächsten Fragerunde kommen, möchte ich Frau Professor Dr. Epiney, Direktorin am Institut für Europarecht in Fribourg in der Schweiz, begrüßen. Wir freuen uns, dass jetzt auch Sie hier sein können.

- (B) Mir liegen für diesen Fragenkomplex noch acht Wortmeldungen vor. Ich schlage vor, dass wir diese Wortmeldungen in einer Runde abarbeiten. – Ich sehe keinen Widerspruch.

Dann darf ich als ersten Fragesteller Herrn Dr. Schnappauf, Staatsminister aus Bayern, aufrufen. Bitte schön, Herr Dr. Schnappauf.

Staatsminister Dr. Werner Schnappauf (Bayern):

Herr Vorsitzender, ich möchte die Themen Umweltsatzbuch und Abweichungsrechte ansprechen und dazu eine Frage an Herrn Gerhards richten. Ich habe mir im Umweltministerium in Bayern einmal aufzeigen lassen, was die praktischen Möglichkeiten des Abweichungsrechtes sind. Die Beispiele für die verschiedenen Bereiche, für die Bereiche Wasser, Naturschutz etc., zeigen, dass es im Grunde um Detaillierungen geht. In den großen, substanziellen Themen wird nicht abgewichen.

Herr Schrader, Sie haben gesagt, es gebe „breite Möglichkeiten der Länder“ mit vielen Unklarheiten. Sie haben das Beispiel des Fahrradfahrens über Ländergrenzen angesprochen. Herr Gerhards, ich wäre dankbar, wenn Sie als Vorsitzender der Projektgruppe „Umweltrecht“ ganz dezidiert dazu Stellung nehmen könnten, was die Abweichungsrechte in der Praxis, in der Lebenswirklichkeit Deutschlands und der 16 Län-

- der in Zukunft bedeuten können. Zum Beispiel könnte ein Land die generelle Aufstellung der Landschaftspläne in den Kommunen festlegen oder dies an bestimmte Kriterien binden. Es könnte regeln, ob generell ein Wasserbuch geführt wird oder ob es alternative Modelle gibt. Das sind für mich praktische, konkrete und detaillierte Punkte, die sich aus der Örtlichkeit, aus der jeweiligen Situation ergeben.
- (C)

Die Grundsatzfragen, die Generallinien deutscher Umweltpolitik werden aber im UGB festgelegt und sind abweichungsfest, sodass sich aus meiner bisherigen Einschätzung – dazu frage ich Sie als Vorsitzenden der Projektgruppe – keine Grundsatzdiskussion über die Abweichungsrechte zu entspinnen braucht. Es ist doch im Grunde sachgerecht, wenn diejenigen, die sich näher an einer örtlichen Thematik befinden, die Verantwortung dafür übernehmen – Präsident Glück hat es vorhin dargestellt –, sodass der Bürger dann auch erkennt: Das Parlament, zum Beispiel das in München, hat entschieden, das Wasserbuch so und so zu führen, oder hat entschieden, dass ein Landschaftsplan aufgestellt werden muss oder es eine Ausnahme gibt. Damit gibt es auch mehr Transparenz und mehr Vertrauen.

(Wolfgang Wieland, MdB [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]: Bitte fragen und keine Grundsatzreferate halten!)

- Ich bin am Schluss. – Denn wir Länder leiden darunter, dass für den Bürger nicht klar ist, wer die Verantwortung trägt. Nach meiner Einschätzung sind wir heute zu 80 Prozent an europäisches Recht gebunden. Wenn wir Klarheit darüber schaffen können, wer zuständig ist, dann ist das auch sachgerecht. Deshalb wäre ich dankbar, wenn Sie noch einmal konkret darstellen könnten, welche Punkte der Umweltpolitik zu der Regelungskompetenz der Länder gehören sollten.
- (D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt Herr Kollege Bülow für die SPD-Fraktion.

Marco Bülow, MdB (SPD):

Herr Vorsitzender! Ich habe eine Frage an Professor Koch. Es gibt ja das Recht der Wirtschaft. Auch bei uns im Umweltausschuss sind Ausführungen über das Recht der Umwelt gemacht worden. Vielleicht können Sie Stellung dazu nehmen, welche Auswirkungen das hätte.

Eine weitere Frage richte ich an Frau Dr. Ziehm. Herr Glück hat heute Morgen ausgeführt, dass Umweltbewegungen sich teilweise vor Ort, in den Kommunen, engagieren. Wenn ich ihn richtig verstanden habe, wollte er damit sagen, dass die betreffende Gesetzgebung deswegen in die Kompetenz der Länder gehört. Nun kenne ich keinen Umweltverband, der nicht Kritik an diesen Vorschlägen geäußert hätte. Vielleicht kann Frau Ziehm aufgrund ihrer Erfahrung sagen, in welchen Bereichen es sinnvoll ist, auf das zu achten, was vor Ort passiert, und in welchen es

Marco Bülow, MdB

- (A) sinnvoll ist – wir haben heute einige angesprochen –, auf Bundesebene bestimmte Vorgaben zu machen.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt Herr Kollege Heilmann für die Fraktion Die Linke.

Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE):

Ich habe die Karte mit meinen Fragewünschen allerdings zum Themenkomplex zwei abgegeben; das habe ich auch angekündigt.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Dann stellen wir das zurück und Sie sind in der nächsten Runde an der Reihe. Das war mir nicht bekannt.

Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE):

Ja, ich schlage vor, dass wir das so machen. Wir haben ja verabredet, dass wir bestimmte Themenkomplexe abarbeiten wollen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Dann rufe ich Herr Kollegen Petzold für die CDU/CSU-Fraktion auf.

- (B) **Ulrich Petzold, MdB (CDU/CSU):**

Herzlichen Dank, Herr Vorsitzender. – Meine Frage richtet sich an die Praktiker unter den Sachverständigen, also an Herrn Landtagspräsidenten Glück und Herrn Minister a.D. Gerhards. Die überwiegende Zahl der Sachverständigen, gerade auch solche, die sich über die Gesamtreform positiv geäußert haben, haben in ihren Gutachten Zweifel an den geplanten Regelungen insbesondere für die Abfallwirtschaft, hinsichtlich der Erforderlichkeitsklausel und des Abweichungsrechts beim Naturschutz angemeldet. Meine Herren, sind Sie der Auffassung, dass eine Korrektur in diesen Bereichen zu schwerwiegenden Brüchen in der Gesamtreform führen wird? Und, wenn ja: Welche Änderungsmöglichkeiten sehen Sie gerade in Bezug auf das Abweichungsrecht und die Erforderlichkeitsklausel?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt der Kollege Bollmann für die SPD-Fraktion.

Gerd Bollmann, MdB (SPD):

Ich habe zwei Fragen an Professor Koch. Erstens: Welche Auswirkungen hat die Abweichungsklausel auf das bestehende Abfallrecht? Zweitens: Gefährdet eine unterschiedliche Behandlung von Abfallrecht und Immissionschutzrecht die Kohärenz von miteinander verknüpften Maßnahmen?

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt kommt der Kollege Liebing für die Unionsfraktion.

Ingbert Liebing, MdB (CDU/CSU):

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine Damen und Herren! Meine Frage richtet sich an Professor Kloepfer. Ich möchte einen Vorschlag des Landes Schleswig-Holstein ansprechen. Die dortige Landesregierung schlägt vor, den Katalog der abweichungsfesten Kerne zu erweitern um – ich zitiere – vorhabenbezogene Regelungen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung und der Verträglichkeitsprüfung. Mit Blick auf das unstrittige Ziel der integrierten Vorhabengenehmigung würde mich Ihre Einschätzung dieses Vorschlags interessieren. Stellt er eine zwingende Voraussetzung dar, wenn man dieses Ziel erreichen will? Schätzen Sie ihn für hilfreich ein oder sehen Sie ihn als störend? Stellt eine solche Erweiterung des Katalogs der abweichungsfesten Kerne das Grundkonzept der Abweichungsgesetzgebung und diesen Teil der Föderalismusreform infrage oder ist dies eher eine graduelle Verschiebung?

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Kollege Schmitt für die SPD-Fraktion.

Heinz Schmitt (Landau), MdB (SPD):

Vielen Dank. – Ich habe eine Frage an Herrn Professor Ruthig. Herr Professor Ruthig, wir haben ja das grundsätzliche Ziel, dass die Föderalismusreform für mehr Rechtssicherheit und Rechtsklarheit sorgen soll. Deshalb fand ich Ihren Vorschlag, ein Notifikationsverfahren einzuführen, sehr interessant. Ich möchte Sie bitten, diesen Vorschlag etwas näher zu erläutern und das Verfahren verständlich zu machen.

Meine zweite Frage richte ich an Herrn Professor Koch. Herr Professor Koch, ich wollte Sie fragen, ob der vorliegende Vorschlag positive Veränderungen beim Klimaschutz bewirken würde. Wie ist Ihre Einschätzung in Bezug auf die große Aufgabe des Klimaschutzes und die Klimaproblematik?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Schmitt.

Abschließend erhält der Kollege Göppel für die CDU/CSU-Fraktion das Wort.

Josef Göppel, MdB (CDU/CSU):

Ich habe eine Nachfrage an Professor Kloepfer und Herrn Professor Schmidt-Jortzig und gehe dabei von Ihrer Bemerkung, Herr Professor Schmidt-Jortzig, aus, dass nicht das gilt, was die Abgeordneten gemeint haben, sondern das, was im Text steht. Herr Kloepfer, Sie sagten: Abweichungen sind punktuell möglich. Im Ge-

Josef Göppel, MdB

- (A) setzentwurf steht aber, dass Abweichungen auf bestimmten Gebieten möglich sind. Deshalb ist meine Frage an Sie: Sind durch solche Formulierungen die integrierte Vorhabensgenehmigung und die Sicherstellung des Verursacherprinzips bei Eingriffen in die Natur, also die Ausgleichspflicht, wirklich gewährleistet? Oder kann es sein – wie es einer der Kollegen in seiner Frage vermutet hat –, dass zum Beispiel die Regelungen zu den Eingriffen durch die abweichende Gesetzgebung ausgesetzt werden könnten?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Göppel.

Wir gehen jetzt in die Antwortrunde und ich rufe Herrn Kollegen Gerhards auf, der die Fragen von Herrn Petzold und Herrn Staatsminister Schnappauf beantworten wird.

Sachverständiger Wolfgang Gerhards:

Danke schön. – Ich will zunächst auf die Fragen von Herrn Petzold antworten. Ich habe Sie so verstanden, dass Sie mich fragen wollten, ob ich mir aufgrund meiner Erfahrung vorstellen könnte, dass die Vorschläge zu zwei Abweichungsmöglichkeiten sinnvoll sind. Das eine bezog sich darauf, ob man dem Vorschlag von Herrn Kloepfer näher treten sollte, im Bereich der Abfallwirtschaft die bestehende Systematik zu ändern und zu sagen: Wir verzichten auf die Erforderlichkeit; stattdessen gibt es ein Abweichungsrecht. Ich habe vorhin schon deutlich gemacht, dass ich das zumindest für einen bedenkenwerten Vorschlag halte, einen Vorschlag, der zur Klarheit beiträgt und der sich auch in die übrigen Regelungen zum Sachbereich des Umwelts rechts einfügen würde. Das sollte man mindestens ernsthaft erwägen. Das halte ich für ganz vernünftig.

(B)

Die zweite Möglichkeit – so habe ich Sie verstanden – bezieht sich darauf, ob insbesondere die Grundsätze des Naturschutzes abweichungsfest sind. Da haben Sie gefragt, ob das praktikabel und handhabbar ist.

Ich will andersherum antworten und die Gegenfrage stellen: Wie wollen Sie es in die Verfassung besser hineinschreiben? Es hat wenig Sinn, Detailregelungen, deren Formulierung für ein Gesetz schon schwierig genug ist, in eine Verfassung hineinzuschreiben. Das abschreckendste Beispiel dafür ist Art. 23. Daran habe ich mitgewirkt; deshalb kann ich das ruhig so sagen. Der Verfassungsgesetzgeber sollte gar nicht versuchen, das, was sich im Laufe der Jahre auch anders entwickeln kann, im Detail vorzugeben. Vielmehr muss man eine gewisse Freiheit lassen und hoffen, dass sich in der Praxis eine Lösung findet bzw. dass die Rechtsprechung für Klarheit sorgt. Ich glaube aber nicht, dass das so kompliziert ist. Das meiste, was sich hinter diesem Begriff verbirgt, ist ziemlich schnell handhabbar; da wird man eine Einigung finden. Notfalls muss man das in das betreffende Gesetz hineinschreiben und dann wird sich das regeln. Das ist besser, als wenn man eine Verfassung in einer Weise ändert, dass man nach zehn Jahren fragt: Wie konnten wir das nur so hineinschreiben?

(C) Deshalb glaube ich, dass man dem ersten Vorschlag näher treten und von dem zweiten die Finger lassen sollte. Er ist zwar gut gemeint, ist aber am Ende eher schädlich.

Zu der Frage von Herrn Kollegen Schnappauf, was das für die Praxis heißt. Wir haben in der Projektgruppe „Umwelt“ festgestellt, dass von der großen Linie nicht abgewichen werden sollte. Wir hatten deshalb von Anfang an viel Sympathie für einen Vorschlag aus dem Saarland zum Wasserrecht, der jetzt wieder gemacht worden ist. Darin wird gesagt: Das, was anlagenbezogen ist, und das, was stoffbezogen ist, muss herausgenommen werden; dafür sollen die Länder keine Kompetenz erhalten. Wir brauchen ein medienübergreifendes Umweltrecht. Da hat es keinen Sinn, dass alles das, was nicht nur ein einzelnes Land betrifft, von den Landtagen geregelt werden kann. Aber – da sind wir wieder beim regionalen Ansatzpunkt – es gibt eine ganze Reihe von Regelungen – auch das, was Sie genannt haben; es gibt auch noch weitere Beispiele; aber Ihre reichen völlig aus, um das deutlich zu machen –, die sich darauf beziehen: Wie wird das vor Ort gemacht? „Muss man das in München so machen wie in Nürnberg?“ haben Sie gefragt. Oder: Muss man das in Hamburg so machen wie in Köln? Muss man das im Sauerland nicht vielleicht ganz anders machen dürfen als in Bielefeld? Denn die Strukturen sind andere. Das hat etwas mit den räumlichen Gegebenheiten, auch mit einem unterschiedlichen Behördenaufbau zu tun. Die Integration von Verfahrensschritten kann in einer kleinen Behörde ganz anders gestaltet werden, als wenn man es mit einem Riesenapparat zu tun hat. In einer Millionenstadt in der Größe Kölns oder Münchens ergibt sich ein ganz anderer Integrationsaufwand als in einem Landkreis mit 200 000 Einwohnern – manche wären ja schon froh, wenn sie so groß wären – oder einem kleinen Landratsamt. Auch die Frage, wo das angesiedelt werden soll, beim Land oder auf der regionalen Ebene oder bei der Kommune, sollte man den Ländern überlassen.

(D)

Das alles ändert nichts daran, dass die Inhalte, das, was geprüft wird, einheitlich geregelt werden müssen und das Abweichungsrecht – wenn man es in diesem Bereich zulässt – unter dem Begründungszwang steht, den Herr Kollege Glück ein paar Mal genannt hat. Welcher Landtag traut sich denn, unterhalb von Standards zu bleiben, die bisher bundesweit anerkannt gewesen sind oder die in anderen Ländern gelten? Es geht aber nicht nur um eine Abweichung nach unten; es geht auch um eine Abweichung nach oben.

Auf Folgendes möchte ich noch hinweisen, weil es in dieser Diskussion deutlich geworden ist und weil es etwas mit der Praxis zu tun hat: Hier ergreifen überwiegend in der Umweltpolitik engagierte Sachverständige und Abgeordnete, Leute, die damit zu tun haben, das Wort. Man kann einen Tunnelblick entwickeln und dazu neigen, das für den wichtigsten Punkt der Welt zu halten. Deshalb ist es ein starkes Bestreben derjenigen, die mit der heutigen Umweltgesetzgebung des Bundes im Kern zufrieden sind, zu sagen: Lasst uns das festhalten. Denn wenn die Länder dafür zuständig sind,

Sachverständiger Wolfgang Gerhards

- (A) dann wird es nur nach unten gehen. Und das wollen wir nicht. – Das heißt aber, dass die Definition dessen, was richtig ist und was nicht, schon nach dem Motto abgehakt ist: Das haben wir im Sack; darüber wollen wir nicht mehr diskutieren.

Auch unter gesetzgeberischen Gesichtspunkten halte ich es für richtiger, dass die Abwägung des Umweltschutzes – das ist ein wichtiger Belang – mit anderen lebenswichtigen Interessen dieser Nation nicht für alle Zeiten geregelt ist, nach dem Motto: Der Bund hat es geregelt; die Länder kommen da nie wieder heran. Oder: Es ist so versteinert, dass es auch der Bund nicht mehr ändern kann. Vielmehr sollte man es dem Spiel der Parlamentarier, die dafür jeweils zuständig sind, überlassen. Es muss möglich sein, dass man in den Regionen, aber auch im Zeitablauf die Frage unterschiedlich beantwortet: Wie werden die Interessen des Umweltschutzes – was immer das auch sein mag; auch da kann es ja verschiedene Wege zum gleichen Ziel geben – mit denen der Wirtschaft, der Investoren und der Erholung suchenden Menschen zum Ausgleich gebracht? Das heißt, diese Frage kann nicht ein für alle Mal beantwortet werden. Das kann man durchaus den Parlamenten überlassen und man kann es riskieren, dass die Rückgabe von Kompetenzen an die Länder – es handelt sich ja um eine Rückgabe; ursprünglich waren das ja entsprechend Art. 72 Länderkompetenzen – dazu führt, dass in Einzelfällen der Interessenausgleich zwischen Umweltschutz einerseits und allen anderen lebenswichtigen Interessen dieser Nation andererseits anders erfolgt, als das in der Vergangenheit geschehen ist. Das ist eine Zumutung, mit der auch engagierte Umweltpolitiker leben müssen. Sie müssen akzeptieren, dass Landtage es vielleicht anders sehen als sie; es könnte auch sein, dass in ein paar Jahren der Bundestag es anders sieht.

(B)

Natürlich ist es für Interessengruppen einfacher, wenn sie nur einen Ansprechpartner haben, den Bund. Es ist schwieriger, sich mit 16 oder mit 17 oder mit 18 – wenn ich die EU und den Bund noch dazu nehme – auseinander zu setzen. Natürlich ist es schwieriger, dann Interessen durchzusetzen. Aber die Landtage haben die Aufgabe, Partikularinteressen – und seien sie noch so wichtig – mit anderen Partikularinteressen abzugleichen. Deshalb halte ich es für richtig, dass die Durchführung dieses Interessenausgleichs in größerem Maße als bisher in die Kompetenz der jeweils zuständigen Parlamente zurückgegeben wird. Und das muss nicht immer der Bundestag sein. Das ist die Idee, die hinter dem uns hier vorliegenden Regelungswerk steckt. Das gilt nicht nur für den Bereich des Umweltschutzes. Ich habe in den letzten Tagen die Diskussion auch in den anderen Bereichen verfolgt. Man kann sich vieles überlegen. Aber besonders beim Umweltschutz sind die Vorschläge relevant, weil es sich dabei um ein wichtiges Thema handelt, das auch einen besonderen Qualitätsrang in der Verfassung hat. Wenn man in diesem Bereich etwas anders gestalten will, dann sollte man das nicht mit dem Verdikt belegen: Das ist alles nur ein „Downsizen“, ein Dumping, und man will sich von allen Standards verabschieden. – Darum geht es

- nicht; es geht vielmehr um die Frage: Wer soll in dieser Republik entscheiden, was wichtig ist und wie die wichtigen Belange miteinander abgeglichen werden? (C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Kollege Gerhards.

Jetzt hat das Wort Herr Präsident Glück, der eine Frage des Kollegen Petzold beantworten wird.

Sachverständiger Alois Glück:

Hinsichtlich der Abwägungen kann ich mich meinem Vorredner anschließen, wobei unbestritten ist, dass es im Umweltsektor Bereiche gibt, bei denen es nichts abzuwägen gibt. Diese Bereiche sind aber so wieso abweichungsfest geregelt, etwa im Bundes-Immissionsschutzgesetz, wenn es um Gesundheitsfragen und ähnliche Dinge geht.

Ich halte es, auch aus naturschutzfachlicher Sicht, nicht für notwendig, an dem jetzt vorliegenden Entwurf etwas zu ändern. Ich sehe keinen Anlass, es als schädlich zu bezeichnen, wenn die Landschaftsplanung oder die Ausweisung von Schutzgebieten in den einzelnen Bundesländern etwas unterschiedlich gestaltet werden. Dort, wo es sich anbietet, die Dinge individueller zu gestalten, entsteht dadurch die Möglichkeit, situationsgerechter zu handeln. Im Kern geht es darum – wir brauchen nicht daran vorbeizureden –, wie die Eingriffsregelung ausgestaltet ist, inwieweit sie abweichungsfest ist oder nicht. Vieles spricht für eine grundsätzliche Flexibilität. Ich denke, das sollte in den Nachverhandlungen zur Anhörung genau abgeklöpft werden. (D)

Das gilt aus meiner Sicht auch für die Erforderlichkeitsklausel im Bereich der Abfallbeseitigung. Auch hier gibt es ein Für und Wider, Gründe, es zu machen, und Gründe, es nicht zu machen. Das muss man nicht unbedingt dogmatisch sehen. Das Grundgefüge sollte aus meiner Sicht so bleiben, wie es jetzt vorliegt.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Jetzt antwortet Herr Professor Kloepfer auf die Fragen der Kollegen Liebing und Göppel.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

Die Frage nach der schleswig-holsteinischen Initiative beantworte ich wie folgt: Dabei handelt es sich sicher nicht um ein Aliud, sondern um ein graduelles Abweichen. Mehr braucht man dazu nicht zu sagen. Das gehört zu dem großen Bereich des Wünschenswerten, aber nicht Zwingenden.

Die Frage, ob die Ausgleichsregelung verschwinden könnte, führt zu der Frage, wie konkret die abweichungsfesten Bestandteile eigentlich sind. Das hängt maßgeblich vom politischen Willen des Bundesgesetzgebers ab. Er muss diese neue Kompetenz nutzen und neue Grundsätze feststellen. Es wäre sicherlich zu kurz gesprungen, wenn man sagen würde: Wir haben doch mit § 2 des Bundesnaturschutzgesetzes eine Grundsatzregelung getroffen. Das ist mehr oder weniger al-

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer

- (A) les. Es ist – auch nach Auffassung der beteiligten Parlamentarier und Politiker – nicht der Fall, dass man das einfach gleichsetzt. Das ist eine ganz deutliche Antwort auf die Frage. Wenn der Bundesgesetzgeber der Sache nach eine Grundsatzregelung zum Ausgleich schafft, dann ist sie von den Ländern selbstverständlich zu beachten. Möglich bleibt eine Detaillierung, die aber nicht das Ende der Welt bedeuten würde. Auf Bundesebene muss der politische Wille vorhanden sein, das als Grundsatz zu formulieren. Das ist unzweifelhaft möglich.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Jetzt Herr Professor Koch auf die Fragen der Kollegen Bülow, Bollmann und Schmitt.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

Vielen Dank. Das ist ja eine ganze Menge. Ich fasse mich angesichts der fortgeschrittenen Zeit ganz kurz.

Ich wurde gefragt, wie ich zum Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ im Bereich des Umweltschutzes stehe. Unter den gegebenen Umständen positiv – mit der maßgeblichen Einschränkung, dass das Recht der Wirtschaft nach wie vor der Erforderlichkeitsklausel unterliegt. Wir haben schon mehrfach festgestellt: Das ist die schlechteste Möglichkeit, Kompetenzen zwischen Bund und Ländern zu verteilen.

- (B) Zweitens. Wie ist das Abfallrecht im Lichte der Erforderlichkeitsklausel zu beurteilen? Dazu hat Herr Kloepfer vorhin – ich glaube, auf eine Frage von Frau Gönner – detailliert Auskunft erteilt. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist nach meiner Erinnerung kurz vor der Verfassungsänderung, die die Erforderlichkeitsklausel brachte – es ging, so glaube ich, um zwei oder drei Wochen –, in Kraft getreten. Es ist zweifelhaft, ob heute, vor dem Hintergrund der Erforderlichkeitsklausel, eine Modifikation dieses Gesetzes, insbesondere was den anlagenbezogenen Teil betrifft, möglich ist. Das Abfallrecht enthält sehr viele Regulierungen, die für die Unternehmen maßgeblich sind. Welche man für erforderlich hält, ist Ansichtssache. Wir brauchen nicht lange darum herum zu reden: Die Erforderlichkeitsklausel ist beim Versuch, eine integrierte Vorhabengenehmigung zu schaffen, hinderlich.

Damit ist auch die Antwort auf die Frage nach der Kohärenz gegeben: Ohne Erforderlichkeitsklausel wäre es in jedem Fall besser. Wenn ein Abweichungsrecht kommen soll, muss man gleich wieder fragen, was der abweichungsfeste Kern sein soll. Das müssen wir natürlich bedenken.

Drittens. Inwiefern sehe ich den Klimaschutz durch die neuen Vorschläge gefördert? Im Kern sehe ich eigentlich keine Förderung. Wir stützen den Klimaschutz zum einen auf die Luftreinhaltung. Dieser Bereich wird von der Erforderlichkeitsklausel freigestellt. Das ist ein kleiner Fortschritt. Wir stützen ihn ferner, je nachdem, um welche Maßnahmen es geht, auf das Recht der Wirtschaft. Dieser Bereich unterliegt nach wie vor der Erforderlichkeitsklausel. Man merkt, das

- (C) lässt nach. Insofern sage ich: Das ist keine relevante Förderung. Daher gilt – das haben verschiedene Sachverständige, unter anderem Herr Kloepfer, gesagt –: Ein einheitlicher Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ wäre wünschenswert. Dass er unbedingt, wie Herr Kloepfer es gesagt hat, für ein UGB notwendig ist, kann man nicht sagen. Die Frage ist aber, ob Sie wirklich nur verabschieden, was zwingend notwendig ist, oder vielleicht auch, was nützlich ist.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Jetzt antwortet Herr Professor Ruthig auf die Frage des Kollegen Schmitt.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig:

Das letzte Stichwort charakterisiert meine Ausführungen. Beim Notifikationsverfahren geht es aus meiner Sicht um etwas Nützlich.

Zunächst aber zum Problem, das sich beim Notifikationsverfahren stellt. Wenn wir, in welcher Form auch immer, Abweichungsrechte haben, gilt die Lex posterior-Regel, die zunächst die Entscheidung verlangt, wovon eigentlich abgewichen wird und welcher Teil des Bundesrechts trotz der abweichenden Regelung weiterhin gilt. Das Ganze verkompliziert sich, wenn eine der beiden Regelungen später geändert oder aufgehoben wird; denn dieses Konkurrenzverhältnis führt ja nicht dazu, dass das Bundesrecht für dieses Bundesland dann obsolet wäre; es würde vielmehr wieder aufleben. Umgekehrt, bei Abänderung einer bundesrechtlichen Regelung, würde möglicherweise eine alte landesrechtliche Abweichungsregelung wieder aufleben. Das ist sehr kompliziert. Es ist eine Folge unseres Abweichungsmodells.

Die Lösung, die mir dazu vorgeschwebt hat, gehört in die Rubrik Nützlich. Ich habe sie dem Europarecht, dem Art. 176 des EG-Vertrages, entnommen. Ich habe einen Vorschlag formuliert, der in die Verfassung einzufügen wäre:

Die Abweichungsgesetze werden dem Bund unter Hinweis auf die Vorschriften des Bundesgesetzes, von denen abgewichen werden soll, mitgeteilt.

Damit ist – um das klarzustellen – weder ein Prüfungsrecht des Bundes, ob dieses Abweichungsgesetz irgendwelche qualifizierten Anforderungen erfüllt, verbunden; noch hätte ein Verstoß gegen die Notifikationspflicht die Verfassungswidrigkeit dieser Norm zur Konsequenz.

Die Einzelheiten zur Ausgestaltung haben in der Verfassung nichts verloren. Es ist aber zu überlegen, ob man einfachgesetzlich ein Modell einführt, das elektronisch angewendet werden kann. Der Rechtsanwender könnte diesem System dann die geltenden Rechtsvorschriften entnehmen. Rechtsanwender ist der ausländische Investor, der wissen will, welche Anforderungen gelten, der Rechtsanwalt, der bundesweit umweltberatend tätig sein will, genauso wie der Richter vor Ort, der in jeweils einzelnen Verfahren entscheiden muss, welche Vorschrift anzuwenden ist. Das

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig

- (A) hätte Vorteile. Über die Details müsste man sich noch Gedanken machen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Jetzt antwortet Herr Professor Schmidt-Jortzig auf die Frage des Kollegen Göppel.

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig:

Herr Göppel, der Dissens zwischen dem Kollegen Kloepfer und mir besteht darin, dass die vorgesehenen Abweichungsmöglichkeiten der Länder von ihm restriktiv und von mir extensiv, zumindest unbeschränkt, gesehen werden.

Ein kleiner Einschub zur verfassungspolitischen Einschätzung: Ich finde es gut und richtig, dass die Länder auf diesem Gebiet Abweichungsmöglichkeiten haben. Ich hätte mir gewünscht, dass man in diesem Feld auf die anderen Varianten – Erforderlichkeitsklausel oder ohne Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsklausel – verzichtet hätte, wenn man im Umweltrecht also stärker in Richtung der Möglichkeiten, die der neue Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes vorsieht, gegangen wäre als in Richtung dieser anderen diffusen Dinge.

- (B) Warum kann in meinen Augen nicht von einer Reduziertheit dieser Abweichungsmöglichkeiten die Rede sein? Der abweichenden Regelung durch die Länder ist nur das entzogen, was ausdrücklich Gegenstand der Aufzählung im Entwurf des Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes ist. Stichwort „Naturschutz“: Die Regelungen zum Naturschutz insgesamt sind abweichungsfähig, lediglich die – Klammerzusatz – Grundsätze des Naturschutzes nicht. Es kommt nun natürlich darauf an, was ein Grundsatz des Naturschutzes ist und was das übrige Naturschutzrecht ist. Hierüber werden wir heftige Auslegungsfehden betreiben, die im Endeffekt vom Bundesverfassungsgericht geklärt werden müssen. Beim Wasserhaushalt in Nr. 5 gibt es eine weitere Ausnahme, die ausdrücklich erwähnt wird. Das ist eine Auslegungsfrage.

Was darüber hinaus abweichungsfest sein soll, was also keine Ausnahme darstellt, sehe ich nicht. In der Begründung wird zwar davon gesprochen, dass irgendetwas abweichungsfest sei; der Text gibt dazu aber nichts her. Ich sage Ihnen mit, ich will nicht sagen: hundertprozentiger, aber ziemlicher Sicherheit, dass sich das Bundesverfassungsgericht von der Begründung nicht sonderlich beeindruckt lässt. Wir müssen in diesem potenziell streitfähigen Bereich immer damit rechnen, dass die Dinge in Karlsruhe landen.

Eine zusätzliche Problematik bergen die verfahrensrechtlichen Abweichungsmöglichkeiten nach Art. 84 Abs. 1 Satz 4 des Entwurfs des Grundgesetzes. Putzig ist, dass man die ausnahmsweisen Abweichungsmöglichkeiten mit einer noch größeren Ausnahme übertrumpfen kann, nämlich wenn der Bund sagt: „Jetzt dürft ihr doch nicht!“ In der Begründung – auch das eignet sich eigentlich eher für eine Satire – beruft sich der Gesetzgeber auf Koalitionsvereinbarungen, als ob

die irgendeine Qualität von Rechtsquellen hätten. Nur ausnahmsweise darf davon nicht abgewichen werden. Das ist eine regelmäßige Ausnahme. Na schön. Diese regelmäßige Ausnahme von der Ausnahme – was immer das sein mag – bedarf zu allem Unglück auch noch – so steht es im Entwurf; das sage ich ausdrücklich – der Zustimmung durch den Bundesrat. Wie realistisch diese ist, entzieht sich meiner Kenntnis. Das fällt in meinen Augen in die große Kategorie „Verkomplizierung“, jedenfalls nicht in die Kategorie „Verklärung“.

Aus Sicht des Bundesgesetzgebers oder aus Sicht der Zentralisten mag man sich ja wünschen, dass möglichst wenig abgewichen wird. Das, was in dem neuen Art. 72 Abs. 3 des Grundgesetzes enthalten ist, was also ausgenommen sein soll, ist aber verfassungsrechtlich nicht abweichungsfest. An dieser juristischen Einschätzung führt aus verfassungsrechtlicher Sicht – verfassungspolitisch kann man über vieles reden – kein Weg vorbei.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Abschließend antwortet Frau Dr. Ziehm auf die Frage des Kollegen Bülow.

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm:

Ich bin Ihnen für diese Frage sehr dankbar. Den Umweltverbänden werden in dieser Debatte in der Tat auf einmal Zentralismusbestrebungen vorgeworfen. Das geht an der eigentlichen Auseinandersetzung etwas vorbei. Die Umweltverbände wollen eine starke Umweltverwaltung vor Ort; sie wollen, dass das Umweltrecht auch tatsächlich vollzogen wird. Unser Problem sind doch die Vollzugsdefizite. Die Umwelthilfe, aber auch die anderen Umweltverbände kritisieren immer wieder, dass es Probleme vor Ort gibt: Entweder sind keine Leute da oder das Recht wird nicht vollzogen. Das wird – das ist kein Geheimnis; deshalb sage ich das so –, zumindest in einigen Bundesländern, noch viel schlimmer werden.

Die Umweltverbände wollen weiterhin eine starke und effektive Umweltverwaltung vor Ort. Es geht natürlich darum, dass wir die Vollzugsdefizite abbauen wollen. Wir wollen aber auch bundeseinheitliche Standards. Jedes gute Gesetz kennt Ausnahmebestimmungen und Abweichungsmöglichkeiten, damit man auf regionale Besonderheiten Rücksicht nehmen kann. Sie beziehen sich zum Beispiel auf planerische Instrumente. Das ist doch nichts Neues. Dadurch konnte man bislang bei der konkreten Ausgestaltung auf regionale und lokale Besonderheiten Rücksicht nehmen. Warum soll das auf einmal anders sein? Von daher hat das nichts mit Zentralismus zu tun. Wir sagen: Wir brauchen einheitliche Standards. Ausnahmeregelungen müssen vorgesehen werden, damit auf unterschiedliche Strukturen eingegangen werden kann. Natürlich sind die planerischen Instrumente in den Alpen anders als dort, wo wir keine Berge haben. Das ist doch ganz klar. Diese Abweichungsmöglichkeit ermöglicht jedes gute Gesetz. Das wird auch weiterhin der Fall sein. Von daher geht es nicht um Zentralismus, sondern einerseits um Abbau von Vollzugsdefiziten auf regionaler und lo-

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm

- (A) kaler Ebene und andererseits um einheitliche Mindeststandards auf Bundesebene.

Ich begrüße es außerordentlich, dass hier gesagt wurde – lassen Sie mich das zum Abschluss sagen –, dass die Bundesländer nicht die Absicht hätten, von den Umweltstandards abzuweichen. Warum soll das aber nicht so aufgenommen werden? Warum muss dann diese Möglichkeit in das Grundgesetz aufgenommen werden? Dann kann man es doch lassen und eine klare Regelung treffen: Wir wollen einheitliche Standards, lassen aber den Ländern Gestaltungsspielräume für einen Wettbewerb nach oben; dadurch erreichen wir effektiven Umweltschutz und ein modernes Umweltrecht. Wenn dies hier so betont wird, dann wundere ich mich, warum man es im Rahmen dieser Grundgesetzänderung nicht so klar formulieren kann.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Dr. Ziehm.

Meine Damen und Herren, wir haben damit den ersten Komplex abgearbeitet. Es ist genau 13 Uhr. Ich schlage vor, dass wir jetzt eine Mittagspause machen und uns um 13.45 Uhr hier wieder treffen. Oder ist Ihnen das zu kurz?

(Zuruf: Eine Stunde!)

– Eine Stunde? Gut, dann machen wir eine Stunde Mittagspause; ich glaube, wir liegen ganz gut in der Zeit. Wir treffen uns also um 14 Uhr wieder.

- (B) (Unterbrechung von 13.01 bis 14.05 Uhr)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Meine Damen und Herren, ich bitte Sie, wieder Platz zu nehmen, damit wir mit unserer Anhörung fortfahren können.

Entsprechend der Vereinbarung rufe ich jetzt den zweiten Themenkomplex auf – das sind die Punkte 4 und 5 in der Übersicht –: 4. Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Kerne und 5. Umsetzung europarechtlicher Vorhaben. Daran wird sich der dritte Komplex – Jagdrecht – anschließen.

Ich schlage Ihnen vor, dass wir zuvor der Sachverständigen Frau Professorin Dr. Epiney aus der Schweiz, Direktorin am Institut für Europarecht, die Möglichkeit geben, ein kurzes Statement abzugeben, weil sie vorhin noch nicht anwesend sein konnte. – Bitte schön, Frau Professorin Epiney, Sie haben das Wort.

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney:

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. Ich entschuldige mich nochmals für mein Zu-spät-Kommen. Ich hatte gestern Abend einen unverschiebbaren Termin, sodass es organisatorisch nicht anders zu machen war.

Ich möchte in fünf bis siebeneinhalb Minuten gerne ein paar Punkte in Bezug auf die Frage aufgreifen, wie sich der vorgeschlagene Entwurf zu den europarechtlichen Anforderungen verhält. Einige Punkte wurden

heute Morgen schon angesprochen, sodass ich mich hierbei teilweise kurz fassen kann. (C)

Erstens werde ich mich ganz knapp zu den Charakteristika sowie zu ausgewählten Aspekten des Gemeinschaftsrechts äußern, die hierbei eine Rolle spielen. Zweitens wird der Schwerpunkt selbstverständlich auf der Bewertung ausgewählter Aspekte des Vorschlags liegen. Drittens werde ich mit einer kurzen Schlussbemerkung schließen.

Erstens zu den Charakteristika des Gemeinschaftsrechtes. Hierbei ist meines Erachtens zunächst die Umsetzung der Richtlinien wichtig. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ist hier extrem streng. Man kann das kritisieren; ich schlage vor, dass wir es als Faktum hinnehmen. Zumindest können wir es hier nicht ändern. Diese relativ strengen Anforderungen beziehen sich sowohl auf die Form der Umsetzung – grundsätzlich Gesetzesform im materiellen Sinn – als auch auf die Frist sowie den Inhalt. Hier werden teilweise recht hohe Anforderungen gestellt.

Auf den integrativen Ansatz möchte ich jetzt nicht weiter eingehen; darüber wurde heute Morgen schon gesprochen. Europäisches Umweltrecht zeichnet sich durch diesen integrierten Ansatz – je länger, desto mehr – sowie durch eine starke Betonung des verfahrensrechtlichen Aspektes aus.

Der dritte und letzte Punkt, den ich in diesem Zusammenhang erwähnen möchte, ist die Bedeutung von Art. 10 des EG-Vertrages; dies segelt auch – wenn ich das so salopp sagen darf – unter der Rubrik Gemeinschaftstreue. Dieser Artikel verlangt von den Mitgliedstaaten, dass sie das Gemeinschaftsrecht effektiv anwenden. Selbstverständlich kann man daraus keine Vorgaben hinsichtlich der Kompetenzaufteilung Gliedstaaten-Mitgliedstaat ableiten. Allerdings sind die Mitgliedstaaten meines Erachtens gut beraten, ihre Kompetenzverteilung so auszugestalten, dass grundsätzlich eine effektive Umsetzung auch tatsächlich möglich ist. Hier spielt dann Art. 10 eben indirekt eine Rolle. (D)

Zweitens komme ich zur Bewertung des Vorschlages vor diesem Hintergrund. Ich schicke vorweg, dass ich es nicht als meine Aufgabe angesehen habe, zu eruieren, was politisch machbar ist; ich glaube, dafür bin ich nicht kompetent. Vielmehr beschränke ich mich darauf, wie der Vorschlag im Hinblick auf die Frage zu bewerten ist, ob auf seiner Grundlage den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen Rechnung getragen werden kann. Hierzu vier Punkte.

Erstens zu den Implikationen des erwähnten integrierten oder integrativen Ansatzes: Ganz grundsätzlich führt die Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich, so wie sie jetzt vorgesehen ist, dazu, dass bei der Umsetzung und Durchführung von Gemeinschaftsrechtsakten, die auf einen integrierten Ansatz zurückgreifen, in aller Regel weder der Bund allein noch die Länder allein die vollständige Umsetzung gewährleisten können. Zumindest besteht die Gefahr, dass die Umsetzung dann auf jeweils verschiedenen Ebenen erfolgen muss. Diese potenzielle

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney

- (A) Mehrgleisigkeit ist natürlich nicht als solche gemeinschaftsrechtswidrig; aber sie bringt meines Erachtens die Gefahr – das ist nicht zwingend – einer nicht gemeinschaftsrechtskonformen Umsetzung mit sich.

Zum einen liegt die Gefahr der Überschreitung der Umsetzungsfrist klar auf dem Tisch. Dafür gibt es bereits einige Beispiele. Zum anderen besteht zumindest bei einigen Rechtsakten die Gefahr einer auch inhaltlich unzureichenden Umsetzung und Durchführung. Da nämlich das Konzept des integrierten Umweltschutzes eine Gesamtschau verschiedener Auswirkungen und ebenso eine Gesamtschau verschiedener Tätigkeiten und Vorhaben impliziert, wird die Regelung eines Aspekts häufig in Wechselwirkung mit derjenigen eines anderen Aspektes stehen. Diese gegenseitigen Einflussnahmen werden aber im Falle der Regelung durch verschiedene Ebenen – einerseits auf der Ebene des Bundes und andererseits auf der der Länder – und darüber hinaus durch verschiedene Länderregelungen möglicherweise nicht hinreichend berücksichtigt werden können. Aus meiner Sicht führt die vorgeschlagene Kompetenzverteilung insgesamt dazu, dass Aspekte, die in einem Gemeinschaftsrechtsakt auf der Grundlage des integrierten Ansatzes einheitlich geregelt sind, auf der Umsetzungsebene auseinander gerissen werden müssen.

- (B) Zweitens – dieser Aspekt hängt eng damit zusammen – zur Notwendigkeit der Verknüpfung verschiedener Bereiche: Zahlreiche Probleme, die man in der Umweltgesetzgebung lösen muss, sind miteinander verknüpft. Es erscheint aber auch aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ungünstig, es dem Bundesgesetzgeber zu verunmöglichen, interdependente Bereiche, die auf Gemeinschaftsebene zusammengefasst werden – dafür gibt es viele Beispiele –, auf der Umsetzungsebene wieder auseinander zu reißen. Ein Beispiel sind anlagenbezogene Regelungen, aber auch der heute Morgen schon erwähnte Bereich der Luftreinhaltung und des Klimaschutzes.

Drittens zur Problematik einheitlicher Regelungen: Die anfangs angesprochene Effektivität des Gemeinschaftsrechtes impliziert in zahlreichen Bereichen, dass ein Mindestmaß an einheitlichen Regelungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten notwendig ist; als Beispiel sei nochmals auf die FFH-Richtlinie hingewiesen. Ohne eine gewisse Einheitlichkeit in manchen Bereichen – das ist nicht überall so; das muss man sicherlich sektorspezifisch betrachten – könnte die Effektivität des Gemeinschaftsrechtes nicht sichergestellt werden. Insofern birgt die Aufspaltung der Gesetzgebungsbefugnisse ein nicht zu unterschätzendes Risiko in sich.

Speziell gehe ich auf die Eröffnung des gerichtlichen Zugangs ein. Die Gemeinschaft hat mittlerweile einige Artikel in der IVU-Richtlinie, einer Subrichtlinie zur UVP-Richtlinie, erlassen, wonach Verbände einen gerichtlichen Zugang haben. Es gibt noch einen weiteren Aspekt des gerichtlichen Zugangs, nämlich den Zugang Einzelner zu Gerichten. Auf der Grundlage des vorliegenden Vorschlages sind die Länder zu-

- (C) mindest teilweise für die Umsetzung dieser Vorgaben zuständig. Es fragt sich, ob es erstens wirklich sinnvoll ist, die Frage des gerichtlichen Zugangs in 16 verschiedenen Regelungen vorzusehen, und ob zweitens damit nicht auch die Gefahr einer unzureichenden Umsetzung zumindest teilweise einhergeht.

Viertens komme ich in diesem Zusammenhang auf die Abweichungsgesetzgebung zu sprechen. Hierbei besteht selbstverständlich auch die Gefahr, dass in manchen Bereichen eine möglicherweise notwendige einheitliche Gesetzgebung nicht erfolgen kann. Außerdem ist meines Erachtens zumindest genauer zu prüfen, ob die Abweichungsgesetzgebung nicht sogar gegen die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe verstößt, wie sie vom EuGH entwickelt wurde. Danach muss klar sein, dass eine gemeinschaftsrechtliche Vorgabe tatsächlich beachtet wird. Es ist zu prüfen, ob diese Rechtsprechung, die der Gerichtshof im Zusammenhang mit Verwaltungsentscheidungen entwickelt hat, nicht auch auf die Abweichungsgesetzgebung übertragen werden kann, bedeutet sie doch, dass die Länder auf der Grundlage des Grundgesetzes die Möglichkeit haben, abzuweichen, wenn der Bund eine Regelung umsetzt. Dass sie dies gemeinschaftsrechtlich tun dürfen, ändert nach der erwähnten Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes nichts daran, dass diese bestehende Möglichkeit gemeinschaftsrechtswidrig ist. Das ist ein meines Erachtens wichtiger Aspekt.

- (D) Schließlich erwähne ich nur als Merkpunkt die Abgrenzungsschwierigkeiten; da darüber heute Morgen schon eingehend diskutiert wurde, möchte ich es dabei belassen.

Ich komme zum Schluss, damit ich mein Versprechen einhalte. Nach meiner Auffassung besteht die Alternative letztlich darin, einen Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ einzuführen, der eine konkurrierende Kompetenz des Bundes für diesen Bereich ohne Erforderlichkeit und ohne Abweichungsbefugnisse vorsieht. Selbstverständlich ist mir bewusst, dass dies politisch möglicherweise so nicht realisiert werden kann; aber zu denken wäre dann zumindest daran, dass man den Umweltbereich aus der Abweichungsgesetzgebung herausnimmt und auf die Erforderlichkeitsklausel verzichtet.

Diese Stellungnahme könnte als ein Plädoyer für einen zentralen Bundesstaat in allen Bereichen gedeutet werden. Das ist nicht mein Ziel. Allerdings halte ich den Umweltbereich für einen in verschiedener Hinsicht besonderen Bereich: aufgrund der genannten Charakteristika des Umweltrechtes, aber auch deswegen, weil 80 Prozent des deutschen Umweltrechtes – das wurde vorhin schon erwähnt – mehr oder weniger intensiv durch die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geprägt sind und auch die Aufgabe Umweltschutz eine besondere ist.

Der Bereich des Umweltrechtes – das als letzter Hinweis – könnte in Bezug auf seine Bedeutung für den Föderalismus überschätzt werden. Ich verweise dazu auf das Beispiel meiner Wahlheimat Schweiz; hier gibt es seit 1971 eine konkurrierende Kompetenz

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney

- (A) des Bundes „Recht der Umwelt“. Der Bund hat auf der Grundlage dieser Kompetenz recht umfangreich geliefert, allerdings immer mit zahlreichen Gestaltungsmöglichkeiten für die Kantone. Ich glaube nicht, dass der Gestaltungsspielraum der Gliedstaaten in der Schweiz insgesamt weniger weit geht, eher im Gegenteil: Die Handlungsspielräume gehen hier insgesamt viel weiter. Dies dürfte meines Erachtens auch zeigen, dass man diesen Bereich in Bezug auf seine Bedeutung für den Föderalismus vielleicht manchmal überschätzt.

Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Professor Epiney, für die Ausführungen.

Jetzt kommen wir zur ersten Fragerunde. Für die FDP-Fraktion rufe ich Frau Kollegin Dyckmans auf.

Mechthild Dyckmans, MdB (FDP):

Meine Fragen richten sich an Herrn Professor Schmidt-Jortzig. Wie ich Ihren Ausführungen entnommen habe – auch Ihren schriftlichen Ausführungen –, begrüßen Sie grundsätzlich die Abschaffung der Rahmengesetzgebung. Sie sagen auch, dass Sie es für sinnvoll hielten, wenn die bisherigen umweltrelevanten Themen der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung übergangen. Ich habe Sie aber so verstanden, dass Sie durchaus Bedenken hinsichtlich der Abweichungsrechte und insbesondere hinsichtlich der abweichungsfesten Kerne auf dem Gebiet des Umweltrechts haben. Deshalb ist meine erste Frage: Wie könnten Ihrer Meinung nach diese Bedenken ausgeräumt werden? Was würden Sie dazu vorschlagen?

(B)

Wir haben hier immer sehr viel darüber gesprochen, was der Bund davon hat und was die Länder davon haben. Deshalb lautet meine zweite Frage: Was haben die Bürgerinnen und Bürger, die Wirtschaftsteilnehmer, die Behördenvertreter, die mit den Gesetzen umgehen müssen, eigentlich von der vorgeschlagenen Regelung? Macht diese Reform im Umweltbereich den Umgang mit den gesetzlichen Vorschriften wirklich einfacher?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Minister von Boetticher, Schleswig-Holstein. Bitte schön.

Minister Dr. Christian von Boetticher (Schleswig-Holstein):

Zunächst zu meinem Hintergrund: Ich war fünf Jahre lang Abgeordneter des Europäischen Parlaments und bin jetzt Landesminister. Insofern weiß ich, wovon ich rede, wenn Sie infrage stellen, ob die Abweichungskompetenz überhaupt EU-Kompatibilität gewährleisten kann.

Meine Frage richte ich zunächst an Herrn Professor Schrader und an Frau Professorin Epiney: Stimmen Sie mit mir darin überein, dass die Abweichungskompetenz der Länder im EU-Recht grundsätzlich ihre ver-

bindliche Grenze dort findet, wo es ganz detaillierte Bestimmungen gibt, und sich insofern sowieso nur auf Bereiche bezieht, in denen eben Europa ganz bewusst einen Spielraum lässt? Wenn dies so wäre und Sie dem zustimmen, wo sehen Sie dann die Gefahr, wenn dieser Spielraum ohnehin von den einzelnen Mitgliedstaaten ganz unterschiedlich angewendet wird? Wo sehen Sie die Gefahr vor dem Hintergrund, dass die Europäische Union ganz bewusst auf eine Einheitlichkeit verzichtet hat, weil sie eben regionalen Belangen nach dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung tragen will, und dass einige EU-Mitgliedstaaten deutlich kleiner als einige deutsche Bundesländer sind, wodurch ein Regionalbezug wahrscheinlich auf Bundesländerebene durchaus gewährleistet werden kann?

(C)

Die zweite Frage richtet sich an Frau Ziehm. Sie zogen die Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, aber auch die FFH-Umsetzung als Beweis gegen eine föderalistische Struktur in der Umsetzung heran. Können Sie mir sagen, wie viel Prozent der Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland durch Verzögerungen im Bundesrat oder durch mangelnde Umsetzungen der Bundesländer entstanden sind? Stimmen Sie mit mir überein, dass es ein ganz kleiner Anteil ist? Ist Ihnen außerdem bekannt, dass es deutlich mehr Vertragsverletzungsverfahren gegen den Zentralstaat Frankreich als gegen die Bundesrepublik Deutschland gibt? Ist Ihnen auch bekannt, dass das erste Land, das wegen mangelnder Umsetzung der FFH-Richtlinie zu Zwangsgeldern verurteilt worden ist, ebenfalls der Zentralstaat Frankreich ist? Was schließen Sie daraus angesichts Ihrer Föderalismuskritik?

(D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Kollege Heilmann für die Fraktion Die Linke.

Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE):

Herr Kloepfer, Sie sprachen vorhin davon – die Kollegin wies gerade noch einmal darauf hin –, dass es ein Geben und Nehmen sei. Die Länder bekommen etwas, ebenso der Bund. Ich möchte nicht „Kuhhandel“ dazu sagen. Einige Experten sagen, dass Rahmengesetzgebung und Abweichungsrecht eigentlich fast das Gleiche seien: Der Bund macht einige Vorgaben und die Länder treffen spezifische Regelungen. Sehen Sie das auch so? Wenn ja, ist dann das als Erfolg verkaufte Modell der Abweichungsregelung eine Mogelpackung gegenüber der früheren Rahmengesetzgebung? Nach meinem Verständnis deuteten Ihre Äußerungen darauf hin, dass dies so ist.

Frau Epiney, Sie sprachen gerade davon, dass es in der Schweiz, die ebenfalls ein Bundesstaat ist, Handlungsspielräume für die Kantone gebe. Könnten Sie dazu Genaueres erklären? Ich habe immer den Eindruck – ich werde jetzt vielleicht in sämtliche Fettnäpfe treten, die es in diesem Land gibt –, die ganze Föderalismusdebatte dreht sich vorwiegend darum, wie viele Gesetzgebungskompetenzen bei den Ländern liegen, also um ein Hin- und Hergeschiebe. Ich frage mich immer, welche anderen Möglichkeiten es gibt, Föderalis-

Lutz Heilmann, MdB

- (A) mus auszugestalten. Vielleicht können wir in der Bundesrepublik ein wenig von jenseits der Grenzen lernen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt der Umweltminister des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Herr Professor Dr. Methling. Bitte schön.

Minister Dr. Wolfgang Methling (Mecklenburg-Vorpommern):

Herr Vorsitzender, ich weiß nicht genau, an welcher Stelle der verabredeten Abfolge wir uns jetzt befinden.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Das kann ich Ihnen noch einmal sagen, obwohl ich es gerade schon gesagt habe. Wir sind bei den Punkten 4 und 5, Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Kerne sowie Umsetzung europarechtlicher Vorhaben.

Minister Dr. Wolfgang Methling (Mecklenburg-Vorpommern):

Dann gehe ich auf die Abweichungsrechte in Art. 72 ein und richte meine Fragen an Herrn Kloepfer. Allerdings wurde bereits von einem Abgeordneten aus Schleswig-Holstein die Frage nach der Möglichkeit aufgeworfen, die Vorhabenbezogenheit als Ausnahme dort mit aufzunehmen oder sie bei der Gesetzgebung der Länder herauszunehmen; demzufolge müsste sie dann in der konkurrierenden Gesetzgebung wieder gefunden werden.

- (B) Meine zweite Frage geht ebenfalls an Herrn Kloepfer: Wie sehen Sie die Chance oder die Notwendigkeit, auch den Klimaschutz aufzunehmen? Wenn man sich im Grundgesetz über Freizeitlärm Gedanken macht, dann wäre es angemessen, auch etwas in Bezug auf Klimaschutz zu definieren.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Dann rufe ich Herrn Dr. Schlebusch auf, kommunale Spitzenverbände. Bitte schön, Sie haben das Wort.

Dr. Gernot Schlebusch (Kommunale Spitzenverbände):

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Ich richte aus kommunaler Sicht je eine Frage an Herrn Präsidenten Glück und an Herrn Professor Kloepfer.

Die Kommunen haben bekanntlich in großem Umfang die gesetzlich festgelegten Aufgaben wahrzunehmen. Vor diesem Hintergrund halten wir die unterbreiteten Reformvorschläge für sehr förderlich, weil sie eine erhebliche Verbesserung gegenüber dem bisherigen System darstellen. Auf der einen Seite wird eine bundeseinheitliche Regelung ermöglicht; auf der anderen Seite – das ist praktisch der Gedanke der Dezentralität – wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, abweichende Regelungen zu treffen.

Wenn ich mir die Fundamentalkritik vergegenwärtige, die bei den Abweichungsregelungen oft durch-

schimmert – sie klingt vor allen Dingen in den Vorschlägen des Sachverständigenrates durch –, dann gibt es nur eine Möglichkeit, dies aufzulösen: eine ausschließliche oder dominierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und letzten Endes eine nur noch sehr begrenzte Gesetzgebungszuständigkeit der Länder. Vor diesem Hintergrund ist ja auch der Begriff „verwaltungsföderaler Bundesstaat“ gefallen. Dies bedeutete aber letzten Endes in allen zentralen Bereichen keine Gesetzgebungszuständigkeit der Länder, sondern lediglich deren Verwaltungszuständigkeit. Ich habe meine Zweifel, ob das mit dem im Grundgesetz verankerten Verständnis von Föderalismus zu vereinbaren ist. Vor diesem Hintergrund richte ich folgende Frage an Sie, Herr Präsident Glück: Teilen Sie diese Auffassung des kommunalen Bereichs?

Die zweite Frage richtet sich an Herrn Professor Kloepfer, der die Entwicklung im Umweltrecht seit vielen Jahren verfolgt und mit prägt. Wir haben eine Vielzahl – ich will nicht von einem Sammelsurium sprechen – von Bedenken gehört, was alles passieren könnte, wenn die Abweichungsregelungen eingeführt würden. Das beginnt mit dem Umweltdumping und endet damit, dass die Länder, zumindest die kleineren Länder, personell und sachlich gar nicht in der Lage seien, solche Abweichungsregelungen zu treffen. Wenn ich mir vor Augen führe, dass in einem anderen föderalen Land, den USA, die Bundesstaaten zu 60 Prozent von der Einwohnerzahl her kleiner als unsere Bundesländer sind und auch in der EU viele Nationalstaaten kleiner als der Durchschnitt unserer Bundesländer sind, dann stelle ich mir die Frage, ob all diese Befürchtungen überhaupt vor einem realen Hintergrund aufgelistet werden.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Wir kommen dann zur Antwortrunde. Ich rufe Frau Professor Dr. Epiney zur Beantwortung der Fragen von Herrn Minister von Boetticher und Herrn Kollegen Heilmann auf.

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney:

Zunächst zu der Frage des Herrn Ministers: Mein Punkt war weniger die Frage, wo genau diese Abweichungsbefugnisse bestehen. Es ist klar, wegen des Vorrangs des EG-Rechts können sie sich von vornherein nur auf solche Gebiete beziehen, die nicht durch dieses Recht vorgeprägt oder determiniert sind. Vielmehr beziehe ich mich auf zwei andere Punkte: erstens auf die Frage der Ermöglichung einer fristgerechten und effektiven Umsetzung. Meines Erachtens verunmöglicht die Abweichungsgesetzgebung nicht von vornherein eine effektive Umsetzung; aber es besteht die große Gefahr, dass sehr viele europarechtliche Vorgaben eben nicht effektiv umgesetzt werden können, wenn man – um noch einmal auf das Naturschutzrecht zu sprechen zu kommen – etwa die Interdependenz der Regelungen in verschiedenen Gliedstaaten bedenkt.

Zweitens geht es mir um die Rechtsprechung des Gerichtshofes – man kann sie natürlich kritisieren; wir müssen sie jedenfalls zur Kenntnis nehmen –, der in den 90er-Jahren entschieden hat, dass eine mitglied-

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney

- (A) staatliche Regelung, die einen Erlaubnisvorbehalt für die Einleitung eines bestimmten Stoffes in das Wasser vorsehe, nicht mit dem EG-Recht in Einklang stehe, weil in ihm ein absolutes Verbot verankert sei. Wenn nun die Länder auch in Bezug auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben ein allgemeines Abweichungsrecht haben – in Art. 72 steht ja nicht, dass dies nicht für EG-rechtliche Vorgaben gelte; das stand damals auch nicht im Wasserhaushaltsgesetz –, dann fragt man sich, ob diese Rechtsprechung nicht ebenfalls hierauf anwendbar ist. Man muss sich zumindest einmal die Frage stellen, ob diese Rechtsprechung, die in Bezug auf Verwaltungsentscheidungen gesicherte Rechtsprechung ist, nicht auch auf Legislativbefugnisse anzuwenden ist.

Zu den Handlungsspielräumen der Kantone: Es geht hier jetzt nicht um schweizerisches Verfassungsrecht, obwohl das ein lustiges Gebiet ist. Selbstverständlich geht es auch im schweizerischen Staatsrecht in erster Linie um Legislativkompetenzen – das ist klar –, aber die Bereiche, um die gestritten wird, unterscheiden sich etwas. Der Umweltbereich ist kein Streitpunkt, obwohl den Kantonen durch die Gesetzgebung hier noch gewisse Befugnisse zustehen. Die „Spielplätze“ liegen dort in materieller Hinsicht woanders, nämlich in erster Linie im Finanzbereich. Dadurch, dass die Kantone die Finanzhoheit haben – sie dürfen sowohl Steuern erheben und selber einkassieren als sie insbesondere auch selber wieder ausgeben – und der Finanzausgleich interkantonal gestaltet ist, sind die Handlungsspielräume einfach erheblich größer. Meines Erachtens ist dies der Hauptunterschied zu der Ausgestaltung in der Bundesrepublik.

(B)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Professor Epiney.

Jetzt Herr Präsident Glück auf die Frage von Herrn Dr. Schlebusch.

Sachverständiger Alois Glück:

Herr Dr. Schlebusch, ich teile die Einschätzung der kommunalen Spitzenverbände. Wir haben einen föderalen Staat. Das ist nach dem Grundgesetz auch so strukturiert. Im Übrigen haben letztlich die Länder den Bund gegründet. Jede andere Regelung, das heißt, die Länder zu Verwaltungsprovinzen zu degradieren, ist mit dem Grundgesetz nicht vereinbar. Das ist ganz eindeutig. Da haben wir innerhalb Europas natürlich eine andere Situation. Das zeigt sich sehr deutlich in der Arbeit im Ausschuss der Regionen. Ein beachtlicher Teil dieser Regionen hat keine gesetzgebende Kompetenz; andere, die sich ihrerseits in einer eigenen Gruppe zusammenschlossen haben, haben eine solche Kompetenz. In dieser Frage gibt es in der EU keine Einheit; aber für die deutsche Situation ist es eindeutig.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Glück.

Jetzt hat Herr Professor Schmidt-Jortzig zur Antwort auf die Frage der Kollegin Dyckmans das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig: (C)

Ich begrüße in der Tat, dass wir nicht nur im Umweltbereich, sondern auch sonst die Kategorie der Rahmengesetzgebung aufgeben. Das hat zum einen sachliche Gründe, weil bei den Rahmengesetzen für den Bund keine Vollregelung möglich ist. Es ist immer nur eine ausfüllungsbedürftige und ausfüllungsfähige Regelung; eine Vollregelung ist dabei die absolute Ausnahme. Jetzt ist in der neuen Systematik nach Art. 72 Abs. 3 jedenfalls im ersten Zugriff eine Vollregelung möglich. Zum anderen hat es den Vorteil, dass diese nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts verriegelte Rahmengesetzgebung, die immer auch an die Erforderlichkeitsklausel gebunden wäre – Herr Kloepfer hat es zu Recht skizziert –, dadurch wieder mobilisiert, entriegelt wird. Den Weg heraus aus der Rahmengesetzgebung plus Abschaffung der Kategorie Rahmengesetzgebung halte ich also für richtig.

Aber man müsste dann – immer unter dem Aspekt des Optimums; was in der politischen Kompromissfindung möglich ist, ist natürlich eine zweite Sache – die jetzige Kategorie Art. 72 Abs. 3 neu, also Vollregelung ohne Erforderlichkeitsklausel und mit Abweichungsrecht der Länder, als die neue Kategorie anstelle der Rahmengesetzgebung einführen. Dass wir jetzt insbesondere im Umweltrecht auch noch die anderen beiden konkurrierenden Gesetzgebungskategorien aktivieren, sei es nun, dass mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel etwas gemacht werden darf – dazu gehört alles, was unter die Nr. 11, Recht der Wirtschaft, fällt –, oder sei es die Kategorie ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel, aber auch ohne Abweichungsmöglichkeiten – also all das, was nicht von Art. 72 Abs. 2 und 3 erfasst ist –, halte ich für eine Verkomplizierung, die möglicherweise dem politischen Kompromiss geschuldet ist, aber in der rein sachlichen Vernunft mich jedenfalls nicht sonderlich überzeugt.

(D)

Damit komme ich zu Ihrer zweiten Frage. Wenn wir diese Verfassungsreform nicht nur zum Nutzen und Frommen und, wie Frau Kollegin Epiney gesagt hat, zur Verlostigung der Juristen machen wollen, dann müsste dabei auch ein Transparenz- und Durchschaubarkeitsvorteil für den normalen Adressaten der Verfassung, nämlich den Bürger, herauskommen. Daran habe ich große Zweifel. Überall ist Verkomplizierung angesagt. Es macht Spaß, als Profi in diesen verschiedenen Varianten herumzuturnen. Aber es ist quasi unmöglich, dies anderen Leuten zu erklären.

Für den Gipfel dieser schönen Verkomplizierung halte ich nach wie vor den neu gefassten Art. 84 Abs. 1. Darin steht: Verfahrensregeln macht der Bund nicht, das machen die Länder. Das ist eine wunderschöne Regel. Aber nun kommt es: Er kann es ausnahmsweise eben doch machen. Er kann es dann ohne Abweichungsmöglichkeiten machen, denn vorher könnten die Länder wieder abweichen. Wenn er es aber mit Abweichungsmöglichkeit macht, dann muss der Bundesrat zustimmen. Dieses Hin und Her statt einer klaren Regelung ist interessant im Blick auf juristisches Griffeklopfen, aber für den Bürger alles andere als durchschaubar. Deswegen sollte man meiner Meinung nach, wo es denn geht – Herr Gerhards, wo es un-

Sachverständiger Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig

- (A) seren Kompromiss nicht zwingend infrage stellt –, doch noch einmal den Blick darauf werfen, ob man es nicht ein bisschen vereinfachen, verklären, wie der Norddeutsche sagt, könnte.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Schmidt-Jortzig.

Jetzt hat Herr Professor Kloepfer zu den Fragen von Minister Methling, von Dr. Schlebusch und Herrn Heilmann das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

Eine kurze Vorbemerkung: Der Föderalismus in Deutschland ist ja nun keiner, der im Vergleich mit anderen Staaten besonders stark ausgeprägt ist. Wir haben einen vergleichsweise schwachen Föderalismus, wenn man dies etwa mit den USA vergleicht. Dieses Land existiert, obwohl alle Staaten unterschiedliche Zivil- und Strafrechte haben. Das muss man einfach einmal sagen, weil so manche Tendenz dahin geht, eigentlich in die Nähe eines föderalistisch gegliederten, aber faktischen Zentralstaats zu kommen.

Als Umweltrechtler stelle ich fest, dass im Weltvergleich auffällt, dass die föderalistischen Rechtssysteme die erfolgreichen Umweltrechtssysteme sind. Sicherlich gibt es hier und da eine Ausnahme; aber die großen Leistungen im Umweltrecht, in der Umweltpolitik sind von föderalistisch gegliederten Ländern erarbeitet worden. Das gibt zu denken, auch hinsichtlich der Tendenz, alles sei in der Zentrale besser aufgehoben.

- (B) Aber nun zu den Fragen. Eine Frage lautete, ob es nicht eine Mogelpackung sei, statt Rahmengesetzgebung diese Abweichungsgesetzgebung zu wählen. Dem ist nicht so. Es ist einfach ein anderes Lösungsmodell. Der eine Partner braucht den anderen Partner nicht zu zwingen. Der Bund kann regeln und wenn die Länder inaktiv bleiben, bleibt es bei der Regelung. Die Rahmengesetzgebung ist immer unvollkommen, wenn die Länder nicht regeln. Es ist also vom Ansatz her etwas anderes; aber dies wird wieder damit erkaufte, dass die Länder durch eine ausufernde Bundesregelung von Rahmenrecht im Grunde stark gebunden sind. Insoweit stimme ich Ihnen nicht zu, dass es eine Mogelpackung ist. Es ist eine andere Lösung, wobei es nicht so ganz leicht fällt, zu sagen, wie die Effekte sein werden, weil wir mit der Abweichungsgesetzgebung natürlich noch keine praktischen Erfahrungen haben. Aber Mogelpackung ist der falsche Begriff.

Wir sind uns völlig einig, dass Klimaschutz ein ganz zentrales Problem des Umweltschutzes ist. Nur ist die Abgrenzung so eminent schwierig. In Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 ist die Energiewirtschaft ausdrücklich als Kompetenzzone genannt. Nun muss man bei aller Wichtigkeit des Klimaschutzes sagen: Zweck des Energierechts ist nicht der Klimaschutz, sondern zunächst einmal die Energiegewinnung unter Berücksichtigung von Umweltzielen. Aber es bliebe bei der Kompetenzverteilung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 bei einer Frage des Energierechts. Das bekommt man auch durch die gemeinsame Klausel Umwelt nicht heraus; diese Überschneidungsprobleme bleiben und damit kann man wohl auch leben.

(C) Aber die Frage war ja: Kann Klimaschutz konkret mit zum Maßstab einer integrierten Genehmigung gemacht werden? Hier sind wir uns im politischen Ziel völlig einig, dass dies der Fall sein sollte. Das ist auch durch die Kompetenzkombination zwischen den neuen Kompetenzen, die hier im Bereich des Umweltschutzes geschaffen werden, und Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 möglich. Diese Überschneidungsprobleme gibt es an unendlich vielen Stellen, weil wir keine Einheit haben. Es bleibt ja bei den Kompetenzkatalogen. Umweltrelevantes Recht ist nicht Umweltrecht. Umweltrecht ist umweltspezifisches Recht; das sind im Wesentlichen die Punkte, die hier in der Verfassungsänderung aufgenommen.

Zur Frage von Herrn Schlebusch nach der Berechtigung der Befürchtungen: Sie sind aus meiner Sicht – das habe ich eben schon gesagt – zu einem großen Teil überzogen. Zuzugeben ist, dass wir keine praktischen Erfahrungen haben; aber ich kann mir nicht vorstellen, dass ernsthaft eines von 16 Bundesländern vorhat, ein landesspezifisches UGB einzuführen – ein UGB Schleswig-Holstein, ein UGB Bayern. Vielmehr wird es punktuelle Korrekturen geben. Das ist vorhin missverstanden worden. Es ist nicht im Sinne einer rechtlichen Zulässigkeit zu verstehen, sondern der Prognose, was eigentlich passieren wird. Den punktuell regionalen Besonderheiten und Wünschen, die in den einzelnen Ländern aufkommen, wird nachgekommen werden. Das hat unter dem Aspekt des EG-Rechts den enormen Vorteil, dass es auf jeden Fall erst einmal ein Bundesgesetz gibt, das in Brüssel vorgezeigt werden kann und dann kann man abweichen. Gerade dies halte ich für einen enormen Vorteil dieser Konstruktion. (D)

Was sind denn die Alternativen? Politik bedeutet, aus mehreren Handlungsmöglichkeiten eine auszuwählen. Die Länder geben doch Erhebliches an den Bund: ihre Rahmengesetzgebungsbefugnisse, andere Befugnisse. Die Alternative ist die Einschränkung der Handlungsmöglichkeit des Bundes. Das ist meines Erachtens unter UGB-Gesichtspunkten nicht sinnvoll; das haben wir schon mehrfach gesagt. Die andere Alternative ist die Zustimmungsbefugnis. Bei Art. 84 sieht man wunderbar diese Austauschbarkeit; das ist jedenfalls auch die zweitbeste Lösung.

Die landtagsnahe Lösung besteht darin, über Abweichungsgesetzgebung zu gehen. Dabei ist der verfassungsändernde Gesetzgeber sehr vorsichtig vorgegangen. Er hat nicht etwa gesagt, in allen Fällen, in denen die bisherigen Rahmengesetzgebungszuständigkeiten in der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit aufgeht, kommt es zur Abweichungsgesetzgebung. Vielmehr ist dies noch einmal abgegrenzt worden. Das sind wirklich behutsame Kompromisse.

Auch der zugegebenermaßen komplizierte Art. 84 ist nichts anderes als der Versuch des vorsichtigen Austarierens der verschiedenen Interessen. Nach geltender Rechtslage regelt Art. 84 Abs. 1 die umfassende Zustimmungsbefugnis des Bundesrates; dies bleibt nur mit Blick auf die Begründung der Umweltklausel erhalten. Das ist natürlich das Ergebnis einer politischen

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer

- (A) Verständigung – ich will nicht von einem Aushandlungsprozess sprechen –, einer Kompromissfindung und nicht per se zu verurteilen.

Ich führe noch ein eindeutiges Argument an, das noch nicht genannt worden ist und das zugegebenermaßen ein bisschen happig ist: Was passiert denn, wenn die Verfassungsänderung nicht kommt? Ich prognostiziere ein sterbendes Umweltrecht des Bundes. Entweder er lässt das Bundesrecht erstarren, weil er auf diese Weise von der neuen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wekommt, oder er nimmt wirklich – was er machen sollte – hin und wieder Anpassungen vor. Dann ist er an die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gebunden. Das heißt, der Bestand an Umweltrecht des Bundes wird abnehmen. Denjenigen, die jetzt hier so auf die Pauke hauen, sei gesagt: Wenn die Verfassungsänderung nicht erfolgte, fände eine kontraproduktive Entwicklung statt; denn damit würde diese sehr rigide Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für alle Neuregelungen gelten. Dies bedeutete – etwas übertrieben gesagt –, dass das Bundesumweltrecht zu den aussterbenden Arten zählte.

(Vereinzelt Heiterkeit)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kloepfer.

Jetzt hat Herr Professor Schrader auf die Frage des Ministers von Boetticher das Wort.

- (B) **Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:**

Artenschutz für das Bundesumweltrecht fiel noch nicht als Argument. Ich denke, in der Zielrichtung von Herrn Kloepfer sind wir uns einig. Diese Föderalismusreform muss kommen, gerade um die eben erwähnte Gefahr zu beheben.

Ich plädiere dafür, jetzt in die Zukunft, auf die Vorgaben aus Europa – damit komme ich zu Ihnen, Herr Minister – und darauf zu schauen, wie man das in Deutschland für die nächsten 20 oder 50 Jahre implementieren soll. Die Abweichungsrechte der Länder sind ohne Frage an das Europarecht gebunden. Frau Epiney hat darauf hingewiesen, dass der Europäische Gerichtshof zuweilen sehr europafreundlich urteilt und in seiner Rechtsprechung dann auch für uns fern liegende Möglichkeiten der Abweichung vom Europarecht als europarechtswidrig brandmarkt. Hier haben wir zwar eine Abweichungsmöglichkeit; aber dazu kann man jetzt nur sagen: Das wird eventuell einmal beim EuGH verhandelt werden.

Die Länder – darin stimme ich allen geäußerten Eingangsstatements zu – wollen das Europarecht anerkennen. Sie müssen es anerkennen und wollen es auch; das ist gar keine Frage. Vor kurzem habe ich allerdings in einer anderen Anhörung die Erfahrung gemacht, dass man an die Umsetzung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie, die am Vorrang des Europarechts teilhat, mit einer landesrechtlichen Subsidiaritätsklausel herangehen wollte; das Landesrecht sollte also subsidiär zu anderen Bundesregeln sein, die stärker einschränkend als das Europarecht sind. Es ist klar,

dass dies mit dem Vorrang des Europarechts nicht zu vereinbaren ist. Vielleicht lag es eher daran, dass der zuständige Referent dies übersehen hatte. Wenn so etwas aber in den Ländern durchlaufen kann, dann heißt das eben, dass man bei schwach ausgeprägten Fähigkeiten und Kapazitäten der Länder in solche Gefahren hineingeriet. Das halte ich zwar für Einzelfälle; aber es ist tatsächlich vorgekommen.

Letztendlich liegt die Gefahr der Abweichungsrechte dort, wo keine europäischen Vorgaben bestehen. Das Ziel ist eine einheitliche Vorhabensgenehmigung mit bundeseinheitlichen Anforderungen an die Zulassung von Anlagen. Da setzt beispielsweise die Eingriffsregelung ausdrücklich ein, die nicht europarechtlich vorgegeben ist. Hier kann abgewichen werden. An diesem Punkt würde ich sagen: Da kann das Abweichungsrecht tatsächlich an dem erklärten Konsensziel aller, die sich geäußert haben, etwas verrücken.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Schrader.

Jetzt Frau Dr. Ziehm auf die Frage von Minister von Boetticher.

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm:

Herr von Boetticher, mein Verständnis war bislang, dass wir hier über eine Reform der föderalen Ordnung reden. Daher kommt es meines Erachtens nicht so sehr darauf an, dass wir natürlich auch Vertragsverletzungsverfahren wegen Blockaden im Bundesrat hatten. Natürlich gibt es sie; das streitet ja auch niemand ab. Aber es geht doch darum, was im Umweltrecht passiert ist. Die Berichte, die die EU-Kommission regelmäßig veröffentlicht, zeigen, dass Deutschland bei der Umsetzung von Umweltrecht im unteren Mittelfeld jedenfalls der EU der 15, also der alten Mitgliedstaaten, liegt; die neueren Berichte werden kommen. Das sind einfach Tatsachen, die man zur Kenntnis nehmen muss. Dass Frankreich vielleicht in einem Fall einmal schlechter ist als Deutschland, mag sein.

Herr von Boetticher, die FFH-Richtlinie datiert von 1992, die Vogelschutzrichtlinie von 1979. Es sind also sehr alte Regelungen. Die ersten Verurteilungen – jedenfalls in Bezug auf die FFH-Richtlinie – erfolgten 1997. Erst im Dezember 2005 gab es wieder eine Zwangsgeldandrohung durch die Kommission. Ich weiß nicht, inwieweit man dies als positives Beispiel hervorheben kann. Von daher halte ich dies nicht für stichhaltige Argumente. Wir wollen doch nach vorne gucken und insgesamt eine Verbesserung erreichen. Es kann kein Argument sein, darauf hinzuweisen, dass es in anderen Bereichen ebenfalls Vertragsverletzungsverfahren gegeben hat.

Gestatten Sie mir eine letzte Bemerkung in dieser Runde. Meines Erachtens kann die Alternative nicht sein, diese Verfassungsreform oder keine, friss oder stirb. Vielmehr geht es doch gerade um Veränderungen. Deswegen hat mich das, was Herr Kloepfer eben gesagt hat, etwas irritiert. Es geht doch gerade darum, herauszufinden, was wir in diesem Entwurf besser machen können, um die unstrittig vorhandenen Defizite auszuräumen. Ich habe es in meinem Eingangsstatement gesagt: Natürlich brauchen wir eine Föderalis-

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm

- (A) musreform, aber doch nicht diese; wir brauchen eine andere. Darüber reden wir hier. Es gibt genügend Lösungsvorschläge, über die heute durchaus diskutiert worden ist. Mein Vorschlag ist ein übergreifender Kompetenztitel „Recht der Umwelt“. Aber man kann vielleicht auch noch an anderes denken. Aber dieses „Friss oder stirb“ kann es nun wirklich nicht sein.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Dr. Ziehm.

Wir kommen zur nächsten Fragerunde. Ich rufe Frau Kollegin Bierwirth von der SPD-Fraktion auf.

Petra Bierwirth, MdB (SPD):

Frau Epiney, können Sie aus Ihrer Kenntnis des Umweltrechtes in den anderen EU-Ländern einschätzen, ob mit dem Gesetzentwurf in seiner derzeitigen Form, den ich als eine Verkomplizierung des Umweltrechtes empfinde, unserem Land Wettbewerbsnachteile entstehen, etwa dann, wenn Investoren überlegen, in welchem Land sie investieren wollen, und daher das Umweltrecht vergleichen?

Eine weitere Frage habe ich an Professor Koch. Die Landschaftsplanung ist eines der Instrumente der strategischen Umweltprüfung, gehört aber nicht zu dem abweichungsfesten Teil des vorgeschlagenen Gesetzentwurfes. Sehen Sie hier Probleme dergestalt auf uns zukommen, dass die strategische Umweltprüfung nicht mehr in der erforderlichen Art und Weise gewährleistet werden kann?

(B)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Das Wort hat jetzt die Umweltministerin des Landes Baden-Württemberg, Frau Gönner.

Ministerin Tanja Gönner (Baden-Württemberg):

Meine erste Frage bezieht sich noch einmal auf die Umsetzung von Europarecht, wobei ich hoffe, dass wir nicht versuchen, uns mit einem Staat zu vergleichen, der interessanterweise nicht Mitglied der Europäischen Union ist und deswegen gerade die Probleme der Umsetzung nicht hat, über die wir uns hier unterhalten. Herr Gerhards, erhöhen wir nicht auch durch die Abweichungsmöglichkeiten die Chancen auf stringente Einhaltung der von allen Seiten politisch gewünschten Eins-zu-eins-Umsetzung von EU-Vorschriften seitens des Bundes, auch im Sinne einer Qualitätssicherung gerade von Bundesgesetzen?

Eine weitere Frage stelle ich zu den Grenzen der Abweichungsrechte. Herr Professor Kloepfer, was gehört nach Ihrer Auffassung zu den im Wasserrecht vom Abweichungsrecht ausgeschlossenen Anlagen? Darüber führen wir ja derzeit eine intensive Diskussion.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt fragt Herr Dr. Miersch für die SPD-Fraktion.

Dr. Matthias Miersch, MdB (SPD):

(C)

Meine Frage stelle ich vor dem Hintergrund, dass ich die Anhörung all die Tage nicht verfolge, um die Föderalismusreform infrage zu stellen, sondern um möglichst etwas Gutes zu beschließen. Diese Absicht haben sicherlich alle hier. Herr Professor Meyer hat am ersten Tag der Anhörung gesagt, dass im Umweltbereich im europäischen Vergleich eine riesige nationale Kraftanstrengung erforderlich sei und dass die von uns geplante Verfassungsänderung dies berücksichtigen sollte.

Vor diesem Hintergrund, Herr Professor Koch, meine Frage: Sie haben in der schriftlichen Ausarbeitung die Aussage getroffen, dass mit den Abweichungsrechten Deutschlands europabezogene und internationale Handlungsfähigkeit beeinträchtigt werde. Könnten Sie diese Behauptung noch einmal etwas spezifizieren?

Frau Professorin Epiney, Sie haben eben auf die EuGH-Rechtsprechung hingewiesen. Herr Professor Kloepfer hat in seiner schriftlichen Stellungnahme die Frage aufgeworfen – er hat sie dann allerdings verneint –, ob die Möglichkeit bestehe, dass die EU-Kommission unter Umständen eine Umsetzung erst dann annehme, wenn auf die Abweichungsrechte der Länder verzichtet werde bzw. wenn diese vollumfänglich vorlägen. Könnten Sie uns Ihre Einschätzung mitteilen, wie die EU-Kommission mit diesen Abweichungsrechten umgeht?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

(D)

Vielen Dank.

Jetzt fragt Frau Bulling-Schröter von der Fraktion Die Linke.

Eva Bulling-Schröter, MdB (DIE LINKE):

Ich glaube nicht, dass alle Fraktionen in diesem Hause eine absolute Eins-zu-eins-Umsetzung wünschen. Damit wären wir meines Erachtens schlecht beraten und würden wir in manchen Bereichen zurückgehen.

Aber jetzt zu meinen Fragen an Herrn Professor Dr. Koch und an Herrn Professor Dr. Schrader: Können Sie uns anhand eines oder mehrerer Beispiele die praktischen Vorteile eines von Ihnen vorgeschlagenen einheitlichen Kompetenztitels „Umwelt“ im Grundgesetz erläutern? Welche Vorteile wären damit in der Praxis verbunden? Wir diskutieren hier sehr theoretisch; aber ich halte ein paar Beispiele mehr für erforderlich, etwa bezüglich der Umsetzung von EU-Recht und der Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches, das dann ja wohl nicht an der fehlenden Bundeskompetenz scheitern dürfte.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Abschließend in dieser Runde Frau Kottling-Uhl vom Bündnis 90/Die Grünen.

(A) **Sylvia Kotting-Uhl**, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Ich habe zwei Fragen; die erste richtet sich an Frau Dr. Ziehm und betrifft die Europatauglichkeit. Ich beziehe mich dabei – stellvertretend für mehrere – auf eine Aussage von Herrn Gerhards heute Vormittag, der sagte, dass die Umsetzung der EU-Rahmenrichtlinien künftig schneller erfolgen könne und die Haftungsfolgen klar seien. Nun sind nicht die Länder der Ansprechpartner für die EU-Ebene, sondern die Bundesebene; sie und nicht die Länder wird auch im Fall des Falles verklagt. Wie ist dieser Widerspruch aufzulösen? Meiner Meinung nach kann es nicht darum gehen, dass die Bundesebene lediglich das Regressrecht hat; das meine ich nicht mit Auflösung. Wie ist der Widerspruch insgesamt aufzulösen, damit es dann schneller geht und die Haftungsfolgen klar sind? Werden dadurch die bisherigen Vollzugsdefizite zum Beispiel bei der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie in Zukunft ablösbar?

Die zweite Frage, die sich noch einmal auf die Abweichungsregeln bezieht, richtet sich an Herrn Professor Koch. Im Moment befürchten die Gegner immer noch mögliche Verschlechterungen bei Umweltstandards, weil sie eine Konkurrenz bei Umweltschutz und Wirtschaftsinteressen sehen, die die Länder dann auf ihre Weise aufheben müssen. Die Befürworter dieser neuen Regelung argumentieren mit mehr Verantwortung der Länderparlamente.

(B) Jetzt müssen Sie mir erlauben, Herr Koch, dass ich etwas politischer frage, aber Sie sind ja auch Berater der Politik: Welche belastbaren Hinweise oder Erfahrungen gibt es, die uns annehmen lassen, dass es tatsächlich keine Abweichungen der Länder nach unten geben wird? Es wird ja ständig betont, die Länder hätten gar keinen Grund, nach unten abzuweichen. Gibt es etwas, wo wir jenseits dieser Versicherung davon ausgehen können, dass das so sein wird? Lassen sich diese beiden unterschiedlichen Argumentationen – auf der einen Seite Stärkung der Landesparlamente, auf der anderen Seite Sicherung der Standards – überhaupt gegeneinander aufwiegen? Ist es in der politischen Debatte überhaupt möglich, Umweltstandards und Stärkung einer Parlamentsebene argumentativ gegeneinander aufzurechnen?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Wir kommen zur Antwortrunde. Zunächst rufe ich Frau Professor Epiney auf die Fragen von Kollegin Bierwirth und Herrn Dr. Miersch auf.

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney:

Zunächst zu der Frage nach der Situation in den anderen EU-Mitgliedstaaten: Natürlich kenne ich nicht das Umweltrecht in allen anderen EU-Mitgliedstaaten auswendig. Wir haben teilweise rechtsvergleichende Studien in ausgewählten Mitgliedstaaten gemacht. Wovüber ich jetzt spreche, bezieht sich insbesondere auf Frankreich, Großbritannien, Dänemark, Italien und Österreich.

(C) Ich halte die Frage für sehr komplex. Wahrscheinlich ist der Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit oder Standortvor- bzw. -nachteile eine multikausale Angelegenheit. Das Umweltrecht spielt dabei selbstverständlich auch nur eine Rolle. Auch dort stellt die Frage, wie die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten geregelt ist, nur einen von vielen Aspekten dar. Deshalb muss man relativ vorsichtig mit der Äußerung sein, das vorgesehene Gesetz führe jetzt zu einem Standortnach- oder -vorteil. – Dies als Vorbemerkung.

Schwierig werden immer – da knüpfe ich gern an den Kollegen Schmidt-Jortzig an – komplexe und unvorhersehbare Regelungen sein. Wenn also die Abweichungsgesetzgebung dazu führen sollte – darüber spekulieren wir teilweise –, dass sich die Rahmenbedingungen für Unternehmen ändern, sobald sie sich angesiedelt haben, oder dass die Bedingungen in den verschiedenen Bundesländern sehr voneinander abweichen – viele Unternehmen sind nicht nur an einem Standort tätig –, dann dürfte dies tendenziell nicht dazu beitragen, die Attraktivität des Standorts Deutschland zu erhöhen. Das ist sicherlich eine Gefahr der jetzigen etwas unübersichtlichen Regelung.

Zur Umsetzung: Das ist eine höchst spannende Frage, die natürlich sehr eng mit dem von mir vorhin angesprochenen Aspekt zusammenhängt, ob es denn gemeinschaftsrechtskonform sei, wenn die Länder jederzeit beschließen könnten, anders zu verfahren. Ich glaube, dass diese beiden Aspekte miteinander verwoben sind. Um noch einmal darauf zurückzukommen, dass die Länder nur dort abweichen dürften, wo nichts europarechtlich vorgegeben ist: Das wird natürlich in den problematischen Fällen immer streitig sein. Die Kommission wird wahrscheinlich – darin stimme ich mit Herrn Kloepfer überein – die Bundesgesetzgebung wohl zunächst einmal als Umsetzung akzeptieren. Ich glaube nicht, dass die Kommission sagen wird, da sie noch nicht wisse, was die Länder machten, sei das Europarecht nicht umgesetzt. Aber das ändert nichts an meinen Zweifeln in Bezug auf die grundsätzliche Gemeinschaftsrechtmäßigkeit.

(D) Eine weitere Frage betrifft die Rechtsklarheit in Bezug auf den Zeitpunkt der Abweichungsgesetzgebung. Was geschieht zum Beispiel mit dem Abweichungsgesetz, wenn man eine Abweichungsgesetzgebung in Bezug auf ein Bundesgesetz hat und dieses Bundesgesetz später geändert wird? Bezieht es sich dann auf die Zeit vorher? Wie weit gilt es? Da sehe ich noch relativ diffizile Fragen.

Auch kann ich mir sehr gut vorstellen, dass dann, wenn eine Abweichungsgesetzgebung vorliegt und solche Fragen aufgeworfen werden, sowohl Kommission als auch Europäischer Gerichtshof Mühe mit der Rechtsklarheit haben werden. Hier lautet die Forderung des Europäischen Gerichtshofs, dass klar umgesetzt werden müsse. Darin sehe ich eines der Hauptprobleme.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Professor Epiney.

Jetzt Herr Kollege Gerhards auf die Frage von Ministerin Gönner.

(A) Sachverständiger Wolfgang Gerhards:

Sie haben gefragt – so habe ich Sie verstanden –, ob es die Möglichkeiten des Abweichungsrechts erleichterten, EU-Recht eins zu eins umzusetzen. Das muss ich in den Zusammenhang stellen, den auch Frau Epiney eben noch einmal angesprochen hat.

Ihre These ist, Frau Ministerin, das Abweichungsrecht sei nicht nur eine Möglichkeit der Umsetzung, sondern ganz im Gegenteil europarechtlich zumindest gefährlich, wenn nicht sogar unzulässig. Ich habe das nicht verstanden. Das Einzige, was ich bei Ihnen erkenne, ist Ihr vorauseilender Gehorsam: Es könnte ja sein, dass nicht immer ganz klar ist, was denn Recht werden könnte, wenn wir regeln dürfen, und weil es nicht ganz klar sein könnte, ist es jetzt schon unzulässig. – Dann kann ich mir gleich eine Kugel in den Kopf schießen, weil ich Angst habe, ich könnte eventuell von einer anderen Kugel getroffen werden; ich muss das so deutlich sagen. Wenn dies noch mit etwas kombiniert wird, was ich vorhin, an jemand anderen gerichtet, gehört habe, dass nämlich die Kommission möglicherweise Gesetze mache, von denen Länder abweichen könnten, dann ist festzustellen, dass die Kommission kein Gesetzgeber ist. Hier geht es mir darum – ich habe das vorhin schon einmal deutlich gemacht –, dass stärker als in der Vergangenheit wieder der Gesetzgeber tätig werden kann. Das kann er nämlich zum großen Teil wegen der Versteinerungen nicht mehr. Ich möchte, dass klar ist, dass stärker als bisher der jeweils zuständige Gesetzgeber wieder Regelungen treffen und Interessen abwägen kann.

(B)

Dann stellt sich die von Ihnen gestellte Frage nach der Eins-zu-eins-Umsetzung ein bisschen anders, Frau Gönner. Auch ich bin der Meinung, dass die Eins-zu-eins-Umsetzung nicht immer ein hehres Ziel ist. In vielen Fällen wollen wir das so; in anderen Fällen wollen wir es ausdrücklich nicht. Es gibt auch den Fall: Die einen wollen immer nur eins zu eins umsetzen, die anderen möchten mehr, manche möchten sogar weniger. Weniger geht nicht, weil das EU-Recht für alle eine Bremse darstellt, das im Ernst niemand angreift. Aber die Frage, ob man in Baden-Württemberg etwas wirtschaftsfreundlicher ist und deshalb von manchen Standards, die der Bund gesetzt hat, wieder herunter möchte – und sei es nur zum Verfahren –, sollen die Baden-Württemberger dann, wenn es künftig in den Bereich geht, in dem Abwägung möglich ist, meines Erachtens mit solchen Regelungen beantworten, wie sie sie für richtig halten, selbst wenn es bedeutet, dass sich gegenüber heutigen Umweltstandards etwas verschlechtern wird.

Dabei stellt sich manchmal die Frage, was eine Abweichung nach oben oder nach unten ist. Das können Sie sowieso in kein Gesetz hineinschreiben, geschweige denn in eine Verfassung. Wenn Sie einen Augenblick darüber nachdenken, wie ambivalent der Begriff „jeweilige Linie“ ist, wird klar: Gesetzlich können Sie das nicht fassen. Das ist eine hehre politische Zielsetzung, nicht mehr. Aber natürlich gibt das Abweichungsrecht denjenigen, die es möchten, die Chance, eins zu eins umzusetzen und nicht mehr, wenn der Bund bisher darüber hinausgegangen ist oder künf-

tig darüber hinausgeht. Es gibt aber genauso die Möglichkeit, mehr zu tun als der Bund. **(C)**

In diesem Zusammenhang verweise ich auf das, was Herr Kloepfer heute Morgen gesagt hat. Im Immissionsschutzrecht sind die Anstöße von Nordrhein-Westfalen ausgegangen. Lange, bevor es das BImSchG gab, hatten wir in Nordrhein-Westfalen ein ziemlich starkes Immissionsschutzrecht, das die anderen getrieben hat. Das ist dasselbe, was wir in den USA erleben, wo in manchen Teilen Kalifornien weit an der Spitze der Bewegung ist und die anderen hinterherhecheln. Diese Möglichkeit, zur Steuerung nach vorn zu schießen, räumte ich uns ganz gern wieder ein, weil ich glaube, dass andere Länder mindestens genauso gute Erfahrungen gemacht haben wie wir, bei denen manches eben auch sehr im Zentralismus verhakt ist. Wir können gar nicht anders, als das jetzige Rechtssystem aufzubrechen, weil es versteinert ist. Wir brauchen Neuregelungen; sie werden nur funktionieren – kompromissbehaftet, wie sie sind –, wenn Bund und Länder jeweils etwas tun können.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Gerhards.

Jetzt Herr Professor Kloepfer auf die Frage von Ministerin Gönner.

Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:

Es geht um den Umfang des Abweichungsrechts im Hinblick auf die anlagenbezogenen Regelungen. Verkürzt gesagt: Es geht nicht nur um die §§ 19 a ff. **(D)** Wasserhaushaltsgesetz, also um Regelungen zu wasserspezifischen Anlagen, sondern sicherlich um alle Regelungen, die einen Bezug auf wasserrechtliche Anlageneinigungen haben – das ist vielleicht der Hintergrund Ihrer Frage –, sodass hier in der Ein Problem auftauchen könnte. Aber gerade dadurch, dass nicht abgewichen werden kann, ist – diejenigen, die dabei waren, können das besser beurteilen – die integrierte Genehmigung gesichert, was das Wasserrecht betrifft. Ich meine nicht nur Anlagenregelung nach § 19 a WHG, sondern alle anlagenbezogenen Regelungen, die den Wasserhaushalt als Maßstab haben. Damit ist die integrierte Genehmigung wasserrechtlich möglich.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kloepfer.

Jetzt Herr Professor Koch auf die Fragen der Kollegen Dr. Miersch, Bulling-Schröter, Kotting-Uhl und Bierwirth.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

Frau Bierwirth, Sie fragten, ob die strategische Umweltprüfung gefährdet würde, wenn die Landschaftsplanung entfiel. Das habe ich doch richtig verstanden? Dazu muss ich wie heute Morgen noch einmal sagen: Die strategische Umweltprüfung ist sozusagen ein Annex. Wenn es Pläne gibt, die ihr unterfallen, dann ist sie anzuwenden; aber sie zwingt nicht dazu,

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

(A) dass bestimmte Planungen, die in ihren Anwendungsbereich fielen, geschaffen werden. Deshalb noch einmal mein Hinweis auf die Frage der Abweichungsrechte im Naturschutz, die wir noch nicht zu Ende diskutiert haben: Im Naturschutzrecht steht eben – trotz mancher Äußerungen hier, die anders lauteten – die Landschaftsplanung jenseits des abweichungsfesten Kerns, der vorgesehen ist, zur Abweichung an, genauso wie die Eingriffsregelung und die Gebietstypologie. Daran ändert die strategische Umweltprüfung gar nichts. Sie findet Anwendung, solange es Landschaftspläne gibt. Falls es sie nicht gibt, dann findet sie keine Anwendung. Sie zwingt aber nicht zu solchen Planungen.

Wir sind jetzt bei der Diskussion über das Abweichungsrecht, wobei meines Erachtens nach wie vor noch nicht befriedigend geklärt ist, warum im Naturschutz, wie vorhin ausgeführt wurde, auch wegen des Europarechts eigentlich sehr wenige Abweichungsrechte bestehen. Ich wiederhole deutlich: Das ist nicht der Fall. Ich habe schon mehrfach aufgezählt, was meines Erachtens zur Abweichung ansteht. Daraus folgt noch nichts. Wir sollten allerdings auch einmal klären, dass dies das vorgesehene Verfassungsrecht ist, nicht irgendetwas anderes. Auch das nachfolgende Gesetzesrecht ist dafür nicht entscheidend.

Die nächste Frage wäre dann: Ist es denn sachgerecht, unterschiedliche Gebietstypologien für Schutzgebietsarten in den einzelnen Bundesländern für notwendig zu halten? Ich sehe dafür keinen Grund. Wir haben eine Typologie im Bundesgesetz; dort gibt es eine Auswahl, aus der sich jedes Land gleichsam bedienen kann. Jetzt wird vielleicht wieder jemand sagen, die Länder machten das gar nicht. Das interessiert mich jetzt aber nicht. Vielmehr frage ich: Was sollte zur Verfügung gestellt werden und welchen Sinn macht das?

Frau Bulling-Schröter, Sie hatten geäußert, wir sollten erklären, was die praktischen positiven Wirkungen eines einheitlichen Kompetenztitels „Recht der Umwelt“ wären. Sie wissen, dass an den Tischen hier oben die Auffassung weit verbreitet ist, dass dies eigentlich wünschenswert wäre. Der Sinn dessen liegt vor allem darin, dass mit einem Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ Lücken gefüllt werden, die wir bisher durch Rückgriff auf andere Titel ausgefüllt haben, zum Beispiel dem Titel „Recht der Wirtschaft“, der der Erforderlichkeitsklausel unterliegt – das muss man noch einmal betonen –, woran offenbar niemand so richtig rütteln will. Man könnte mit einem solchen Titel das „Recht der Wirtschaft“ so belassen, obwohl ich glaube, dass die Wirtschaft mit diesem Titel nicht so glücklich ist; aber im Umweltrecht gäbe es dann für die Materien, die anderenfalls auf „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden müssen, nicht diese Beschränkung.

Herr Schmidt-Jortzig hat schon in mehrfachen Anläufen die Vielfalt der Kooperationsformen geschildert, die wir jetzt in der Rechtsetzung hier schaffen werden. Sie entfiele zunächst einmal, wenn man einen einheitlichen Titel hätte. Dann fragte man sich: Was sagen wir zu diesem einheitlichen Titel? Der einheitliche Titel „Recht der Umwelt“ hinderte aber auch nicht

(C) daran, Länderabweichungsrechte zu bestimmen. Warum eigentlich? Das sehe ich nicht. Mein verehrter Kollege Dietlein hatte das vorhin vorgetragen; das hat mich noch nicht überzeugt.

Insofern schafft man mit dem UGB eine Lückenfüllung, um auch zukünftige Entwicklungen aufzufangen; denn das, was Recht des Umweltschutzes sein soll, wächst immer einmal wieder. Man muss nichts kodifizieren. Wir hätten nicht, wie es jetzt der Fall ist, Kompetenzen in einer Art Jahresringe um den Baum, wogegen an sich nichts einzuwenden ist. Jede dieser Kompetenzen bringt ihre eigene Entstehungsgeschichte und damit ihre eigenen Beschränkungen und Vorzüge mit. Das wäre der Vorteil; darin sind sich die Wissenschaftler einig, die das UGB befürworten. Wir sind uns höchstens darin nicht ganz einig, ob es nun zwingend nötig ist. Zwingend nötig ist es nicht, aber gut wäre es. Ich hoffe, dass ich Ihnen die Vorteile ein bisschen aufzeigen konnte.

Frau Kotting-Uhl, Sie haben mich aufgefordert, was mich natürlich sofort wieder in die Kritik führt, ich solle sagen, warum Sie glauben sollten, dass die Länder nicht nach unten abwichen. Das müssen Sie sich in erster Linie von den Ländern erklären lassen. Aber ich habe keinerlei Hemmungen, darauf zu antworten; ich habe das schon ein paar Mal getan.

Erstens ist es keinesfalls eine Selbstverständlichkeit, dass Länder – eventuell nach unten – abweichen. Es ist auch keine Frage des guten Willens. Das klingt immer wieder einmal an. Ich hielte es für gut, wenn wir diese Art der gegenseitigen Zuschreibung von moralisierenden Bemerkungen aufgäben. Hier wird nicht moralisiert. Vielmehr lautet die Frage: In welcher Lage befinden sich die Länder und welches Handeln ist ihrerseits zu erwarten? Hier gilt nun einmal der Satz, im Konkurrenzföderalismus, der insofern eröffnet wird, gehe es auch um den Wettbewerb und um die Konkurrenz um Ansiedlungen. Sie muss nicht mit Absenkungen der Standards enden, aber sie kann es. Dies muss man doch ertragen.

Zweitens leben die Länder mit angespannten Haushalten, manche viel schlimmer als andere. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen versucht, sich ein Bild über die Modernisierung der Umweltverwaltungen zu machen. Wir finden sehr stabile Umweltverwaltungen – ich will jetzt keine Namen nennen; dafür müssen wir erst alles sorgfältig ausgewertet haben – und sehr wacklige Umweltverwaltungen, in denen engagierte Beamte am Limit ihrer Tätigkeit sind.

Die Länder stellen Überlegungen an, irgendwelche Aufgaben, die sie nicht ausüben müssen, abzuschaffen. Das ist doch selbstverständlich. Ich werde jetzt hier kein Land nennen, aber ich sage Ihnen, dass es zum Beispiel in den Planungen eines Landes heißt: Die Landschaftsplanung können wir nicht ganz abschaffen; denn sie ist bundesrechtlich zwingend vorgegeben. Wir können aber vielleicht eine Bundesratsinitiative ergreifen. – Das ist kein Vorwurf an dieses Land. Das Geld ist nicht vorhanden. Aber man muss doch einmal nüchtern sagen, dass wir, die Bundesrepublik Deutschland und ihre Länder, im Moment natürlich in einer Situation sind, in der angesichts der angespannten

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

- (A) Finanzhaushalte die potenzielle Abweichung nach oben wegen dieser Bedingungen nicht zu erwarten ist. Dies, meine Damen und Herren, hat nichts mit Schuldzuweisungen an die Länder zu tun, indem ich sagte, sie wollten Raubbau betreiben. Aber ich möchte doch ganz klar sagen, dass mit solchen Dingen natürlich zu rechnen ist. Herr Gerhards hat vorhin auch die Freundlichkeit gehabt, offen in seine Überlegungen blicken zu lassen. Es geht natürlich auch darum, unter Umständen Standards im Interesse von Wirtschaftsansiedlung abzusenken. Ich halte das für eine strukturelle Analyse, die nichts über jemandes Willen, Aktion oder sonst etwas aussagt, aber über Rahmenbedingungen, bei denen man sich verhalten muss.

Ich hatte es schon einmal gesagt: Mir liegen viele Initiativen vor, aber ich will hier kein einzelnes Land schlecht machen. Es ist klar, dass die Länder etwas absenken wollen. Aber niemand sagt, das werde dramatisch. Deshalb darf ich noch einmal sagen: Mein Hauptanliegen bei der Diskussion um die Abweichungsrechte ist nicht die Debatte, wie schlecht es werden wird. Es bezieht sich vielmehr auf folgende Frage: Wer, der Bund oder die Länder, soll bestimmte Aufgaben erfüllen? Wer soll Planungstypen der Raumordnung sozusagen als Arsenal anbieten, mit dem man arbeiten kann? – Dazu sage ich noch einmal klar: Es besteht ein nationales Interesse, dass die Instrumentarien der Planung, der Landschaftsplanung und der Raumordnung, eine gewisse Einheitlichkeit aufweisen, und zwar nicht wegen Abweichungen nach unten und nach oben, sondern damit die Länder sozusagen andocken können. Im Grunde sehen sie es genauso. Aber warum steht dann darin, in der Raumordnung gebe es keinen abweichungsfesten Kern? Das halte ich – obwohl wir jetzt nicht bei der Umweltgesetzgebungs-

- (B) kompetenz sind – für außergewöhnlich fatal.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Professor Schrader auf die Frage der Kollegin Bulling-Schröter das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Es ist schwierig, jetzt wieder auf konkrete Einzelbeispiele herunterzukommen, aber ich kann wohl an drei Beispielen deutlich machen, weswegen ein einheitlicher Kompetenztitel „Umwelt“ aus meiner Sicht vorteilhaft wäre.

Demnächst wird wahrscheinlich im Rahmen einer thematischen Strategie „Bodenschutz“ innerhalb des Europarechtes eine Bodenschutzrahmenrichtlinie kommen. Wie soll man sie in Deutschland umsetzen? Wir haben ein Bundes-Bodenschutzgesetz, aber wir haben in den Kompetenztiteln Bodenrecht. Dieses Bodenrecht – so hat das Bundesverfassungsgericht gesagt – ist aber die Bodenordnung und nicht Bodenschutz im Sinne von Umweltschutz. Also müssen wir sehen, ob wir die Gesamtheit des Bodenschutzes, so wie ihn uns die EG vorgibt, aus den verschiedenen Einzelkompetenzen Luftreinhaltung, Wasserhaushalt und Natur-

(C) schutz herausziehen können. Überall muss nun geprüft werden, ob wir einen „Jahresring“ zusammenbekommen, der immer den Boden mit berührt. Was insgesamt diesen europäischen Bodenschutz mit erreicht, ist eben fraglich. Insofern ist es klarer, solche weiter gehenden Ansätze anzustreben.

Das gilt auch für einen zweiten Bereich, die Umweltverträglichkeitsprüfung. Die EG gibt vor: Für eine ganze Reihe von Projekten muss eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Das ist eine ewig lange Liste. Weil wir in Deutschland sagen, das habe einen rein verfahrensrechtlichen Bezug, wurde gefolgert, es müsse festgestellt werden, wer die Kompetenz habe, für das jeweilige Vorhaben Regelungen zu treffen. Da tauchte auf, dass bestimmte Regelungen oder bestimmte Vorhaben, die in dieser langen Liste enthalten waren, den Ländern zugewiesen sind. Es war aber eine einheitliche Umsetzung auf Landesebene erforderlich, wodurch sich das Land Mecklenburg-Vorpommern mit Skiliften abgeben musste. Das heißt nicht, dass wir dahin kommen müssen, dass sämtliche UVP-Vorhaben inhaltlich voll vom Bund ausgestaltet werden. Aber die Verfahrensschritte, die von der EG vorgegeben sind, sollen bei diesen Projekten dann auch vom Bund für alle Verfahren vorgegeben werden können.

(D) Der dritte Bereich: Wir stehen insbesondere noch vor der Notwendigkeit, sehr umfangreich auf das „Recht der Wirtschaft“ zurückzugreifen. Dieses „Recht der Wirtschaft“ muss zunächst einmal den Bezug zur Wirtschaft haben. Wir haben aber von der EG angelegte Instrumente, die nicht auf die Wirtschaft abzielen, sondern auf die Bürger, die die Bürger in den Stand setzen sollen, das Umweltrecht in die eigenen Hände zu nehmen, jedenfalls Kontrollrechte auszuüben. Als ein Beispiel nenne ich das Umweltinformationsrecht. Das heißt für mich: Genau diesen Bereich beachten wir mit der jetzigen Kompetenzregelung eben nicht. Wir haben dann die Kompetenzen, die ein wirtschaftsbezogenes Umweltrecht besser ermöglichen – aber ein bürgerbezogenes Umweltrecht eben nicht –, wenn wir nicht einen Gesamttitel „Recht der Umwelt“ haben.

Innerhalb des Themas Umweltinformationszugang stellen sich auch folgende Fragen: Was sind dann beispielsweise die Gegenrechte der Unternehmen? Wenn ein Bürger Informationen von einer Behörde haben will, die betriebliche Informationen betreffen, dann sagen die Betriebe, es seien Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse. Wir hatten die Situation, dass dies durch ein Bundesgesetz vorgegeben war. Jetzt gibt es ein Bundesgesetz für die Bundesbehörden und 16 Landesgesetze für die Landesbehörden, worin die Länder jeweils unterschiedliche Definitionen dessen geben, wie der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen gehandhabt werden soll. Sie sehen, diese Kompetenzaufteilung zieht Weiterungen wiederum in den Bereich der Wirtschaft. An diesen Beispielen kann man zeigen, dass hier eins ins andere greift, weshalb das Thema Umwelt einheitlich geregelt werden müsste.

(A) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank.

Jetzt abschließend Frau Dr. Ziehm auf die Frage der Kollegin Kotting-Uhl.

Sachverständige Dr. Cornelia Ziehm:

Die Frage bezog sich auf die Haftungsfolgen. Der Bund ist und bleibt gegenüber Brüssel verantwortlich – daran wird sich nichts ändern, daran kann auch nichts geändert werden – und der Bund hat keine Durchgriffsrechte auf die Länder. Er kann also keinem Land sagen, er sei der Auffassung, dass dessen Landesgesetz nicht EU-rechtskonform sei und es dieses Gesetz ändern müsse. Diese Möglichkeit hat er heute nicht und wird er auch nach dem Gesetzentwurf nicht bekommen können.

Das Einzige, was vorgesehen ist und meiner Auffassung nach auch heute durchaus schon möglich wäre, ist gegebenenfalls ein Regress, wenn es zu Zwangsgeldforderungen kommt. Aber kann es wirklich die Lösung im Rahmen einer Grundgesetzreform sein, dass man wartet, bis die erste Verurteilung durch den EuGH vorliegt, dann noch einmal ein Rechtsverstoß festgestellt wird und anschließend ein Zwangsgeldverfahren angestrengt wird, danach der Bund zahlt und das Geld von den Ländern zurückfordert? Das kann meines Erachtens nicht unser Ziel sein. Von daher sehe ich hier keine Verbesserung und glaube, dass die Abweichungsrechte, so wie sie jetzt vorgesehen sind, keinen Fortschritt bringen. Der Bund bleibt in der Verantwortung und alles andere trägt nicht zur Effektivität bei.

(B)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Frau Dr. Ziehm.

Meine Damen und Herren, ich habe jetzt noch sechs Wortmeldungen zu diesem Fragenkomplex. Ich schlage vor, dass wir diese zweite Runde damit abschließen. – Ich sehe keinen Widerspruch. Dann rufe ich jetzt Herrn Kollegen Meierhofer von der FDP-Fraktion auf.

Horst Meierhofer, MdB (FDP):

Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren! Eigentlich wollte ich Herrn Glück fragen, aber er ist gegangen. Vielleicht hat Herr Professor Kloepfer ähnliche Ansichten. Deswegen will ich ihm diese Frage stellen.

Wenn es um die Abweichungsrechte geht, bin ich mir bei Bayern relativ sicher, dass man versucht, einen Mindeststandard zu halten. Hingegen sind bei den Ländern, denen es finanziell schlechter geht – Herr Gerhards hat es angedeutet –, die Wahrscheinlichkeit und auch die Gefahr relativ groß, dass sie ein bisschen nach unten abweichen und dies auch in der Bevölkerung akzeptiert wird. Zwar muss man sich dafür rechtfertigen, aber es ist durchaus möglich, dass in einer solchen Situation aus Sicht der Bevölkerung das – gesamtbundesstaatlich betrachtet – höher anzusehende

Recht der Umwelt, das man vielleicht lieber einheitlich gehalten hätte, vorübergehend ein bisschen hinten herunterfällt. Sehen Sie diese Gefahr? Falls Sie sie nicht sehen: Warum macht man denn dann eigentlich dieses Riesentrara, das jetzt so viel Unbehagen innerhalb der verschiedenen Parteien und bei den Experten hervorruft? Es wird nämlich geäußert, das Abweichungsrecht nach unten erschwere es vielen, diesem Entwurf zuzustimmen. Andererseits wird es vielleicht gar nicht genutzt; damit hätten wir schon einmal ein großes Problem weniger.

Außerdem habe ich noch eine Frage an Herrn Professor von Lersner zum Hochwasserschutz. Vorhin lautete ein Argument, dass es im Hinblick auf die Mosel vielleicht sinnvoller wäre, zwischen Deutschland und Frankreich anstatt zwischen den Bundesländern einheitliche Lösungen zu finden. Aber es gibt ja auch Flüsse wie die Elbe, die durch mehrere Bundesländer fließen. Sehen Sie wie ich das Problem, dass in diesen Fällen aufgrund der Möglichkeit der Abweichung kein einheitlicher Hochwasserschutz garantiert ist? Darin sehe ich keinen Vorteil. Vielleicht könnten Sie Ihre Sicht der Dinge kurz darstellen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt der Kollege Kröning für die SPD-Fraktion.

(Volker Kröning, MdB [SPD]: Herr Vorsitzender, darf ich Sie bitten, mich erst dann aufzurufen, wenn Herr Professor Koch wieder zurück ist?)

– Gut, dann stellen wir Ihre Wortmeldung zurück. – Ich rufe jetzt Frau Kollegin Dyckmans von der FDP-Fraktion auf.

Mechthild Dyckmans, MdB (FDP):

Meine Frage richtet sich an Frau Professor Epiney und bezieht sich noch einmal auf die Europatauglichkeit. Wird der vorliegende Gesetzentwurf Ihrer Ansicht nach dem integrativen Ansatz und damit der medienübergreifenden Betrachtungsweise der Umweltrechtsetzung der EU gerecht? Glauben Sie, dass man mit dieser EU-Rechtsetzung zurande kommt?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Kollege Heilmann von der Fraktion Die Linke.

Lutz Heilmann, MdB (DIE LINKE):

Teilweise wurde kritisiert, dass sich die abweichungsfesten Kerne nur auf Anlagen, nicht aber auf Vorhaben bezögen. Alle staatlichen Infrastrukturmaßnahmen sind damit ausgenommen. Macht diese Unterscheidung vor dem Hintergrund Sinn, dass die Genehmigungsverfahren ansonsten weitgehend identisch sind, oder wird nicht die rechtliche Situation erheblich verkompliziert, wenn für Anlagen und Infrastrukturmaßnahmen möglicherweise völlig unterschiedliche

Lutz Heilmann, MdB

- (A) rechtliche Grundlagen gelten? Diese Frage geht an Herrn Professor Kloepfer.

Herr Schrader, Sie schrieben in Ihrer Stellungnahme, dass dadurch auch das Blockadepotenzial erneut erhöht werden würde. Wieso genau? Wird dadurch nicht die Prozedur bei den Bewilligungsbehörden und vor den Gerichten noch schwieriger? Im Übrigen erinnere ich daran, dass mein Kollege Liebing aus Schleswig-Holstein schon darauf verwiesen hat, dass unsere Landesregierung in dieser Beziehung tätig wurde, um das gleichzustellen.

Danke.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Herr Kollege Wieland vom Bündnis 90/Die Grünen.

Wolfgang Wieland, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):

Eine Frage an Professor Dietlein: Sie haben in Ihrer schriftlichen Stellungnahme zu der Problematik Ausführungen gemacht, wie es ist, wenn von den Ländern in Teilen abgewichen wird und dann möglicherweise der Bund „rückholt“, wie Sie es nennen, und zwar nach diesem Pingpongmodell wiederum auch nur in Teilen „rückholt“. Sie kamen zu dem Horrorgemälde, dass wir dann Gesetze hätten, in denen die einzelnen Absätze oder gar Sätze durchdatiert seien und der Rechtsanwender und die Rechtsanwenderin jeweils das Datum beachten müsse, um zu sehen, was eigentlich gerade gilt. Haben Sie eine Idee, wie man diese Extremzersplitterung des Rechts in Teile, die möglicherweise gar nicht mehr in einem Sinnzusammenhang stehen, verhindern kann? Wenn ja, bitte ich, uns dies zu schildern.

(B)

Die zweite Frage geht an Professor Ruthig, der sich in der schriftlichen Stellungnahme mit einem Problem befasst hat, das uns am Montag hier sehr bewegt hat, nämlich dem Aspekt der In-Kraft-Treten-Klausel, dieses sechsmonatigen Stillstands bei der Rechtsanwendung, den wir uns hier verordnen sollen. Gleichzeitig las ich heute, dass der sächsische Umweltminister sagte, sechs Monate reichten ihm in der Regel nicht aus, um ein neues Gesetz zu machen. Das heißt, diese Frist ist zwischen Bundesseite – am Montag ist Professor Meyer hier fast explodiert und hat gesagt, Sie könnten sich doch nicht selber jedesmal eine Auszeit von einem Achtel der Legislaturperiode verordnen – und Länderseite umstritten. Vonseiten der Länder wird gesagt, die Frist sei zu kurz.

Sie schlagen nun vor, diesen Konflikt zu lösen, indem man die Klausel einfügt, dass in angemessener Frist gehandelt werden solle. Statt sechs Monaten eine angemessene Frist! Das klingt zunächst einmal ein bisschen kühn, weil man bei Frist immer an ein festgesetztes Ende denkt. Niemand schlägt vor, in die Zivilprozessordnung zu schreiben „Die Berufung ist in angemessener Frist einzulegen“, weil der Streit, was angemessen ist, natürlich vorprogrammiert ist. Deswe-

gen die Frage: Kann man nicht ganz auf diese In-Kraft-Treten-Frist verzichten, möglicherweise verbunden mit einer Annoncierungspflicht der Länder, die abweichen wollen? Sie sollen es sagen; dann weiß man es und dann können die Länder in Ruhe ihr abweichendes Gesetz machen. Damit arbeiteten wir nicht mit einer Frist, die eigentlich keine Vorteile bringt.

(C)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Kollege Grosse-Brömer für die CDU/CSU-Fraktion.

Michael Grosse-Brömer, MdB (CDU/CSU):

Vielen Dank, Herr Vorsitzender. – Ich möchte Herrn Professor Ruthig als Europarechtsexperten in Anspruch nehmen. Ich weiß nicht, ob ich Ihre Kollegin aus Fribourg vorhin richtig verstanden habe. Daher frage ich, nur um es klarzustellen, ob Sie mit ihr der Auffassung sind, dass unter Umständen die Rechtsprechung des EuGH gegen eine Abweichungsregelung im Grundgesetz sprechen könnte? Jedenfalls habe ich es so verstanden.

Die zweite Frage: Sind Sie, Herr Professor Ruthig, mit mir der Auffassung, dass Frau Dr. Ziehm vorhin unter Umständen eine falsche rechtliche Bewertung vorgenommen hat, als sie sagte, der Bund könne gegen Länder bei europarechtswidrigen Vorhaben allenfalls Regress geltend machen? Gibt es nicht in Art. 93 eine Bund-Länder-Streitigkeit? Gibt es nicht auch noch andere Möglichkeiten im Grundgesetz, die für solche Fälle zur Verfügung stünden?

(D)

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt Herr Kollege Kröning für die SPD-Fraktion.

Volker Kröning, MdB (SPD):

Ich habe je eine Frage an Herrn Professor Kloepfer und an Herrn Professor Koch.

Als ich mich vor drei Jahren auf dieses Thema einließ, hatte ich, auch nach Rücksprache mit den beiden zuständigen Bundesministerien, im Kopf: Aus ökologischer und aus ökonomischer Sicht brauchen wir ein einheitliches Umweltgesetzbuch. An der Schwelle zu unseren Beratungen – das war am 10. März – wurde uns gedroht – das reichte tief in alle beteiligten Fraktionen und wahrscheinlich auch in die Länder hinein –, dass wir einem machtvollen Widerstand von Ökologen und Ökonomen, von Interessenverbänden des Umweltschutzes und der Wirtschaft ausgesetzt sein würden. Herr Professor Kloepfer, wie erklären Sie sich, dass wirtschaftspolitische Einsprüche gegen das Unterfangen, eine Kompetenzgrundlage für ein bundeseinheitliches Umweltgesetzbuch zu schaffen, überhaupt nicht mehr zu hören sind? Kann es sein, dass Ihre Argumente außerhalb des Hauses schon stärker überzeugt haben als innerhalb des Hauses?

Volker Kröning, MdB

(A) Herr Professor Koch, das Vorhaben eines bundeseinheitlichen Umweltgesetzbuches ist ebenso im Koalitionsvertrag festgeschrieben wie die Verfassungsänderung. Der Koalitionsvertrag ist – deshalb kann man im doppelten Sinne von einer großen Koalition sprechen – nicht nur eine parteipolitische, sondern auch eine Bund-Länder-Verständigung, was man daran ablesen kann, dass finanzrelevante Gesetze den Bundesrat zurzeit leichter als in der näheren wie fernerer Vergangenheit passieren. Nun wird es niemanden überraschen, dass die Bundesregierung neulich im Zusammenhang mit der Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates eine Agenda über Gesetzgebungsvorhaben zur Kenntnis genommen hat, die auch der guten Gesetzgebung dienen sollen. Ich höre das gerne; allein mir fehlt der Glaube. Das sollten sich auch die Abgeordneten zu Herzen nehmen.

Was antworteten Sie, Herr Professor Koch, wenn Sie als Vorsitzender des Sachverständigenrates gefragt werden würden, was Sie der Bundesregierung raten könnten – nicht zum Entwurf eines nationalen Umweltgesetzbuches; so weit gehe ich noch nicht, denn sicherlich kommt vor diesem zweiten noch der erste Schritt – und welche Mindestanforderungen aus Ihrer Sicht an die Verfassungsgebung zu stellen seien, um diesem Projekt zu einem Erfolg zu verhelfen?

Danke schön.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

(B) Abschließend zu diesem Fragenkomplex jetzt Herr Kollege Petzold für die CDU/CSU-Fraktion.

Ulrich Petzold, MdB (CDU/CSU):

Meine Frage geht an Herrn Professor Koch. Herr Professor Kloepfer begründete sein Petitium für die Abweichung der Länder auch damit, dass der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht Gebrauch machen könne und dann die Länder abweichen könnten. Ist dies im Hinblick auf die Erforderlichkeitsklausel, der Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 unterfällt, überhaupt zutreffend oder ist es nicht vielmehr so, dass der Bund wegen der strengen Erforderlichkeitsklausel in hohem Maße keine Gesetzgebungskompetenz hat?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, meine Damen und Herren.

Jetzt gehen wir in die abschließende Antwortrunde zu diesem Komplex. Ich rufe Herrn Professor Dietlein zu der Frage des Kollegen Wieland auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Johannes Dietlein:

Besten Dank. – Das gibt mir die Gelegenheit, mich noch einmal kurz zu einigen freundlichen Umarmungen auch aus dem Podium zu äußern. Hinsichtlich der Frage eines einheitlichen Umwelttitels erwähne ich ein Zitat von Herrn Sandler, dem unlängst verstorbenen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, der gesagt hat, dass die Kernbereiche des Umweltrechts zu-

gleich Kernbereiche der Länderzuständigkeit sind und, wie er damals formulierte, nicht ernsthaft in die Alleinzuständigkeit des Bundes überführt werden dürften. Ich halte das für richtig und möchte dies an dieser Stelle auch ausdrücklich klarstellen. (C)

Zu dem Pingpongmodell: Ja, hier ist das Wort „Horrorzenario“ gefallen. So ist es gewiss nicht gemeint. Wir sind gerade dabei, den Föderalismus neu zu gestalten und ein neues Modell zu erarbeiten. Jeder Bundesstaat ist ein Unikat. Es ist durchaus wichtig, sich in der Theorie die Konstruktion vor Augen zu führen. Deshalb bin ich auch sehr dankbar, dass Herr Gerhards die Praxisrelevanz aufgezeigt hat. In der Theorie haben wir dazu durchaus einige offene Fragen: Wie ist es mit der Rückholung? Könnte der Bund etwa dasselbe Gesetz noch einmal mit der Folge erlassen, dass dann abweichendes Landesrecht wieder auf Kurs gebracht wird? Diese Fragen ergeben sich in der Theorie; ob sie in der Praxis relevant sind, ist eine ganz andere Frage. Herr Gerhards hatte uns hier sehr eindrucksvoll dargelegt, dass in diesen Punkten durchaus differenziert werden muss. Mein Ansatz war: Man muss es zur Kenntnis nehmen, man muss es durchdenken und letztlich politisch bewerten, wie hoch man das Risiko einschätzt. Ein Horrorzenario ist damit gewiss nicht gemeint.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Dietlein.

Jetzt Frau Professor Epiney zu der Frage der Kollegin Dyckmans. (D)

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney:

Besten Dank. – Ihre Frage war, inwieweit der Vorschlag den Anforderungen Rechnung trägt. Meines Erachtens besteht bei der Umsetzung des integrierten Ansatzes die Gefahr, dass hier sehr große Schwierigkeiten auftreten. Ich hatte das schon in meinem Eingangstatement ganz kurz gesagt; ich gebe zu, vielleicht etwas zu kurz, weil ich mich an die Zeit halten wollte.

Abgesehen von der Gefahr der Überschreitung der Umsetzungsfrist wegen der Komplexität der Regelung, sind die Probleme insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Konzept jetzt von einer Fragmentierung ausgeht. Ich möchte nicht noch einmal die verschiedenen Kategorien der Kompetenzen aufzählen; das hat Herr Schmidt-Jortzig schon getan. Aber dies führt dazu, dass Sie bei einem integrierten Gemeinschaftsrechtsakt, der Aspekte des Klimaschutzes, der Luftreinhaltung, des Abfallrechts und weiterer Bereiche berührt, in Bezug auf die Umsetzung dieser verschiedenen Aspekte Schubladen bilden müssen: Für die Luftreinhaltung gibt es eine Kategorie von Kompetenz, für das Abfallrecht eine andere; außerdem muss man noch das Recht der Wirtschaft anführen usw. Damit bestehen für die verschiedenen Teile dieses Rechtsaktes unterschiedliche Voraussetzungen, bei denen der Bund tätig werden kann. Man wird wohl dann auf Bundesebene das regeln, was man nur auf dieser Ebene regeln kann, während der Rest auf Länderebene geregelt werden muss.

Sachverständige Prof. Dr. Astrid Epiney

- (A) Abgesehen davon, dass dies natürlich höchst unübersichtlich sein wird – man wird sich natürlich regelmäßig darüber streiten, wie weit die Voraussetzungen gehen und welche Kompetenzbereiche einschlägig sind –, wird bei diesen integrierten Rechtsakten darüber hinaus auch die Art und Weise der Regelung des Bereichs A, beispielsweise Abfall, mit derjenigen des Bereichs B, beispielsweise Luftreinhaltung, zusammenhängen. Je nachdem, wie Sie den Bereich A regeln, müssen Sie den Bereich B vielleicht anders regeln und umgekehrt. Wenn Sie das in fünf Bereichen haben, dann wird es sehr komplex. Deshalb kann man den integrierten Ansatz, den wir nun einmal in zahlreichen Rechtsakten haben, durchaus aus guten Gründen kritisieren.

Wenn das nun so interdependent ist, ist es natürlich schwierig, es durch 16 Landesgesetzgebungen in überzeugender Weise zu regeln. Man kann diesen Interdependenzen einfach schon deshalb nicht Rechnung tragen, weil die Länder – anderenfalls macht die Gesetzgebungsbefugnis keinen Sinn – das tun, was sie gern tun möchten; sie wägen gegen andere Interessen ab und vieles andere mehr. Deshalb halte ich die Regelung in Bezug auf diesen Aspekt für eine suboptimale Lösung.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Jetzt hat Herr Professor Kloepfer zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Heilmann, Meierhofer und Kröning das Wort.

- (B) **Sachverständiger Prof. Dr. Michael Kloepfer:**

Zunächst zu der Frage, die eigentlich an Herrn Glück gerichtet war: Es kommt ein bisschen darauf an, was die Bevölkerung der verschiedenen Bundesländer jeweils möchte. Nicht die Regierung sagen, dass hier ein bisschen wegzulassen und da ein bisschen hinzuzufügen sei; vielmehr ist es Sache der Landtage. Da mag es dann in den einzelnen Bundesländern unterschiedliche Wertigkeiten geben. Beispielsweise muss etwa ein Bundesland wie Mecklenburg-Vorpommern berücksichtigen, dass Natur ein ganz wesentlicher Faktor, auch ein Wirtschaftsfaktor, für dieses Land ist; das sieht sicherlich in einem Stadtstaat ein wenig anders aus. Es ist per se nichts Falsches, dass die Bevölkerung sagt, was sie möchte. Das ist also eine spezifische Prioritätenbildung; sie kann in beide Richtungen gehen.

Das Argument, die Länder hätten kein Geld, das Herr Koch genannt hat, mag zutreffen. Man wird daran erinnert – dies wurde heute hier noch nicht angesprochen –, dass die Föderalismusreform I gänzlich unvollständig ist, wenn ihr keine Föderalismusreform II folgt. Wenn ein Bundesland existenzielle Aufgaben aus finanziellen Gründen nicht erfüllen kann, dann ist dieses Problem über den Finanzausgleich oder in einer Finanzreform zu regeln; die muss natürlich kommen. Das ist meines Erachtens die richtige Lösung. Man sollte jetzt keine negativen Vermutungen aussprechen.

Zu den Vorhaben und Anlagen, Herr Heilmann: Jede dieser Abgrenzungen – das ist nun einmal Juristenschicksal – führt zu Abgrenzungsproblemen, welchen Begriff auch immer Sie wählen werden, ob nun Umwelt, Energiewirtschaft oder Wasser. Um es noch

- einmal zu sagen: Sie werden hier lediglich sehr stark relativiert; denn die bundesrechtliche Regelung bleibt möglich. Es geht nur – ich glaube, darauf bezog sich Ihre Frage – um die Grenzen der Abweichungsbefugnisse der Länder und darum, ob der Begriff „anlagenbezogen“ auch die Vorhaben mit umfasst. Auch das hier so oft gerühmte europäische Gemeinschaftsrecht mit seiner Umweltklausel wird offensichtlich etwas missverstanden. Das ist ein Kompetenztitel unter vielen. Das heißt, Sie müssen auch auf der Ebene der Gemeinschaft abgrenzen, und zwar zum freien Warenverkehr, zu Verkehr, zu Landwirtschaft. Weil dies so ist, gibt es die Querschnittsklausel. Wir können nicht mit einer Kompetenz „Umwelt“ sozusagen alles erschlagen. Deswegen gibt es auch auf europäischer Ebene diese Abgrenzungsprobleme; sie werden nur anders gelöst. Damit dieses Missverständnis beseitigt werden kann: Eine Umweltklausel, von der behauptet würde, jedes Recht, das mit Umwelt zu tun hat, falle darunter, ist nicht von dieser Welt; denn die anderen Kompetenzen bleiben ja bestehen.

Die Frage, warum Wirtschaftsverbände derzeit keine Bedenken gegen das UGB äußern, kann ich nur sehr begrenzt beantworten. Dass es keine hörbaren Einwände gibt, lässt zwei Schlüsse zu: Entweder es gibt keine Einwände oder sie sind nicht hörbar. Beides wäre denkbar. Ich kann mir vorstellen, dass natürlich die längere Befassung mit diesem Projekt auch bei den großen Interessenverbänden – die Wirtschaft ist zumindest ein Teil davon – dazu geführt hat, dass man in dieser Phase schon erkennt, dass die Vorteile dieses lange erörterten Projekts offenkundig sind.

- (D) Allerdings glaube ich auch, dass eine der Erfolgsvoraussetzungen des UGB sein wird, dass man es nicht als Instrument benutzt, die Umweltstandards entscheidend nach oben oder nach unten zu verändern. Wenn Sie es damit befrachten, dann können Sie sich ausrechnen, wer dafür und wer dagegen ist. Der Riesenvorteil ist, dass Sie das Umweltrecht für die Bürger handhabbarer machen, was etwa dazu führt, dass zwei Drittel der Paragraphen überflüssig werden. Das ändert am Standard nichts, macht aber das Umweltrecht in der bisherigen Form besser beherrschbar und besser anwendbar. Das ist ein Vorteil. Möglicherweise – das ist jetzt aber eine Vermutung – führt dies dazu, dass man die Vorteile dieser Kompaktlösung sieht und die Befürchtung, dass das zum Einstieg wird, an den Standards selbst herumzuschrauben, nicht so groß ist. Aber das ist eine Vermutung; diese Frage kann ich letztendlich nicht verbindlich beantworten.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Kloepfer.

Jetzt Herr Professor Koch auf die Fragen der Kollegen Kröning und Petzold.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch:

Sie stellen eine richtig spannende Frage, Herr Kröning. Ich habe dazu ein paar Vorschläge, aber man kann auch auf einiges eventuell ohne Schaden verzichten.

Sachverständiger Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

(A) Ich würde es so sagen: Eine einheitliche Kompetenz Umweltschutz, die die Europäische Union sehr wohl hat, ist sicherlich nicht unverzichtbar. Darin hat Herr Kloepfer Recht. Es müssten aber in jedem Falle bei der anderen Umweltkompetenz – das ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 – die aktuell maßgeblichen Dinge noch ein wenig angepackt werden wie „Recht der erneuerbaren Energien“ und anderes – es gibt Vorschläge hier in den Unterlagen –, damit es nicht so rudimentär bleibt und diese „Restmaterien“ der Erforderlichkeitsklausel des Rechts der Wirtschaft unterliegen.

Ich betone noch einmal – ich bitte um Nachsicht für die Penetranz –, dass die Erforderlichkeitsklausel ein hohes Risiko für die Gesetzgebung darstellt, wobei das keine Kritik an irgendjemandem ist. Man wollte etwas, aber das ist nichts. Um das für den Umweltschutz zu regeln – wenn man nicht am gesamten Recht der Wirtschaft drehen möchte –, bedarf es zwar keines Allgemeintitels „Recht der Umwelt“, aber einer Ausweitung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 um einige aktuelle Umweltmaterien, die damit der Erforderlichkeitsklausel entzogen werden können und sollen; das ginge ja auf diesem Weg. Auch das Abfallrecht sollte der Erforderlichkeitsklausel entzogen werden, da sie einfach nicht handhabbar ist. Das haben wir zwar sicherlich alle einmal gedacht; es war aber, bezogen auf die Struktur, eine Sackgasse.

Dann kommen wir zu den Abweichungsrechten. Ich habe ganz am Anfang gesagt: Abweichungsrechte sind, wenn man eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern gesetzgeberisch normieren will, die deutlich bessere Option als die Erforderlichkeitsklausel, weil man dabei auch etwas klarer eingrenzen und damit die Grenzen der Kompetenzen deutlicher machen kann. Daran muss uns allen liegen, wenn wir die Verflechtung reduzieren wollen. Deshalb bin ich dafür, dass die Abweichungsrechte etwas präziser gefasst werden. Das ist ja kein Weg, der von dem von Ihnen eingeschlagenen grundsätzlich wegführt; das ist auch ohne weiteres möglich.

Ich habe mir solche Vorschläge jetzt nicht im Einzelnen ausgedacht – dafür bestand für mich eigentlich kein Anlass –, aber ich nehme das gern auf. Es könnte zum Beispiel beim Naturschutz enthalten sein: Zu den Abweichungsrechten gehören die Grundsätze des Naturschutzes, das System der Schutzgebietstypologie, die Grundstrukturen der Landschaftsplanung und die Grundstrukturen der Eingriffsregelung. – Damit blieben für die Länder erhebliche Spielräume, die sie mit Rücksicht auf konkrete Gegebenheiten haben möchten. Aber die jetzige Form mit dieser weit gefassten Abweichungsklausel im Naturschutz, der es ohnehin aus vielerlei Gründen schwer hat und worüber Ihnen der Sachverständigenrat für Umweltfragen auch intensiv berichtet hat, sähe ich als sehr unglückliche Entwicklung an, zumal es die Finanzverfassungsreform noch nicht gibt. Herr Kloepfer hat gegenwärtig in alles Zukünftige Vertrauen, damit das UGB kommt. Ganz so viel Vertrauen habe ich dazu noch nicht entwickeln können.

Mein Vorschlag ist eine Kombination aus Anreicherung der Umweltmaterien in Art. 74 mit dem Ziel, die Erforderlichkeitsklausel wie für Luft und für Anlagenlärm – mit den Ausnahmen, die wir kennen – zu fassen

und die Abweichungsrechte etwas präziser zu fassen, sie aber nicht zu beseitigen. Der Hauptgedanke dabei müsste nicht sein, ob die Länder nach unten abweichen wollen. Das ist nicht meine prioritäre Fragestellung; sie ist vielmehr: Welche Planungsinstrumente sollten aus Gründen des nationalen Interesses länderübergreifend eine gewisse Homogenität aufweisen? Das ist eine ernst zu nehmende Frage, für die ich leider noch nicht so viel Resonanz ringsum finden konnte, wie ich es mir wünsche.

Vielleicht darf ich das noch anfügen: Der Sachverständigenrat hat sich zur Föderalismusreform nicht deswegen geäußert, weil wir plötzlich Lust hatten, anlässlich dieser Reform ein neues Gremium zu bilden, sondern er hat es wegen der konkreten Arbeit am Gutachten getan. Darin haben wir namentlich im Naturschutz und im Gewässerschutz festgestellt, dass unter der Rahmengesetzgebung durch zusätzliche Bundesregeln einiges besser werden könnte, ohne dass den Ländern die Luft genommen wird; es könnten aber Dinge, die einheitlich abgestimmt werden, unter Berücksichtigung des Sachverständigen in den Ländern einfach schneller gehen. So ist der Sachverständigenrat zur Föderalismusreform gekommen. Wir haben gesagt: Der Zustand von Naturschutz und Wasserschutzrecht unter der Rahmengesetzgebung war nicht vorteilhaft für diese Materie. Ich sehe mit den Abweichungsrechten letztlich mehr Kompetenzen als in der Rahmengesetzgebungskompetenz, wenn die Länder – ob sie es machen oder nicht, weiß niemand – die weiten Spielräume ausnutzen. Das ist nach meiner Auffassung nicht von Vorteil.

Wir müssten uns alle überlegen, dass planerische Instrumente in einem Staat wie der Bundesrepublik Deutschland, einem verdichteten Wirtschaftsstaat, eine gewisse Homogenität aufweisen sollten. Das hindert die einzelnen Länder und Planungsträger überhaupt nicht daran, etwas Besseres daraus zu machen als andere. Dieser Wettbewerb wird durch eine gewisse Vergleichbarkeit erst ermöglicht. – Dies war nun mein Wunschzettel zu dem, was Sie vielleicht machen könnten.

Zur Erforderlichkeitsklausel, Herr Petzold. Es ist in der Tat so, wie Sie sagen. Soweit die Erforderlichkeitsklausel in Betracht zu ziehen ist, darf der Bund insoweit, als diese wirkt, nichts regeln, auch nicht vorläufig; denn die Erforderlichkeitsklausel beschränkt ihn auf das, was wirklich notwendig ist, um einen gefährdeten Einheitsbestand zu sanieren. Das ist uns allen ohnehin zu wenig.

Vielen Dank.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Koch.

Jetzt hat Professor Dr. Freiherr von Lersner zur Beantwortung der Frage des Kollegen Meierhofer das Wort.

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner:

Es ging um die Frage des Hochwasserschutzes. Ich habe vorhin schon in meinem etwas kurz geratenen

Sachverständiger Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner

- (A) Statement deutlich gesagt, dass ich, obwohl ich hier offensichtlich in der Minderheit bin, grundsätzlich gegen das Abweichungsrecht der Länder bin und mir Bundesrecht lieber wäre, das den Ländern Spezifizierungsmöglichkeiten gibt. Gerade das Hochwasserrecht ist ein Musterbeispiel für die Notwendigkeit bundeseinheitlicher Regelungen; denn hier besteht ein erheblicher Konflikt zwischen den lokalen Interessen der Anlieger des Flusses und den überregionalen Interessen bezüglich der Reduzierung der Hochwassergefahr. Da muss man im Einzelfall abwägen, ob das lokale Interesse oder das überregionale Interesse im Vordergrund steht.

Solche Abwägungen werden im Einzelnen sehr schwierig sein, weil dann Überschwemmungsgebiete angelegt werden müssen und Ähnliches. Daher bin ich gerade beim Beispiel Hochwasserschutz der Meinung, man sollte dem Bund das Recht geben, es generell zu regeln, und den Ländern spezielle Ermächtigungen im Einzelfall, wobei der Bund die Kriterien, die bei der Abwägung im Einzelfall zu berücksichtigen sind, hineinschreiben müsste, beispielsweise wie hoch das Landschaftsschutzinteresse oder das Agrarinteresse im Vergleich zum Vorteil einer Reduzierung der Hochwassergefahr zu bewerten ist. Ich sehe einmal von den Dämmen ab; denn auch im Hinblick auf den Bau von Hochwasserschutzdämmen bestehen erhebliche Interessengegensätze. Im Einzelfall ist das sehr schwierig abzuwägen, aber generell sollten die Kriterien der Abwägung durch den Bund gesetzt werden, und zwar ohne ein Abweichungsrecht der Länder.

- (B) **Vorsitzender Andreas Schmidt:**

Vielen Dank, Herr von Lersner.

Jetzt rufe ich Herrn Professor Ruthig zur Beantwortung der Fragen der Kollegen Wieland und Grosse-Brömer auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig:

Die erste Frage bezog sich auf die In-Kraft-Treten-Klausel; provokant formuliert, war es die Frage, wieso ich eine solche Angemessenheitsfrist überhaupt aufgenommen habe. Zunächst einmal war sie einem gewissen Respekt davor geschuldet, dass man sehr viel Anstrengung auf dieses starre Sechsmontatsmodell verwandt und gleichzeitig versucht hat, dieses Modell durch ein Zustimmungserfordernis, das in dieser Form, nämlich Zustimmung von zwei Drittel der Stimmen im Bundesrat, bisher noch nicht vorhanden ist, in dem Entwurf zu verankern. Zunächst einmal habe ich in der Tat den Sinn dieser Frist – das muss ich offen gestehen; insofern bekenne ich mich als belehrungsfähig – nicht wirklich verstanden. Diese Frist kann aber nicht bedeuten – deshalb war der Hinweis auf die gerichtlichen Fristen sehr hilfreich –, dass es in irgendeiner Art und Weise Ausschlussfristen gibt; das steht so auch nicht im Entwurf. Das heißt, ein Bundesland kann sein Gesetzgebungsrecht nicht verwirken, wenn es, aus welchen Gründen auch immer, in bestimmten Fristen kein Gesetz erlässt oder dies nicht ankündigt. Das geht auch nicht im Fall eines Regierungswechsels.

- (C) Umgekehrt blockiert sich der Bundesgesetzgeber selbst in einer Art und Weise, die zumindest die Frage nahe legt, was man damit erreichen kann. Man versucht, zu erreichen, dass verhindert wird, dass sich Normen aus Sicht des Rechtsanwenders, aus Sicht des Bürgers insbesondere, relativ schnell überholen. Dies ist leider ein allgemeines Problem; es ist mit Sicherheit keines, das mit der Abweichungsgesetzgebung zu tun hat. Ein schönes Beispiel für das Recht der Wirtschaft: Ein vorläufiges Gesetz über die Rechtsstellung der Industrie- und Handelskammern aus dem Jahr 1950 wurde 2003 geändert. Es ging nur um die Beiträge für die IHK und die Frage, ob die IHK dabei von irgendwelchen gesetzlichen Werten abweichen kann. Die Beitragsbemessungsgrenzen wurden gesetzlich angehoben. Die Änderung trat aber nie in Kraft, weil nämlich um Weihnachten herum ein Gesetz zur Regelung des Gewerberechts diese Änderung wiederum aufgehoben hat. – Das ist ein Problem, das wir ständig haben. Es ist eigentlich nichts, was jetzt ein solches Verfahren rechtfertigen könnte.

Zur Rechtsklarheit. Die Idee der Annoncierungspflicht besagt: Das Land muss ankündigen, dass es etwas tut; wenn es dies nicht macht, wird dies dennoch folgenlos bleiben. Da gefällt mir mein Modell der Notifikation besser: Wenn das Land eine Regelung getroffen hat, teilt es sie mit; dann weiß man jedenfalls zu diesem Zeitpunkt, was passiert ist. Aber da bin ich natürlich nicht ganz unbefangen.

- (D) Dies leitet zum zweiten Komplex über, der Vereinbarkeit unserer Abweichungsregelung mit der Rechtsprechung des EuGH. Frau Epiney hat sicherlich nicht gemeint, dass man Normen konkretisierende Verwaltungsvorschriften ihrer Rechtsnatur nach mit einem Landesgesetz gleichzusetzen hätte; das ist völlig klar. Es stellt sich zunächst einmal die Frage, ob aufgrund dessen, dass wir nicht genau wissen, wie in der Bundesrepublik insgesamt die Umsetzung erfolgen wird, die Kommission oder der EuGH sagen kann, dass das nicht genügt. Dazu würde ich wie Frau Epiney sagen: Das ist im Ergebnis nicht zu erwarten. Ich muss sogar hinzufügen: Die Gefahren sind bei der Erforderlichkeitsgesetzgebung und erst recht bei Öffnungsklauseln viel größer; denn wenn eine Erforderlichkeitsklausel mit der potenziellen Möglichkeit der Verfassungswidrigkeit des Bundesgesetzes, weil es eben nicht erforderlich ist, enthalten ist, dann gibt es in diesem Moment möglicherweise überhaupt keine Umsetzung. Dass das ein Vorteil unter dem Blickwinkel des Europarechts ist, sehe ich nicht; bei Öffnungsklauseln wissen wir es ebenfalls nicht. Ganz generell kann Europa natürlich den jeweiligen Gesetzgeber nicht daran hindern, ein Gesetz, das auch eine Richtlinie umsetzt, später zu ändern. Das heißt, man weiß nie, wie dauerhaft eine Regelung zu einer bestimmten Frage sein wird.

Es bleibt die Frage der Transparenz – da gebe ich Ihnen absolut Recht; deswegen ja in einem Punkt das Notifikationsverfahren – und es bleiben die viel größeren Bedenken im Zusammenhang mit den verfahrensbezogenen Vorschriften des Gemeinschaftsrechts. Dort muss der Bürger – auch der Rechtsschutz suchende, der Interessent aus dem Ausland – die Möglichkeit haben, sich über seine Beteiligungsrechte zu informieren.

Sachverständiger Prof. Dr. Josef Ruthig

- (A) Das kann bei verfahrensbezogenen Regelungen in der Tat zu großen Schwierigkeiten führen. Deswegen stellt sich bei Abweichungsgesetzgebungen auch die Frage nach einer Partikularisierung. Darüber, wo die Grenzen verlaufen und ob dann auch beispielsweise die planerischen Instrumente erfasst sind oder nicht, maße ich mir jetzt kein Urteil an. Aber ich rate dringend, noch einmal zu überlegen, ob man da nicht etwas stärker von einer Abweichungsmöglichkeit absehen sollte; denn die materiellen Spielräume, was die Eins-zu-eins-Umsetzung angeht, sind dort minimal. Dann bleiben die Fälle – die gibt es allerdings auch –, dass der Bund europäische Anregungen aufnimmt und weiter reichende Regelungen trifft. Beispielsweise haben beim Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz einige Bundesländer vermutet, dass die Regelungen, die der Bund in der letzten Legislaturperiode vorgeschlagen hat, darüber hinausgehen. Aber das bleiben dann Randfragen.

Insgesamt ist das Abweichungsmodell mit der Rechtsprechung des EuGH auf keinen Fall weniger vereinbar als das Modell einer Erforderlichkeitsgesetzgebung oder gar von Öffnungsklauseln. Unter dem Strich ist es meines Erachtens vereinbar. Wenn nicht klar ist, welche gesetzliche Regelung gilt, muss man vor dem Hintergrund der Lex-posterior-Regel ernsthafte Überlegungen anstellen. Nur dann kann es meiner Meinung nach Probleme geben, aber nicht generell mit der potenziellen Abweichungsmöglichkeit der Länder.

- (B) Die letzte Frage nach Möglichkeiten des Bundes, die Länder außer über Regress noch etwas mehr in die Pflicht zu nehmen, ist eine sehr weite Frage, die ich jetzt nicht abschließend beantworten kann. Auf den ersten Blick wäre ich skeptisch. Über die Zuständigkeiten des Bundesverfassungsgerichts kommt man meines Erachtens wohl nicht weiter. Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 bezieht sich auf die Vereinbarkeit von Landesrecht oder Bundesrecht mit dem Grundgesetz, nicht mit dem Recht der EU. Es geht auch nicht um Rechte und Pflichten des Landes, die sich nämlich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 auf die Ausführung von Bundesrecht beziehen. Das passt also nicht. Erst recht passt nicht die Möglichkeit des Bundeszwanges nach Art. 37, an die jetzt aber sicherlich nicht gedacht worden ist. Das ist Konsequenz unseres föderalen Prinzips: Wenn das Land Gesetzgebungskompetenzen hat, kann es nicht vom Bund gezwungen werden, von diesen Gebrauch zu machen. Dann kann der Bund das Land auch nicht im Wege der europarechtlich indizierten Rechtsaufsicht in die Pflicht nehmen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Ruthig.

Jetzt abschließend Herr Professor Schrader auf die Frage des Kollegen Heilmann.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Ihre Frage zielt zunächst auf ein Detail, den abweichungsfesten Kern im Bereich des Wasserhaushalts

und anlagenbezogene Regelungen. Wir haben in Deutschland die Trennung zwischen Anlagen, die traditionell privatwirtschaftlich orientiert sind, und den Infrastrukturvorhaben, die im öffentlichen Interesse sind und ganz anders – mit Planfeststellungen zum Beispiel – geregelt sind. Im Wasserrecht gibt es neben den Anlagenregelungen auch beispielsweise Gewässerausbauten. Für beide Kategorien aber gilt das Europarecht mit den entsprechenden Pflichten, die auch zu erfüllen sind, sodass es eigentümlich anmutet, in dieser Regelung nur darauf abzustellen, dass die Anlagen abweichungsfeste Kerne sein sollen, nicht aber auf den anderen Bereich des Planfeststellungsrechts. Daher habe ich mir gedacht, dass man dafür einen Oberbegriff finden müsste, der in dem Entwurf der Sachverständigenkommission „Vorhabengenehmigung“ genannt wurde. Damit kann man beides erfassen.

Die Ausführungen, die ich anschließend hinsichtlich ungeklärter Verantwortlichkeiten gemacht habe – Blockadepotenziale der Länder bestehen fort –, bezogen sich auf den Gesamtzusammenhang, in den ich es gestellt hatte: Inwieweit ist mit diesem Entwurf nur die Vorhabengenehmigung möglich? Sie ist erleichtert, aber die Zustimmung im Bundesrat ist weiterhin notwendig, wenn man es nach Art. 84 Abs. 1 bis 4 abweichungsfest machen will. Damit bestehen dann letztlich die bisherigen Verantwortlichkeits- und Blockadeproblematiken in diesen Bereichen fort. Wegen der ungeklärten Fragen, wie weit man dann abweichen kann, verstärken sie sich teilweise sogar.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Schrader.

Damit sind wir am Ende dieses Fragenkomplexes.

Zum Fragenkomplex Jagdrecht liegen keine Fragen vor.

(Zuruf des MdB Dr. Hans-Heinrich Jordan
[CDU/CSU])

– Es gibt zwei Fragen; dann lassen wir sie natürlich zu. Sie müssen sich jetzt nicht zwingen, Fragen zu stellen. Ich will weitere Fragen zwar nicht verhindern, weise aber darauf hin, dass wir auch ein bisschen auf die Sachverständigen Rücksicht nehmen müssen, weil sie irgendwann die Heimreise antreten wollen.

Somit liegen mir jetzt zwei Wortmeldungen vor. Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen mehr.

(Michael Grosse-Brömer, MdB [CDU/CSU]:
Wir behalten uns aber vor, noch Fragen zu stellen!)

– Okay. Wir beginnen zunächst mit den zwei Fragen. Es fragt zunächst Kollege Jordan von der CDU/CSU-Fraktion.

(Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB [CDU/CSU]:
Ich ließe gern der Dame den Vortritt!)

– Also fragt zunächst Kollegin Behm vom Bündnis 90/Die Grünen.

(A) **Cornelia Behm, MdB (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN):**

Danke, Herr Vorsitzender. – Meine Frage zu diesem Komplex gliedert sich in zwei Teilfragen, die ich an die Gutachter Herrn Professor Schrader und an Herrn Professor Erbguth richte.

Bisher enthält das Grundgesetz keine ausdrückliche Kompetenz für das Bundeswaldgesetz. Die entsprechenden Regelungen wurden vielmehr im Wesentlichen auf die Rahmengesetzgebungskompetenz in Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 „Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege“ gestützt. Diese Kompetenz soll mit der Föderalismusreform nunmehr, und zwar ohne Änderung im Wortlaut, in die Abweichungsgesetzgebung überführt werden. Wäre es nicht angemessen und sinnvoll, an dieser Stelle Klarheit und Eindeutigkeit zu schaffen und die Gesetzgebungskompetenz für Waldpolitik an dieser Stelle im Grundgesetz eigens zu nennen?

Bisher ist das Jagdrecht Teil der Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 Abs. 1 Nr. 3. Nun soll es in die konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 übergehen. Gleichzeitig soll es in die Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 übergehen. Abweichungsfest soll nur das Jagdscheinrecht sein. Auf diese Art und Weise ist es den Ländern möglich, die Struktur des Jagdrechts grundlegend zu ändern. So wäre es ihnen zum Beispiel möglich, das Reviersystem und die Selbstverwaltung der Grundeigentümer als Jagdrechts-eigentümer in der bisher bekannten Form aufzuheben.

(B) Das an Reviere gebundene Jagdausübungsrecht mit bestimmten Mindestgrößen ist allerdings die Grundlage für eine nachhaltige Jagd. Es sollte daher erhalten bleiben. Aus diesem Grund erscheint es mir sinnvoll, die Prinzipien Reviersystem und Selbstverwaltung im Grundgesetz ausdrücklich zu verankern und sicherzustellen, dass die Länder diese Prinzipien in ihrer Landesgesetzgebung berücksichtigen müssen. Dies könnte unter Umständen sichergestellt werden, indem in Art. 74, konkurrierende Gesetzgebung, der Begriff „Jagdwesen“ auf den Begriff „Jagdwesen und dessen selbstverwaltete Nutzung in Jagdbezirken“ erweitert wird. Teilen Sie diese Auffassung?

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank.

Wenn ich es richtig gesehen habe, hat Kollege Jordan seine Wortmeldung zurückgezogen,

(Dr. Hans-Heinrich Jordan, MdB [CDU/CSU]: Ich ziehe unter diesen Umständen zurück! Das ist eine sehr gute Frage!)

Dann bitte ich darum, dass die angesprochenen Sachverständigen antworten. Ich rufe zunächst Herrn Professor Erbguth auf.

Sachverständiger Prof. Dr. Wilfried Erbguth:

Ich kann es kurz machen. Die von Ihnen angesprochene Frage, ob man beispielsweise das Waldrecht gesondert nennt oder es in dem Kontext belässt, wo es

bislang, etwas anders benannt, die Kompetenzgrundlage bildete, ist eine Frage des politischen Geschmacks. Eine andere Frage ist, ob dies als Kompetenzgrundlage ausreicht; denn das Waldrecht ist zum großen Teil auch Wirtschaftsrecht. Damit wären wir wieder bei Art. 74 Abs. 1 Nr. 11. Es könnte sinnvoll sein, darüber noch einmal nachzudenken.

(C)

Beim Jagdrecht geht es darum, wie weit man es interpretieren kann. Man kann das, was Sie explizit genannt sehen wollen, natürlich auch durch Interpretation unter diesen kürzeren Begriff fassen. Ich glaube, dass dies unschwer möglich ist, sodass diesem Petition auch dadurch Rechnung getragen werden könnte.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Erbguth.

Jetzt abschließend Herr Professor Schrader.

Sachverständiger Prof. Dr. Christian Schrader:

Zunächst einmal ist festzustellen, dass dieser Bereich aus der Rahmengesetzgebungskompetenz mit der Interpretation der bisherigen Begriffe in die konkurrierende Gesetzgebung kommt. Insofern ist die Möglichkeit des Bundes nicht durch die bisherigen Restriktionen der Rahmengesetzgebungskompetenz begrenzt. In diesen Bereichen können ganz bestimmte Inhalte im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung auch so festgeschrieben werden. Die Frage ist, inwieweit dann diese Kompetenzgrundlagen ihrerseits von der Erforderlichkeitsklausel erfasst sind, worauf Herr Erbguth hinwies, sodass daraus dann gewisse Restriktionen erfolgen müssen. Daran schließt sich die Frage an, inwieweit aus Art. 72 Abs. 3 wiederum Abweichungsrechte abgeleitet werden können, weil diese Materien dort ebenfalls genannt sind.

(D)

Zur Frage, inwieweit das Reviersystem aus Bundes-sicht einheitlich und unbedingt abweichungsfest festgeschrieben werden müsste. Aufgrund der fachlichen Diskussion muss man sagen: Das kann man machen; dazu müsste man es aber genau so festhalten, um nicht die Restriktionen zu haben, die ich eben aufgezählt habe. Dazu will ich mich jetzt nicht äußern, sondern es letztlich der politischen Wertung überlassen.

Vorsitzender Andreas Schmidt:

Vielen Dank, Herr Professor Schrader.

Ich sehe keine weiteren Wortmeldungen. Dann bedanke ich mich sehr bei Ihnen für die Konzentration an diesem langen Tag. Mein ganz besonderer Dank gilt natürlich den Sachverständigen, dass sie uns ihren Sachverstand hier so lange zur Verfügung gestellt haben. Herzlichen Dank!

Die Fortsetzung der Anhörung wird am 29. Mai um 9.00 Uhr hier in diesem Saal stattfinden.

Ich schließe diese Sitzung.

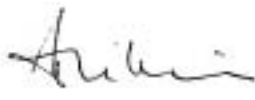


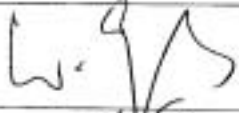



(Schluss: 16.10 Uhr)

(A) **Anlagen zum Stenografischen Bericht** (C)**Anlage 1****Anwesenheitsliste der Sachverständigen**

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und
des Rechtsausschusses des Bundestages am

**Donnerstag, dem 18. Mai 2006,
Beginn 9.15 Uhr**

Föderalismusreform – Umwelt

Name	Unterschrift
Prof. Dr. Johannes Dietlein Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Direktor des Zentrums für Informationsrecht	
Prof. Dr. Astrid Epiney Université de Fribourg/CH, Direktorin am Institut für Europarecht	
Prof. Dr. Wilfried Erbguth Universität Rostock, Ostseeinstitut für Seerecht und Umweltrecht	
Wolfgang Gerhards Justizminister a. D., Bonn	
Alois Glück Präsident des Bayerischen Landtags, München	
Prof. Dr. Michael Kloepfer Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanz- und Wirtschaftsrecht	
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre	

(B) (D)

(A)

2

(C)

Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner Präsident des Umweltbundesamtes a. D.	
Prof. Dr. Josef Ruthig Johannes-Gutenberg-Universität Mainz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Rechtsvergleichung	
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Lehrstuhl für Öffentliches Recht	
Prof. Dr. Christian Schrader Fachhochschule Fulda, Rechtsfragen der Technikentwicklung (Verfassungs-, Umwelt- und Technikrecht)	
Dr. Cornelia Ziehm Deutsche Umwelthilfe e. V., Berlin	

(B)

(D)

(A)

(C)

Donnerstag, 18. Mai 2006 09:00 Uhr öffentlich

DEUTSCHER BUNDESTAG

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 6 (Rechtsausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
CDU/CSU			
Gehb Dr., Jürgen		Bosbach, Wolfgang	.....
Geis, Norbert		Götzer Dr., Wolfgang	.....
Granold, Ute		Grübel, Markus	.....
Grosse-Brömer, Michael		Gutting, Olav	
Kauder (Villingen-Schw.), Siegfried		Kolbe, Manfred	.....
Krings Dr., Günter		Noll, Michaela	.....
Merz, Friedrich		Röttgen Dr., Norbert	.....
Raab, Daniela		Schröder Dr., Ole	.....
Schmidt (Mülheim), Andreas		Silberhorn, Thomas	
Volhöff, Andrea Astrid		Wellenreuther, Ingo	.....
Wanderwitz, Marco		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	.....
SPD			
Benneter, Klaus Uwe		Bürsch Dr., Michael	.....
Brinkmann (Hildesheim), Bernhard		Duin, Garrelt	.....
Danckert Dr., Peter		Edathy, Sebastian	
Dressel Dr., Carl-Christian		Körper, Fritz Rudolf	.....
Kröning, Volker		Lopez, Helga	.....
Lambrecht, Christine		Oppermann, Thomas	.....
Manzewski, Dirk		Schäfer (Bochum), Axel	.....
Miersch Dr., Matthias		Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Schieder, Marianne		Stiegler, Ludwig	.....
Strässer, Christoph		Wend Dr., Rainer	.....
Stünker, Joachim			
FDP			
Dyckmans, Mechthild		Burgbacher, Ernst	
Essen, Jörg van		Laurischk, Sibylle	.....
Leutheusser-Schnarrenberger, Sabine		Wolff (Rems-Murr), Hartfrid	.....

(B)

(D)

(A)

Donnerstag d. 18. MAI 06 09 00

54.

(C)

DIE LINKE.

Dagdelen, Sevim

Maurer, Ulrich

Neskovic, Wolfgang

DIE LINKE.

Korte, Jan

Pau, Petra

Wunderlich, Jörn

(6)

BÜ90/GR

Montag, Jerzy

Ströbele, Hans-Christian

Wieland, Wolfgang

Wieland

BÜ90/GR

Deligöz, Ekin

Höfken, Ulrike

Schewe-Gerigk, Irmgard

(B)

(D)

(A)	Deutscher Bundestag Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes Sitzung des Ausschusses Nr. 1 (Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung)	(C)																																																																																
	<table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Unterschrift</th> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Unterschrift</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><u>CDU/ CSU</u></td> <td colspan="2"><u>CDU/ CSU</u></td> </tr> <tr> <td>Freiherr von Stetten, Christian</td> <td></td> <td>GehbDr., Jürgen</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Götzer Dr., Wolfgang</td> <td></td> <td>Koschyk, Hartmut</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Kaster, Bernhard</td> <td></td> <td>Krings, Dr. Günther</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Schröder Dr., Ole</td> <td></td> <td>Schmidt (Mühlheim), Andreas</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Strobl (Heilbronn), Thomas</td> <td></td> <td>Wanderwitz, Marco</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>SPD</u></td> <td colspan="2"><u>SPD</u></td> </tr> <tr> <td>Dressel Dr., Carl-Christian</td> <td></td> <td>Barnett, Doris</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Küster Dr., Uwe</td> <td></td> <td>Hartmann (Wackernheim), Michael</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Lambrecht, Christine</td> <td></td> <td>Körper, Fritz Rudolf</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Merkel (Berlin), Petra</td> <td></td> <td>Scholz, Olaf</td> <td></td> </tr> <tr> <td>Wiefelspütz Dr., Dieter</td> <td></td> <td>Tauss, Jörg</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> </tr> <tr> <td>van Essen, Jörg</td> <td></td> <td>Burgbacher, Ernst</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>DIE LINKE</u></td> <td colspan="2"><u>DIE LINKE</u></td> </tr> <tr> <td>Enkelmann Dr., Dagmar</td> <td></td> <td>Maurer, Ulrich</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> </tr> <tr> <td>Beck (Köln), Volker</td> <td></td> <td>Stokar von Neuforn, Silke</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>		Freiherr von Stetten, Christian		GehbDr., Jürgen		Götzer Dr., Wolfgang		Koschyk, Hartmut		Kaster, Bernhard		Krings, Dr. Günther		Schröder Dr., Ole		Schmidt (Mühlheim), Andreas		Strobl (Heilbronn), Thomas		Wanderwitz, Marco		<u>SPD</u>		<u>SPD</u>		Dressel Dr., Carl-Christian		Barnett, Doris		Küster Dr., Uwe		Hartmann (Wackernheim), Michael		Lambrecht, Christine		Körper, Fritz Rudolf		Merkel (Berlin), Petra		Scholz, Olaf		Wiefelspütz Dr., Dieter		Tauss, Jörg		<u>FDP</u>		<u>FDP</u>		van Essen, Jörg		Burgbacher, Ernst		<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>		Enkelmann Dr., Dagmar		Maurer, Ulrich		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		Beck (Köln), Volker		Stokar von Neuforn, Silke		(D)
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift																																																																															
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)																																																																																
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>																																																																																
Freiherr von Stetten, Christian		GehbDr., Jürgen																																																																																
Götzer Dr., Wolfgang		Koschyk, Hartmut																																																																																
Kaster, Bernhard		Krings, Dr. Günther																																																																																
Schröder Dr., Ole		Schmidt (Mühlheim), Andreas																																																																																
Strobl (Heilbronn), Thomas		Wanderwitz, Marco																																																																																
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>																																																																																
Dressel Dr., Carl-Christian		Barnett, Doris																																																																																
Küster Dr., Uwe		Hartmann (Wackernheim), Michael																																																																																
Lambrecht, Christine		Körper, Fritz Rudolf																																																																																
Merkel (Berlin), Petra		Scholz, Olaf																																																																																
Wiefelspütz Dr., Dieter		Tauss, Jörg																																																																																
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>																																																																																
van Essen, Jörg		Burgbacher, Ernst																																																																																
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>																																																																																
Enkelmann Dr., Dagmar		Maurer, Ulrich																																																																																
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>																																																																																
Beck (Köln), Volker		Stokar von Neuforn, Silke																																																																																

(A) - 1 - (C)**Deutscher Bundestag**

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 3 (Auswärtiger Ausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Eymer (Lübeck), Anke	Beck (Reutlingen), Ernst-Reinhard	.....
Fritz, Erich G.	Bismarck, Carl-Eduard Graf von	.....
Gauweiler Dr., Peter	Frankenhauser, Herbert	.....
Gröhe, Hermann	Haihach, Holger	.....
Grund, Manfred	Hochbaum, Robert	.....
Freiherr zu Guttenberg, Karl-Theodor	Kossendey, Thomas	.....
Hörster, Joachim	Krings Dr., Günter	.....
Klaeden, Eckart von	Lamers (Heidelberg) Dr., Karl A.	.....
Lintner, Eduard	Merz, Friedrich	.....
Polenz, Ruprecht	Raidel, Hans	.....
Schmidbauer, Bernd	Schockenhoff Dr., Andreas	.....
Wellmann Karl-Georg	Siebert, Bernd	.....
Wimmer (Neuss), Willy	Silberhorn, Thomas	.....

(B) (D)

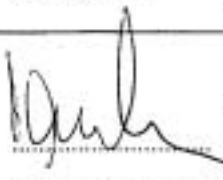
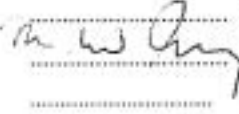

<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Annen, Niels	.....	Arnold, Rainer	.....
Dzembitzki, Detlef	.....	Barthel, Klaus	.....
Griefahn, Monika	.....	Burchard, Ulla	.....
Irber, Brunhilde	.....	Däubler-Gmelien Dr., Herta	.....
Jung (Karlsruhe), Johannes	.....	Ernstberger, Petra	.....
Klose, Hans-Ulrich	.....	Hofmann (Volkach), Frank	.....
Meckel, Markus	.....	Kolbow, Walter	.....
Mützenich Dr., Rolf	.....	Kramer, Rolf	.....
Pflug, Johannes	.....	Mark, Lothar	.....
Scheer Dr., Hermann	.....	Mogg, Ursula	.....
Schaly, Otto	.....	Oppermann, Thomas	.....
Weisskirchen (Wiesloch), Gert	.....	Schwali-Düren Dr., Angelica	.....
Zapf, Uta	.....	Staffelt Dr., Ditmar	.....

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 3 (Auswärtiger Ausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Gerhardt Dr., Wolfgang	Hoff, Elke	.....
Hoyer Dr., Werner	Königshaus, Hellmut	.....
Leibrecht, Harald	Löning, Markus	.....
Schuster, Marina	Stinner Dr., Rainer	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Gehrcke, Wolfgang	Aydin, Hüseyin-Kenan	.....
Knoche, Monika	Hänsel, Heike	.....
Paech Dr., Norman	Leutert, Michael	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Beck (Bremen), Marieluise	Fischer (Frankfurt), Josef	.....
Eid Dr., Uschi	Roth (Augsburg), Claudia	.....
Müller (Köln), Kerstin	Trittin, Jürgen	.....

(B) (D)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/ CSU		CDU/ CSU	
Baumann, Günter		Bär, Dorothee	.....
Binninger, Clemens	Bosbach, Wolfgang	.....
Brandt, Helmut	Brähmig, Klaus	.....
Göbel, Ralf	Gauweiler Dr., Peter	.....
Grindel, Reinhard	Gehb Dr., Jürgen	.....
Kammer, Hans-Werner		Götz, Peter	.....
Karl, Alois	Herrmann, Jürgen	.....
Köhler (Wiesbaden), Kristina	Kauder (Villingen-Schw.),	.....
Mayer (Altötting), Stephan	Liebing, Ingbert	.....
Philipp, Beatrix	Noll, Michaela	.....
Riegert, Klaus	Raab, Daniela	.....
Uhl Dr., Hans-Peter	Schmidbauer, Bernd	.....
Wellenreuther, Ingo		Siegfried	.....
		Steinbach, Erika	.....
SPD		SPD	
Benneter, Klaus Uwe	Akgün Dr., Lale	.....
Bürsch Dr., Michael	Amann, Gregor	.....
Edathy, Sebastian	Dressel Dr., Carl-Christian	.....
Ehrmann, Siegmund	Freitag, Dagmar	.....
Fograscher, Gabriele	Hagedorn, Bettina	.....
Gerster, Martin	Körper, Fritz Rudolf	.....
Gunkel, Wolfgang	Kröning, Volker	.....
Hartmann (Wackernheim), Michael	Manzewski, Dirk	.....
Hofmann (Volkach), Frank	Müller (Chemnitz), Detlef	.....
Reichel, Maik	Pflug, Johannes	.....
Reichenbach, Gerold	Strässer, Christoph	.....
Veit, Rüdiger	Tauss, Jörg	.....
Wiefelspütz Dr., Dieter	Weißgerber, Gunter	.....

(A) (C)

Deutscher Bundestag

- 2 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 4 (Innenausschuss)


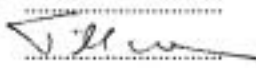
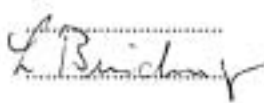
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Burgbacher, Ernst		Dyckmans, Mechthild	.....
Piltz, Gisela	Lanfermann, Heinz	.....
Stadler Dr., Max	Schuster, Marina	.....
Wolff (Rems-Murr), Hartfrid	Thiele, Carl-Ludwig	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Jelpke, Ulla	Dagdelen, Sevim	.....
Korte, Jan	Keskin Dr., Hakki	.....
Pau, Petra	Neskovic, Wolfgang	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Stokar von Neuforn, Silke	Beck (Köln), Volker	.....
Wieland, Wolfgang	Lazar, Monika	.....
Winkler, Josef Philip	Montag, Jerzy	.....

(B) (D)

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 5 (Sportausschuss)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Fischbach, Ingrid	Barthle, Norbert	.....
Gienger, Eberhard	Fischer, (Hamburg), Dirk	.....
Heynemann, Bernd	Kolbe, Manfred	.....
Mayer (Altötting), Stephan	Sebastian, Wilhelm Josef	.....
Rauen, Peter	Singhammer, Johannes	.....
Riegert, Klaus	Weinberg, Marcus	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Danckert Dr., Peter	Hemker, Reinhold	.....
Freitag, Dagmar	Körper, Fritz Rudolf	.....
Gerster, Martin	Kumpf, Ute	.....
Grotthaus, Wolfgang	Reiche (Cottbus), Steffen	.....
Marks, Caren	Schäfer (Bochum), Axel	.....
Schulz (Spandau), Swen	Scheelen, Bernd	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Günther (Plauen), Joachim	Ackermann, Jens	.....
Parr, Detlef	Gruß, Miriam	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Kunert, Katrin	Bunge Dr., Martina	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Hermann, Winfried	Göring-Eckardt, Katrin	.....

(A) **Deutscher Bundestag** - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 7 (Finanzausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/CSU		CDU/CSU	
Bernhardt, Otto	Bareiß, Thomas	.....
Dautzenberg, Leo	Dött, Marie-Luise	.....
Fahrenschon, Georg	Fromme, Jochen-Konrad	.....
Flosbach, Klaus-Peter	Jahr Dr., Peter	.....
Gutting, Olav	Kalb, Bartolomäus	.....
Kolbe, Manfred	Meister Dr., Michael	.....
Lips, Patricia	Merz, Friedrich	.....
Michelbach, Hans	Müller (Braunschweig), Carsten	.....
Oswald, Eduard	Müller (Erlangen), Stefan	.....
Rzepka, Peter	Rauen, Peter	.....
Schindler, Norbert		Rehberg, Eckhardt	.....
Freiherr von Stetten, Christian	Ruck Dr., Christian	.....
Tillmann, Antje		Widmann-Mautz, Annette	.....
SPD		SPD	
Arndt-Brauer, Ingrid	Brinkmann (Hildesheim), Bernhar	.....
Binding (Heidelberg), Lothar		Faße, Annette	.....
Frechen, Gabriele	Freitag, Dagmar	.....
Hauer, Nina	Grasedieck, Dieter	.....
Hinz (Essen), Petra	Kröning, Volker	.....
Krüger Dr., Hans-Ulrich	Lange (Backnang), Christian	.....
Pronold, Florian	Lauterbach Dr., Karl	.....
Runde, Ortwin	Mast, Katja	.....
Scheelen, Bernd	Poß, Joachim	.....
Schultz (Everswinkel), Reinhard	Priesmeier Dr., Wilhelm	.....
Spüller, Jörg-Otto	Schmidt Dr., Frank	.....
Violka, Simone	Stünker, Joachim	.....
Westrich, Lydia	Teuchner, Jella	.....


(B) (D)

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 7 (Finanzausschuss)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Schäffler, Frank	Haustein, Heinz-Peter	.....
Solms Dr., Hermann Otto	Kolb Dr., Heinrich L.	.....
Thiele, Carl- Ludwig	Toncar, Florian	.....
Wissing Dr., Volker	Zeil, Martin	.....
<u>DIE LINKE,</u>		<u>DIE LINKE,</u>	
Claus, Roland	Bartsch Dr., Dietmar	.....
Höll Dr., Barbara	Dreibus, Werner	.....
Troost Dr., Axel	Lötzer, Ulla	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Andreae, Kerstin	Beck (Bremen), Marieuse	.....
Scheel, Christine	Dückert Dr., Thea	.....
Schick Dr., Gerhard	Loske Dr., Reinhard	.....

(B) (D)

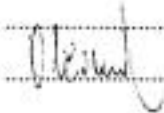

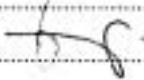
Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		- 1 -	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Barthle, Norbert	Aigner, Ilse	.....
Borchert, Jochen	Brand, Michael	.....
Frankenhauser, Herbert	Brauksiepe, Dr. Ralf	.....
Fromme, Jochen-Konrad	Dautzenberg, Leo	.....
Fuchtel, Hans-Joachim	Fahrenschon, Georg	.....
Jaffke, Susanne	Ferlemann, Enak	.....
Kalb, Bartholomäus	Fischer, Axel E.	.....
Kampeter, Steffen	Fuchs, Dr. Michael	.....
Königshofen, Norbert	Meister, Dr. Michael	.....
Luther, Dr. Michael	Schäfer (Saalstadt), Anita	.....
Rossmann, Kurt J.	Scheuer, Dr. Andreas	.....
Schirmbeck, Georg	Spahn, Jens	.....
Schröder, Dr. Ole	Strothmann, Lena	.....
Schulte-Drüggelte, Bernhart		Tillmann, Antje	.....
Willsch, Klaus-Peter	Weiß (Emmendingen), Peter	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bahr (Neuruppin), Ernst	Arndt-Bauer, Ingrid	.....
Brinkmann (Hildesh.), Bernh	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Hagedorn, Bettina	Hauer, Nina	.....
Hagemann, Klaus	Hinz (Essen), Petra	.....
Hoffmann (Wismar), Iris	Krüger Dr., Hans-Ulrich	.....
Hübner, Klaas	Kütster Dr., Uwe	.....
Kahrs, Johannes	Ortel, Holger	.....
Kröning, Volker	Poß, Joachim	.....
Lehn, Waltraud	Pronold, Florian	.....

(A)	Deutscher Bundestag	- 2 -	(C)
Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes Sitzung des Ausschusses Nr. 8 (Haushaltsausschuss)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses		Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Mark, Lothar	.....	Roth (Heringen), Michael	.....
Merkel (Berlin), Petra	.....	Runde, Ortwin	.....
Schmidt Dr., Frank	.....	Scheelen, Bernd	.....
Schneider (Erfurt), Carsten	.....	Spiller, Jörg-Otto	.....
Schurer, Ewald	.....	Weis, Petra	.....
Weißgerber, Gunter	.....	Westrich, Lydia	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Flach, Ulrike	.....	Ahrendt, Christian	.....
Fricke, Otto	.....	Barth, Uwe	.....
Koppelin, Jürgen	.....	Link (Heilbronn), Michael	.....
Winterstein Dr., Claudia	.....	Piltz, Gisela	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bartsch Dr., Dietmar	.....	Bluhm, Heidrun	.....
Claus, Roland	.....	Höll Dr., Barbara	.....
Leutert, Michael	.....	Kunert, Katrin	.....
Löttsch Dr., Gesine	.....	Menzner, Dorothee	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Bonde, Alexander	.....	Andreae, Kerstin	.....
Hajduk, Anja	.....	Berninger, Matthias	.....
Lührmann, Anna	.....	Hinz (Herborn), Priska	.....
(B)			(D)

(A) **Deutscher Bundestag** (C)

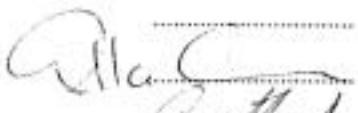



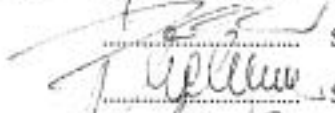
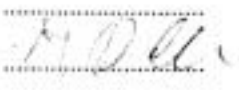
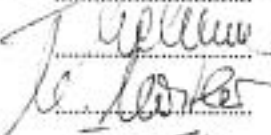
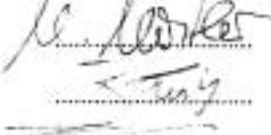


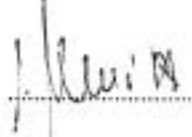
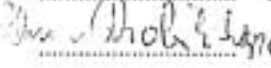
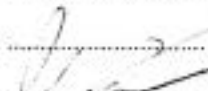
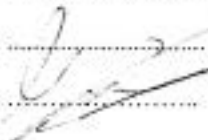
Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 9 (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)

- 1 -

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Dobrindt, Alexander	Bellmann, Veronika	.....
Fuchs Dr., Michael	Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	.....
Göhner Dr., Reinhard	Freiberr von Stetten, Christian	.....
Lämmel, Andreas G.	Fritz, Erich G.	.....
Meyer (Hamm), Laurenz	Hinsken, Ernst	.....
Obermeier, Franz		Hochbaum, Robert	.....
Pawelski, Rita	Hofbauer, Klaus	.....
Pfeiffer Dr., Joachim		Krogmann Dr., Martina	.....
Rehberg, Eckhardt	Meckelburg, Wolfgang	.....
Riesenhuber Dr., Heinz	Michelbach, Hans	.....
Rupprecht (Weiden), Albert	Petzold, Ulrich	.....
Strohtmann, Lena	Pofalla, Ronald	.....
Wegner, Kai	Voßhoff, Andrea Astrid	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Barnett, Doris	Brase, Willi	.....
Barthel, Klaus	Burchardt, Ulla	.....
Berg Dr., Axel	Kofler Dr., Bärbel	.....
Berg, Ute	Mühlstein, Marko	.....
Bulmahn, Edelgard	Raabe Dr., Sascha	.....
Dörmann, Martin	Schultz (Everswinkel), Reinhard	.....
Duin, Garrelt	Schwanholz Dr., Martin	.....
Hempelmann, Rolf	Staffelt Dr., Ditmar	.....
Lange (Backnang), Christian		Stiegler, Ludwig	.....
Tabillion Dr., Rainer	Tauss, Jörg	.....
Wend Dr., Rainer	Wetzel Dr., Margrit	.....
Wicklein, Andrea	Zöllmer, Manfred	.....
Wistuba, Engelbert		

(B) (D)


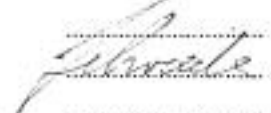
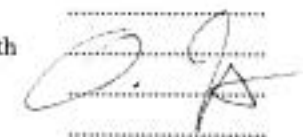
(A)	Deutscher Bundestag Anwesenheitsliste <small>gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes</small> Sitzung des Ausschusses Nr. 9 (Ausschuss für Wirtschaft und Technologie)	- 2 -	(C)																																																												
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 25%;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</td> <td style="width: 25%;">Unterschrift</td> <td style="width: 25%;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</td> <td style="width: 25%;">Unterschrift</td> </tr> <tr> <td>Abgeordnete(r)</td> <td></td> <td>Abgeordnete(r)</td> <td></td> </tr> <tr> <td><u>EDP</u></td> <td></td> <td><u>EDP</u></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Brüderle, Rainer</td> <td>.....</td> <td>Döring, Patrick</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Friedhoff, Paul K.</td> <td>.....</td> <td>Flach, Ulrike</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Kopp, Gudrun</td> <td>.....</td> <td>Meierhofer, Horst</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Zeil, Martin</td> <td>.....</td> <td>Otto (Frankfurt), Hans-Joachim</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td><u>DIE LINKE:</u></td> <td></td> <td><u>DIE LINKE:</u></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Lötzer, Ulla</td> <td>.....</td> <td>Dreibus, Werner</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Schui Dr., Herbert</td> <td>.....</td> <td>Hill, Hans-Kurt</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Zimmermann, Sabine</td> <td>.....</td> <td>Troost Dr., Axel</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td></td> <td><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td></td> </tr> <tr> <td>Berninger, Matthias</td> <td>.....</td> <td>Bettin, Grietje</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Dücker, Thea</td> <td>.....</td> <td>Fell, Hans-Josef</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Wolf (Frankfurt), Margareta</td> <td>.....</td> <td>Schick Dr., Gerhard</td> <td>.....</td> </tr> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		<u>EDP</u>		<u>EDP</u>		Brüderle, Rainer	Döring, Patrick	Friedhoff, Paul K.	Flach, Ulrike	Kopp, Gudrun	Meierhofer, Horst	Zeil, Martin	Otto (Frankfurt), Hans-Joachim	<u>DIE LINKE:</u>		<u>DIE LINKE:</u>		Lötzer, Ulla	Dreibus, Werner	Schui Dr., Herbert	Hill, Hans-Kurt	Zimmermann, Sabine	Troost Dr., Axel	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		Berninger, Matthias	Bettin, Grietje	Dücker, Thea	Fell, Hans-Josef	Wolf (Frankfurt), Margareta	Schick Dr., Gerhard		(D)
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift																																																												
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)																																																													
<u>EDP</u>		<u>EDP</u>																																																													
Brüderle, Rainer	Döring, Patrick																																																												
Friedhoff, Paul K.	Flach, Ulrike																																																												
Kopp, Gudrun	Meierhofer, Horst																																																												
Zeil, Martin	Otto (Frankfurt), Hans-Joachim																																																												
<u>DIE LINKE:</u>		<u>DIE LINKE:</u>																																																													
Lötzer, Ulla	Dreibus, Werner																																																												
Schui Dr., Herbert	Hill, Hans-Kurt																																																												
Zimmermann, Sabine	Troost Dr., Axel																																																												
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>																																																													
Berninger, Matthias	Bettin, Grietje																																																												
Dücker, Thea	Fell, Hans-Josef																																																												
Wolf (Frankfurt), Margareta	Schick Dr., Gerhard																																																												

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		1	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
Sitzung des Ausschusses Nr. 10 (Ausschuss für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Bleser, Peter	Borchert, Jochen	.....
Heinen, Ursula	Connemann, Gitta	
Heller, Uda Carmen Freia		Deittert, Hubert	
Holzenkamp, Franz-Josef	Göppel, Josef	.....
Jahr Dr., Peter	Jaffke, Susanne	.....
Jordan Dr., Hans-Heinrich		Pfeiffer, Sybille	.....
Klöckner, Julia		Schindler, Norbert	
Lehmer Dr., Max		Schirmbeck, Georg	.....
Mortler, Marlene		Schulte-Drüggelte, Bernhard	.....
Röring, Johannes		Vogel, Volkmar Uwe	.....
Segner, Kurt		Zöller, Wolfgang	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Blumentritt, Volker		Bahr (Neuruppin), Ernst	.....
Botz Dr., Gerhard	Brinkmann (Hüdesheim), Bernhard	.....
Drobinski-Weiß, Elvira		Groneberg, Gabriele	.....
Herzog, Gustav	Hiller-Ohm, Gabriele	.....
Ortel, Holger	Hovermann, Eike	.....
Priesmeier Dr., Wilhelm	Kelber, Ulrich	.....
Rawert, Mechthild	Kumpf, Ute	.....
Schieder, Marianne	Miersch Dr., Matthias	.....
Volkmer Dr., Marlies	Schmitt (Landau), Heinz	.....
Wolff (Wolmirstedt), Waltraud		Teuchner, Jella	.....
Zöllmer, Manfred		Thießen, Jörn	.....

(A)	<p>Deutscher Bundestag</p> <p>Anwesenheitsliste</p> <p>gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes</p> <p>Sitzung des Ausschusses Nr. 10 (Ausschuss für, Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz)</p>	(C)																																																								
	2																																																									
	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: center;">Unterschrift</th> <th style="text-align: left;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: center;">Unterschrift</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> </tr> <tr> <td>Geisen Dr., Edmund Peter</td> <td></td> <td>Schuster, Marina</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Goldmann, Hans-Michael</td> <td></td> <td>Solms Dr., Hermann Otto</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Happach-Kasan Dr., Christel</td> <td></td> <td>Wissing Dr., Volker</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>DIE LINKE.</u></td> <td colspan="2"><u>DIE LINKE.</u></td> </tr> <tr> <td>Kunert, Katrin</td> <td>.....</td> <td>Bulling-Schröter, Eva</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Tackmann Dr., Kirsten</td> <td></td> <td>Hill, Hans-Kurt</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Ulrich, Alexander</td> <td>.....</td> <td>Naumann, Kersten</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> </tr> <tr> <td>Behm, Cornelia</td> <td>.....</td> <td>Hettlich, Peter</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Höfken, Ulrike</td> <td>.....</td> <td>Kurth(Quedlinburg), Undine</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Höhn, Bärbel</td> <td>.....</td> <td>Scheel, Christine</td> <td>.....</td> </tr> </tbody> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		<u>FDP</u>		<u>FDP</u>		Geisen Dr., Edmund Peter		Schuster, Marina	Goldmann, Hans-Michael		Solms Dr., Hermann Otto	Happach-Kasan Dr., Christel		Wissing Dr., Volker	<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>		Kunert, Katrin	Bulling-Schröter, Eva	Tackmann Dr., Kirsten		Hill, Hans-Kurt	Ulrich, Alexander	Naumann, Kersten	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		Behm, Cornelia	Hettlich, Peter	Höfken, Ulrike	Kurth(Quedlinburg), Undine	Höhn, Bärbel	Scheel, Christine	(D)
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift																																																							
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)																																																								
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>																																																								
Geisen Dr., Edmund Peter		Schuster, Marina																																																							
Goldmann, Hans-Michael		Solms Dr., Hermann Otto																																																							
Happach-Kasan Dr., Christel		Wissing Dr., Volker																																																							
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>																																																								
Kunert, Katrin	Bulling-Schröter, Eva																																																							
Tackmann Dr., Kirsten		Hill, Hans-Kurt																																																							
Ulrich, Alexander	Naumann, Kersten																																																							
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>																																																								
Behm, Cornelia	Hettlich, Peter																																																							
Höfken, Ulrike	Kurth(Quedlinburg), Undine																																																							
Höhn, Bärbel	Scheel, Christine																																																							

(A) **Deutscher Bundestag** - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 11 (Ausschuss für Arbeit und Soziales)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
CDU/ CSU		CDU/ CSU	
Brauksiepe Dr., Ralf		Falk, Ilse	
Connemann, Gitta		Fischbach, Ingrid	
Henrich, Michael		Göhner Dr., Reinhard	
Lehrieder, Paul		Grund, Manfred	
Meckelburg, Wolfgang		Hüppe, Hubert	
Michalk, Maria		Karl, Alois	
Müller (Erlangen), Stefan		Lintner, Eduard	
Rauen, Peter		Meyer (Hamm), Laurenz	
Romer, Franz		Pofalla, Ronald	
Schiewerling, Karl Richard		Rupprecht (Weiden), Albert	
Straubinger, Max		Schummer, Uwe	
Weiß (Groß-Gerau), Gerald		Winkelmeier-Becker, Elisabeth	
Weiß (Ermendingen), Peter		Zylajew, Willi	
SPD		SPD	
Amann, Gregor		Botz Dr., Gerhard	
Brandner, Klaus		Bülow, Marco	
Grotthaus, Wolfgang		Evers-Meyer, Karin	
Hiller-Ohm, Gabriele		Ferner, Elke	
Kramme, Anette		Juratovic, Josip	
Krüger-Leißner, Angelika		Kleininger, Christian	
Lösekrug-Möller, Gabriele		Kucharczyk, Jürgen	
Mast, Katja		Lehn, Waltraud	
Nahles, Andrea		Mützenich Dr., Rolf	
Schaaf, Anton		Paula, Heinz	
Schmidt (Eisleben), Silvia		Schreiner, Ottmar	
Steppuhn, Andreas		Spanier, Wolfgang	
Stöckel, Rolf		Stiegler, Ludwig	

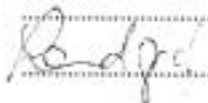
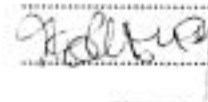
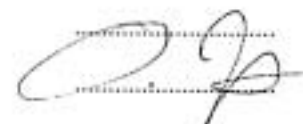

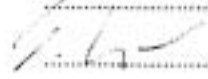
(B) (D)

(A) (C)

Deutscher Bundestag - 2 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. II (Ausschuss für Arbeit und Soziales)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Haustein, Heinz-Peter 	Bahr (Münster), Daniel	.....
Kolb Dr., Heinrich L.	Graß, Miriam	.....
Niebel, Dirk	Lenke, Ina	.....
Rohde, Jörg	Schäffler, Frank	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Dreibus, Werner	Bunge Dr., Martina	.....
Kipping, Katja	Reinke, Elke	.....
Möller, Kornelia	Schneider, Volker	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Kurth, Markus	Bender, Birgitt	.....
(B) Pothmer, Brigitte	Haßelmann, Britta	..... (D)
Schewe-Gerigk, Irmingard	Scharfenberg, Elisabeth	.....

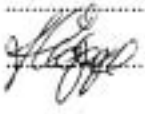

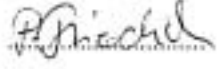
(A) Deutscher Bundestag		(C)	
Anwesenheitsliste			
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes			
Sitzung des Ausschusses Nr. 13 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Bareiß, Thomas	Eichborn, Maria	.....
Blumenthal, Antje	Falk, Ilse	.....
Dörflinger, Thomas	Flachsbarth Dr., Maria	.....
Fischbach, Ingrid	Lehmer Dr. Max	.....
Grübel, Markus	Riegert, Klaus	.....
Landgraf, Katharina		Romer, Franz	.....
Lehrieder, Paul	Scharf Hermann-Josef	.....
Möllring Dr., Eva		Schiewerling, Karl Richard	.....
Noll, Michaela	Wanderwitz, Marco	.....
Singhammer, Johannes	Weinberg, Marcus	.....
Winkelmeier-Becker, Elisabeth	Zylajew, Willi	
<u>SPD</u>			
Bollen, Clemens	Bätzing, Sabine	.....
Gradistanac, Renate	Binding (Heidelberg), Lothar	.....
Graf (Rosenheim), Angelika	Bürsch Dr., Michael	.....
Griese, Kerstin	Carstensen, Christian	.....
Humme, Christel	Kressl, Nicolette	.....
Kucharczyk, Jürgen		Merten, Ulrike	.....
Lopez, Helga	Schaaf, Anton	.....
Marks, Caren	Schmidt (Nürnberg), Renate	.....
Rix, Söhnke		Schmidt Dr. Frank	.....
Rupprecht (Tuchenbach), Marlene	Spielmann Dr., Margrit	.....
Spanier, Wolfgang	Weigel, Andreas	.....

(B) (D)

(A)	Deutscher Bundestag Anwesenheitsliste <small>gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes</small> Sitzung des Ausschusses Nr. 13 (Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend)	2	(C)								
	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td style="width: 50%;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">Unterschrift</td> <td style="width: 50%;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</td> <td style="width: 10%; text-align: center;">Unterschrift</td> </tr> <tr> <td>Abgeordnete(r)</td> <td></td> <td>Abgeordnete(r)</td> <td></td> </tr> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift								
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)									
	<u>FDP</u>	<u>FDP</u>									
	Gruß, Miriam Meinhardt, Patrick								
	Laurischk, Sibylle Pieper, Cornelia								
	Lenke, Ina Rohde, Jörg								
	<u>DIE LINKE</u>	<u>DIE LINKE</u>									
	Golze, Diana Binder, Karin								
	Reinke, Elke Hirsch, Cornelia								
	Wunderlich, Jörn Höll Dr., Barbara								
	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>									
	Deligöz, Ekin Gehring, Kai								
	Haßelmann, Britta Lazar, Monika								
(B)	Schewe-Gerigk, Irmgard Scharfenberg, Elisabeth	(D)								

(A) **Deutscher Bundestag** - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Albach, Peter	Blumenthal, Antje	.....
Bauer Dr., Wolf	Brüning, Monika	.....
Eichhorn, Maria	Henrich, Michael	.....
Faust Dr., Hans Georg	Jordan Dr., Hans-Heinrich	.....
Hülpe, Hubert		Krichbaum, Gunther	.....
Koschorrek Dr., Rolf	Luther Dr., Michael	.....
Scharf, Hermann-Josef	Meckelburg, Wolfgang	.....
Spahn, Jens	Michalk, Maria	.....
Straubinger, Max	Philipp, Beatrix	.....
Widmann-Mauz, Annette	Scheuer Dr., Andreas	.....
Zylajew, Willi		Zöller, Wolfgang	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Friedrich, Peter		Bätzing, Sabine	.....
Hofermann, Eike	Becker, Dirk	.....
Kleiminger, Christian	Bollmann, Gerd	.....
Lauterbach Dr., Karl	Ferner, Elke	.....
Mattheis, Hilde	Gleicke, Iris	.....
Rawert, Mechthild	Hemker, Reinhold	.....
Reimann Dr., Carola	Kramme, Anette	.....
Spielmann Dr., Margrit	Kühn-Mengel, Helga	.....
Teuchner, Jella	Marks, Caren	.....
Volkmer Dr., Marlies	Schmidt (Eisleben), Silvia	.....
Wodarg Dr., Wolfgang	Schurer, Ewald	.....

(B) (D)

(A) **Deutscher Bundestag** - 2 - (C)


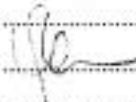
Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 14 (Ausschuss für Gesundheit)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Bahr (Münster), Daniel	Ackermann, Jens	
Lanfermann, Heinz	Kauch, Michael	.....
Schily Dr., Konrad		Parr, Detlef	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Bunge Dr., Martina	Höger-Neuling, Inge	.....
Ernst, Klaus	Knoche, Monika	.....
Spieth, Frank	Seifert Dr., Ilja	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Bender, Birgitt	Haßelmann, Britta	.....
Scharfenberg, Elisabeth	Koczy, Ute	.....
(B) Terpe Dr., Harald Frank	Kurth, Markus	.....

(D)

(A) **Deutscher Bundestag** - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Blank, Renate	Börnsen (Bönstrup), Wolfgang	.....
Brunnhuber, Georg	Dörflinger, Thomas	.....
Deittert, Hubert	Eichhorn, Maria	.....
Ferlemann, Enak	Friedrich (Hof) Dr., Hans-Peter	.....
Fischer (Hamburg), Dirk	Heynemann, Bernd	.....
Götz, Peter	Hübinger, Anette	.....
Hofbauer, Klaus		Kammer, Hans-Werner	.....
Lippold Dr., Klaus W.	Kaster, Bernhard	.....
Scheuer Dr. Andreas	Koepfen, Jens	.....
Schmitt (Berlin), Ingo	Königshofen, Norbert	.....
Sebastian, Wilhelm Josef		Mayer (Altötting), Stephan	.....
Storjohann, Gero	Nitzsche, Henry	.....
Vogel, Volkmar Uwe
Wächter, Gerhard
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bartol, Sören	Blumentritt, Volker	.....
Beckmeyer, Uwe	Brase, Willi	.....
Carstensen, Christian	Burkert, Martin	.....
Faße, Annette	Danckert Dr., Peter	.....
Fornahl, Rainer	Graf (Rosenheim), Angelika	.....
Hacker, Hans-Joachim	Grasedieck, Dieter	.....
Kranz, Ernst	Herzog, Gustav	.....
Paula, Heinz	Hilsberg, Stephan	.....
Schwarzeltühr-Sutter, Rita	Müller (Chemnitz), Detlef	.....
Vogelsänger, Jörg	Mulhaupt, Gesine	.....
Weis, Petra	Ortel, Holger	.....
Wetzel Dr., Margrit	Rossmann Dr. Ernst Dieter	.....
Wright, Heidi	Hübner, Klaas	.....

(B) (D)

(A)

Deutscher Bundestag

- 2 -

(C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau- und Stadtentwicklung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Döring, Patrick		Geisen Dr., Edmund Peter	
Friedrich (Bayreuth), Horst	Goldmann, Hans- Michael	.....
Günther (Plauen), Joachim	Haustein, Heinz-Peter	.....
Mücke, Jan	Rohde, Jörg	.....
<u>DIE LINKE</u>		<u>DIE LINKE</u>	
Bluhm, Heidrun	Heilmann, Lutz	.....
Menzner, Dorothee	Leutert, Michael	.....
Seifert Dr., Ilja		
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Hermann, Winfried	Andreae, Kerstin	.....
Hettlich, Peter	Kotting- Uhl, Sylvia	.....
Hofreiter Dr., Anton	Steenblock, Rainer	.....

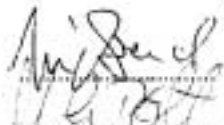

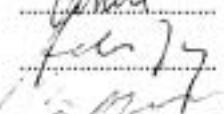
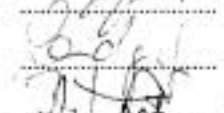
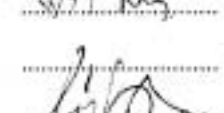
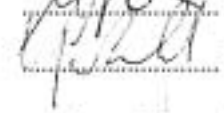

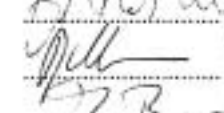
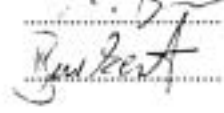
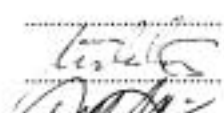
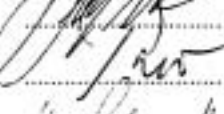

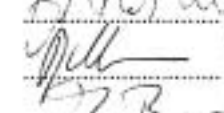
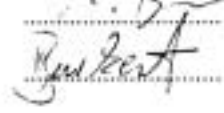
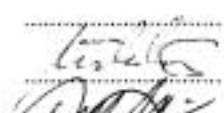
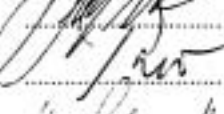

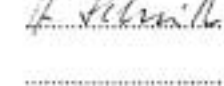


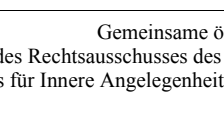

(B)

(D)

(A) **Deutscher Bundestag** (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 16 (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)

- 1 -

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Brand, Michael		Gienger, Eberhard	.....
Dött, Marie-Luise		Klöckner, Julia	.....
Flachsbarth Dr., Maria		Lehrieder, Paul	.....
Göppel, Josef		Lippold (Offenbach), Dr. Klaus W.	.....
Jung (Konstanz), Andreas		Obermeier, Franz	.....
Koeppen, Jens		Otte, Henning	.....
Landgraf, Katharina		Pfeiffer Dr., Joachim	.....
Liebing, Ingbert		Reiche, Katherina	.....
Mißfelder, Philipp		Röhring, Johannes	.....
Nüßlein Dr. Georg		Wächter, Gerhard	.....
Petzold, Ulrich		Wellmann, Karl-Georg	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Becker, Dirk		Berg Dr., Axel	.....
Bierwirth, Petra		Dörmann, Martin	.....
Bollmann, Gerd Friedrich		Friedrich, Peter	.....
Bülow, Marco		Hinz (Essen), Petra	.....
Burkert, Martin		Kelber, Ulrich	
Miersch Dr., Matthias		Lösekrug-Möller, Gabriele	.....
Mühlstein, Marko		Rix, Söhnke	.....
Müller (Chemnitz), Detlef		Röspel, René	.....
Pries, Christoph		Scheer Dr., Hermann	.....
Schmitt (Landau), Heinz		Schulz (Everswinkel), Reinhard	.....
Schwabe, Frank

(B) (D)

(A)

Deutscher Bundestag

- 2 -

(C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 16 (Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Brunkhorst, Angelika	Ahrendt, Christian	.....
Kauch, Michael	Happach-Kasan Dr., Christel	.....
Meierhofer, Horst		Homburger, Birgit	
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bulling-Schröter, Eva		Bartsch Dr. Dietmar	.....
Heilmann, Lutz		Menzner, Dorothee	.....
Hill, Hans-Kurt		Tackmann Dr., Kirsten	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Fell, Hans-Josef		Behm, Cornelia	.....
Kotting-Uhl, Sylvia	Hermann, Winfried	
Loske Dr., Reinhard		Kurth (Quedlinburg), Undine	

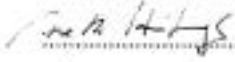
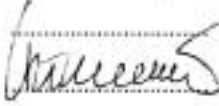
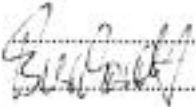
(B)

(D)

(A) (C)

- 1 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>Abgeordnete(r)</u>		<u>Abgeordnete(r)</u>	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Aigner, Ilse	Dobrindt, Alexander	.....
Bär, Dorothee	Koschorrek Dr., Rolf	.....
Fischer (Karlsruhe-Land), Axel E.	Lämmel, Andreas G.	.....
Gienger, Eberhard	Lehmer Dr., Max	.....
Grütters, Monika	Lips, Patricia	.....
Hübinger, Anette		Möllring Dr., Eva	.....
Kretschmer, Michael	Müller (Gera), Bernward	.....
Krummacher, Johann-Henrich		Rehberg, Eckhardt	.....
Müller (Braunschweig), Carsten	Reiche, Katherina	.....
Schummer, Uwe	Riesenhuber Dr., Heinz	.....
Weinberg, Marcus	Willsch, Klaus-Peter	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Brase, Willi		Bartels Dr., Hans-Peter	.....
Burchardt, Ulla	Barthel, Klaus	.....
Grasedieck, Dieter	Bartol, Sören	.....
Multhaupt, Gesine	Berg, Ute	.....
Oppermann, Thomas	Hagemann, Klaus	.....
Röspel, René	Humme, Christel	.....
Rossmann Dr., Ernst Dieter	Kressl, Nicolette	.....
Schmitt (Landau), Heinz	Kumpf, Ute	.....
Schmidt (Nürnberg), Renate	Reimann Dr., Carola	.....
Schulz (Spandau), Swen	Schneider (Erfurt), Carsten	.....
Tauss, Jörg	Wicklein, Andrea	.....

(B) (D)

(A) (C)

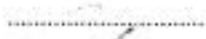




Deutscher Bundestag - 2 -

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 18 (Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung)

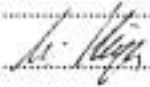
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Barth, Uwe	Brunkhorst, Angelika	.....
Meinhardt, Patrick	Schily Dr. Konrad	.....
Pieper, Cornelia	Waitz, Christoph	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Hirsch, Cornelia	Knoche, Monika	.....
Schneider (Saarbrücken), Volker	Korte, Jan	.....
Sitte Dr, Petra	Schulz Dr., Herbert	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Gehring, Kai	Bettin, Grietje	.....
Hinz (Herborn), Priska	Fell, Hans-Josef	.....
Sager, Krista	Schewe-Gerigk, Irmgard	.....

(B) (D)

Deutscher Bundestag		Anwesenheitsliste	
		gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes	
		Sitzung des Ausschusses Nr. 20 (Ausschuss für Tourismus)	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Brähmig, Klaus		Brandt, Helmut	
Heller, Uda Carmen Freia		Faust Dr., Hans Georg	
Klinke, Jürgen		Friedrich (Hof), Hans-Peter	
Mortler, Marlene		Liebing, Ingbert	
Müller (Gera), Bernward		Sebastian, Wilhelm Josef	
Schilfer (Saalstadt), Anita		Segner, Kurt	
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Faße, Annette		Hacker, Hans-Joachim	
Gradistanac, Renate		Hagedorn, Bettina	
Hemker, Reinhold		Kastner, Dr. h.c. Susanne	
Hiller-Ohm, Gabriele		Mattheis, Hilde	
Irber, Brunhilde		Paula, Heinz	
Wistuba, Engelbert		Stiegler, Ludwig	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Ackermann, Jens		Barth, Uwe	
Burgbacher, Ernst		Happach-Kasan Dr., Christel	
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Seifert Dr., Ilja		Kunert, Katrin	
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Kurth (Quedlinburg), Undine		Behm, Cornelia	

(A) **Deutscher Bundestag** - 1 - (C)

Anwesenheitsliste
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Bareiß, Thomas	Dött, Marie-Luise	.....
Bellmann, Veronika	Göbel, Ralf	.....
Bismarck von, Carl-Eduard	Granold, Ute	.....
Heinen, Ursula	Grosse-Brömer, Michael	.....
Krichbaum, Gunther	Hasselfeldt, Gerda	.....
Lintner, Eduard	Henrich, Michael	.....
Nitzsche, Henry	Holzenkamp, Franz-Josef	.....
Otte, Henning	Jung (Konstanz), Andreas	.....
Schmitt (Berlin), Ingo	Kretschmer, Michael	.....
Silberhorn, Thomas	Obermeier, Franz	.....
Stübgen, Michael		Schockenhoff, Dr. Andreas	.....
Wissmann, Matthias	Strothmann, Lena	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Akgün Dr., Lale	Barnett, Doris	.....
Bodewig, Kurt	Höfer, Gerd	.....
Eichel, Hans	Klose, Hans-Ulrich	.....
Fornahl, Rainer	Meckel, Markus	.....
Ibrügger, Lothar	Nahles, Andrea	.....
Juratović, Josip	Poß, Joachim	.....
Reiche (Cottbus), Steffen	Reichenbach, Gerold	.....
Roth (Heringen), Michael	Riemann-Hanewinkel, Christel	.....
Schäfer (Bochum), Axel	Schwall-Düren Dr., Angelica	.....
Schreiner, Ottmar	Weisskirchen (Wiesloch), Gert	.....
Schwanholz Dr., Martin	Wodarg Dr., Wolfgang	.....
Uhl, Hans-Jürgen	Wolff (Wolmirstedt), Waltraud	.....

(B) (D)

(A)	<p>Deutscher Bundestag</p> <p>Anwesenheitsliste</p> <p>gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes</p> <p>Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union)</p>	(C)																																																								
	- 2 -																																																									
	<table border="0" style="width: 100%;"> <thead> <tr> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Ordentliche Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Unterschrift</th> <th style="text-align: left; border-bottom: 1px solid black;">Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses</th> <th style="text-align: center; border-bottom: 1px solid black;">Unterschrift</th> </tr> <tr> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> <th style="text-align: left;">Abgeordnete(r)</th> <th></th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> <td colspan="2"><u>FDP</u></td> </tr> <tr> <td>Ahrendt, Christian</td> <td>.....</td> <td>Hoyer Dr., Werner</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Link (Heilbronn), Michael</td> <td>.....</td> <td>Kopp, Gudrun</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Löning, Markus</td> <td>.....</td> <td>Müller-Sönksen, Burkhard</td> <td></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>DIE LINKE.</u></td> <td colspan="2"><u>DIE LINKE.</u></td> </tr> <tr> <td>Dehm Dr., Diether</td> <td>.....</td> <td>Hänsel, Heike</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Keskin Dr., Hakki</td> <td>.....</td> <td>Menzner, Dorothée</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Ulrich, Alexander</td> <td>.....</td> <td>Schui Dr., Herbert</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> <td colspan="2"><u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u></td> </tr> <tr> <td>Höfken, Ulrike</td> <td>.....</td> <td>Sager, Krista</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Steenblock, Rainer</td> <td>.....</td> <td>Schick Dr., Gerhard</td> <td>.....</td> </tr> <tr> <td>Trittin, Jürgen</td> <td>.....</td> <td>Stokar von Neuforn, Silke</td> <td>.....</td> </tr> </tbody> </table>	Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)		<u>FDP</u>		<u>FDP</u>		Ahrendt, Christian	Hoyer Dr., Werner	Link (Heilbronn), Michael	Kopp, Gudrun	Löning, Markus	Müller-Sönksen, Burkhard		<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>		Dehm Dr., Diether	Hänsel, Heike	Keskin Dr., Hakki	Menzner, Dorothée	Ulrich, Alexander	Schui Dr., Herbert	<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		Höfken, Ulrike	Sager, Krista	Steenblock, Rainer	Schick Dr., Gerhard	Trittin, Jürgen	Stokar von Neuforn, Silke	
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift																																																							
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)																																																								
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>																																																								
Ahrendt, Christian	Hoyer Dr., Werner																																																							
Link (Heilbronn), Michael	Kopp, Gudrun																																																							
Löning, Markus	Müller-Sönksen, Burkhard																																																								
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>																																																								
Dehm Dr., Diether	Hänsel, Heike																																																							
Keskin Dr., Hakki	Menzner, Dorothée																																																							
Ulrich, Alexander	Schui Dr., Herbert																																																							
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>																																																								
Höfken, Ulrike	Sager, Krista																																																							
Steenblock, Rainer	Schick Dr., Gerhard																																																							
Trittin, Jürgen	Stokar von Neuforn, Silke																																																							
(B)		(D)																																																								

(A) Deutscher Bundestag		(C)	
Anwesenheitsliste			
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes			
Sitzung des Ausschusses Nr. 21 (Ausschuß für die Angelegenheiten der Europäischen Union)			
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Deß, Albert, MdEP	Brok, Elmar, MdEP	.....
Friedrich Dr., Ingo MdEP	Ferber, Markus, MdEP	.....
Gewalt, Roland MdEP	Hoppenstedt Dr., Karsten Friedrich MdEP	.....
Jeggle, Elisabeth, MdEP	Langen Dr., Werner, MdEP	.....
Konrad Dr., Christoph, MdEP	Lehne, Klaus-Heiner, MdEP	.....
Liese Dr., Hans- Peter MdEP	Nassauer, Hartmut, MdEP	.....
Mayer, Prof. Dr., Hans-Peter, MdEP	Niebler Dr., Angelika, MdEP	.....
Reul, Herbert, MdEP	Pack, Doris, MdEP	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Bullmann Dr., Udo, MdEP	Krehl, Constanze, MdEP	.....
Haug, Jutta, MdEP	Rapkay, Bernhard, MdEP	.....
Leinen, Josef, MdEP	Rothe, Mechtild, MdEP	.....
Roth-Behrendt, Dagmar, MdEP	Schulz, Martin, MdEP	.....
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Lambsdorff Graf, Alexander, MdEP	Kramer, Holger, MdEP	.....
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Zimmer, Gabriele, MdEP	Kaufmann Dr., Sylvia-Yvonne MdEP	.....
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Harms, Rebecca, MdEP	Beer, Angelika, MdEP	.....
Özdemir, Cem, MdEP	Cramer, Michael, MdEP	.....

(B) (D)

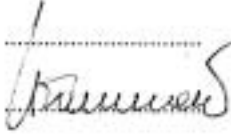
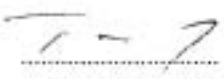
(A) (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 22 (Ausschuss für Kultur und Medien)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>CDU/ CSU</u>		<u>CDU/ CSU</u>	
Bär, Dorothee	Albach, Peter	.....
Börnsen (Bönstrup), Wolfgang	Blank, Renate	.....
Grindel, Reinhard	Connemann, Gitta	.....
Grütters, Monika	Michalk, Maria	.....
Krings, Dr. Günter	Mißfelder, Philipp	.....
Krummacher, Johann-Henrich		Pawelski, Rita	.....
Wanderwitz, Marco	Polenz, Ruprecht	.....
<u>SPD</u>		<u>SPD</u>	
Ehrmann, Siegmund	Griese, Kerstin	.....
Griefahn, Monika	Körper, Fritz Rudolf	.....
Krüger-Leißner, Angelika	Meckel, Markus	.....
Pries, Christoph	Merkel (Berlin), Petra	.....
Reiche (Cottbus), Steffen	Roth (Heringen), Michael	.....
Tauss, Jörg		Schmidt (Nürnberg), Renate	.....
Thierse, Wolfgang	Violka, Simone	.....

(B) (D)

(A) 2 (C)

Deutscher Bundestag

Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Sitzung des Ausschusses Nr. 22 (Ausschuss für Kultur und Medien)

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
Abgeordnete(r)		Abgeordnete(r)	
<u>FDP</u>		<u>FDP</u>	
Otto (Frankfurt), Hans- Joachim		Mücke, Jan	
Waitz, Christoph		Winterstein Dr., Claudia	
<u>DIE LINKE.</u>		<u>DIE LINKE.</u>	
Bisky Dr., Lothar		Neskovic, Wolfgang	
Jochimsen Dr., Lukrezia		Sitte Dr., Petra	
<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>		<u>BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN</u>	
Bettin, Grietje		Eid Dr., Uschi	
Göring-Eckardt, Katrin		Roth (Augsburg), Claudia	

(B) (D)



(A)

Donnerstag, 18. Mai 2006 09:00 Uhr

öf

(C)

	<u>Fraktionsvorsitzende:</u>	<u>Vertreter:</u>
SPD
CDU/ CSU
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN
FDP
DIE LINKE.

<u>Fraktionsmitarbeiter:</u> (Name bitte in Druckschrift)	<u>Fraktion:</u>	<u>Unterschrift:</u>
Fischer	FDP	
Kleinhardt	CDU/CSU	

(B)

.....
.....
.....
.....
.....
.....

(D)

(A)	Fraktionsvorsitzende:	Vertreter:	(C)
	SPD	<i>Wulfen, Guder</i>	.....
	CDU/ CSU	.....	.....
	BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....
	FDP	.....	.....
	DIE LINKE	.....	.....

(B)	Fraktionsmitarbeiter: (Name bitte in Druckschrift)	Fraktion:	Unterschrift:	(D)
	<i>Heerhorst</i>	FDP	<i>HA</i>	
	<i>Schulz</i>	CDU/CSU	<i>Schulz</i>	
	<i>Harmon</i>	SPD	<i>Harmon</i>	
	<i>Jochen HAKE</i>	Grüne	<i>J. Hake</i>	
	<i>Jörg Kaselhuber</i>	Bü 90/Grüne	<i>J. Kaselhuber</i>	
	<i>Saun</i>	CDU/CSU	<i>Saun</i>	
	<i>Irons</i>	LINKE	<i>Irons</i>	
	<i>Schulker</i>	GRÜNE	<i>Schulker</i>	
	

(A) (C)

Kommunale Spitzenverbände

Name	Unterschrift
Waiger Axel (DST)	

(B) (D)

Landtagspräsidentenkonferenz

Name	Unterschrift

Fraktionsvorsitzendenkonferenz

Name	Unterschrift

(A) **Anlage 2**

(C)

Rechtsausschuss
– Sekretariat –**Zusammenstellung der Stellungnahmen**
zu der Anhörung des Rechtsausschusses und
des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates– **Föderalismusreform – Justiz –**
am Donnerstag, dem 18. Mai 2006

		Seite
Prof. Dr. Johannes Dietlein	Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre	120
Prof. Dr. Astrid Epiney	Institut für Europarecht Lehrstuhl für Europarecht, Völkerrecht und öffentliches Recht	125
Prof. Dr. Wilfried Erbguth	Universität Rostock Juristische Fakultät	130
Prof. Dr. Walter Frenz	RWTH Aachen Lehr- und Forschungsgebiet Berg- und Umweltrecht	133
(B) Prof. Dr. Michael Kloepfer	Humboldt-Universität zu Berlin Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanzrecht und Wirtschaftsrecht	151 (D)
Prof. Dr. Hans-Joachim Koch	Universität Hamburg Fakultät für Rechtswissenschaft	174
Prof. Dr. Josef Ruthig	Johannes Gutenberg Universität Mainz Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Rechtsvergleich	205
Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig	Christian-Albrechts-Universität zu Kiel Lehrstuhl für Öffentliches Recht	217
Prof. Dr. Christian Schrader	Fachhochschule Fulda Fachbereich Sozial- und Kulturwissenschaften	229
Dr. Cornelia Ziehm	Deutsche Umwelthilfe e. V. (DUH), Verbraucherschutz und Recht, Berlin	244

(A) **Prof. Dr. Johannes Dietlein** (C)
Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf
Lehrstuhl für Öffentliches Recht und
Verwaltungslehre
Zentrum für Informationsrecht (ZfI)
Universitätsstraße 1
40225 Düsseldorf

**Stellungnahme zur Neuordnung der umweltrelevanten Gesetzgebungskompetenzen
unter besonderer Berücksichtigung des
Immissionsschutzrechts sowie des Jagd- und Naturschutzrechts**

- Thesenpapier zur Anhörung am 18.5.2006 -

Vorbemerkung

Die nachfolgenden Thesen beschränken sich – entsprechend dem spezifischen Forschungsbereich des Unterzeichnenden – auf die föderalen Grundaspekte einer Abweichungsgesetzgebung (sub I.), auf die kompetenziellen Probleme des Immissionsschutzrechts (sub II.) sowie auf den Themenbereich des Jagdrechts in seiner Abgrenzung zum Naturschutzrecht (sub III.).

I. Föderale Grundaspekte einer Abweichungsgesetzgebung

- (B) 1) In der Ersetzung der Rahmengesetzgebung durch eine ablösbare Bundesgesetzgebung liegt ein Paradigmenwechsel hinsichtlich der Konzeption des Bundesstaates. Das Bundesrecht gibt seinen bisherigen Anspruch auf eine bundesweite Geltung auf und übernimmt in dem angesprochenen Bereich eine bloße „Basis“- bzw. „Auffangfunktion“. (D)
- 2) Das Modell einer ablösbaren Bundesgesetzgebung bietet die Chance, die komplexen Grenzverläufe der bisherigen „kooperativen“ Rahmengesetzgebung durch ein einfaches Strukturprinzip („lex-posterior“-Regel) mit wettbewerblichen Elementen zu ersetzen.
- 3) Als vorteilhaft dürfte sich die „Abweichungsgesetzgebung“ auch im Hinblick auf eine zügige bundesrechtliche Umsetzung von Gemeinschaftsrecht erweisen. Die Abweichungsinteressen der Länder in den gemeinschaftsrechtlich vorgeprägten Bereichen dürften sich in Grenzen halten. Mit Zustimmung des Bundesrates kann der Bundesgesetzgeber von der Sechs-Monats-Frist des Art. 72 III 2 GG-Entw. dispensiert werden, so dass auch das in der Norm begründete „Verzögerungselement“ überwindbar erscheint.

(A) (C)
2

4) Bisweilen geäußerte Befürchtungen, dass über die Abweichungskompetenz der Länder eine strukturell defizitäre Umsetzung umweltrechtlicher Zielsetzungen drohe („Ökodumping“) erscheinen nicht durchgreifend. Hervorzuheben ist, dass gerade die Länder vielfach Vorreiterfunktionen in Sachen Tier- und Umweltschutz übernommen haben (Staatszielbestimmungen!).

5) Mit dem Konzept einer Abweichungsgesetzgebung wird freilich das Reformziel einer transparenteren Zuordnung von Verantwortlichkeiten allenfalls bedingt erreicht.

a) So droht die Bundesgesetzgebung aufgrund der Abweichungskompetenz der Länder unter einen Konsensdruck zu geraten, in dessen Folge die politische Verantwortung für die konkrete Ausgestaltung des Bundesrechts nicht mehr klar zuzuordnen ist.

b) Eine Vermischung politischer Verantwortlichkeiten ergibt sich ferner dort, wo ein Land eine bestehende Abweichungskompetenz gegenüber dem Bundesrecht nicht ausübt. Faktisch ergibt sich hier das Paradoxon „landesstaatlich verantworteten Bundesrechts“.

c) Mit der Reformziel einer klareren Kompetenzverteilung nur schwer vereinbar ist schließlich der Umstand, dass die „lex-posterior“-Regel des § 72 III 3 GG-Entw. keine abschließende Zuordnung von Zuständigkeiten und damit keine „Befriedung“ offener Konfliktlagen zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung ermöglicht.

(B) (D)

6) Zu befürchten bleibt, dass die Abweichungsgesetzgebung mit der ihr immanenten „lex-posterior“-Regelung zur Intransparenz des Rechts und damit zu einer Erschwerung der Rechtsanwendung führen wird.

a) Macht ein Land von seiner Abweichungskompetenz Gebrauch, führt dies dazu, dass Bundesnormen – entgegen ihrem äußeren Eindruck – keine bundesweite Anwendung finden.

b) Da abweichendes Landesrecht keine „Sperrwirkung“ zulasten einer nachfolgenden Bundesgesetzgebung entfaltet (Art. 72 III 3 GG-Entw.), wäre eine „Rückholung“ der Gesetzgebung durch den Bund denkbar. Einem bloßen „Neuerlass“ ein und desselben Bundesrechts dürfte allerdings der Grundsatz der Bundestreue entgegenstehen.

c) Erhebliche Unübersichtlichkeiten drohen dort, wo landesrechtliche „Abweichungen“ und bundesrechtliche „Rückholungen“ nicht ein Gesetz als Ganzes betreffen, sondern lediglich Teile des Gesetzes. Die Anwendung der Prioritätsregelung des Art. 72 III 3 GG-Entw. macht hier ggf. eine „Durchdatierung“ eines jeden Absatzes oder gar Satzes der bundes- und landesstaatlichen Regelungen erforderlich.

d) Aufgrund des formalen Charakters der „lex-posterior“-Regel kann es schließlich dazu kommen, dass durch eine „Rückhol-Gesetzgebung“ des Bundes (nunmehr vorrangige) Einzelregelungen erlassen werden, die im verbleibenden abweichenden Recht einzelner Länder keinen hinreichenden Sinnzusammenhang mehr finden.

(A) (C)
3

II. Im Besonderen: Immissionsschutzrecht

1) Grundsätzlich zu begrüßen ist die nunmehr vorgesehene Freistellung der konkurrierenden Gesetzgebung für die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung vom Erforderlichkeitsgrundsatz des Art. 72 II GG. Auf Bedenken stößt allerdings die in Art. 74 I Nr. 24 GG-Entw. vorgesehene Abtrennung der Themenkomplexe „Sport- und Freizeitlärm“ sowie „Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung“.

a) So stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, Lärmimmissionen unterschiedlichen rechtlichen Bedingungen zu unterwerfen je nachdem, ob sie auf Aktivitäten mit sportlicher bzw. sozialer Zielsetzung beruhen oder nicht. Das europäische Gemeinschaftsrecht (Umgebungslärm-RL) nimmt entsprechende Differenzierungen nicht vor, so dass mit der vorgesehenen Differenzierung die einheitliche Umsetzung des Gemeinschaftsrechts erschwert werden dürfte.

(B) (D)
b) Auch in praktischer Hinsicht ergeben sich erhebliche Probleme, zwischen Aktivitäten mit sozialer Zielsetzung und solchen ohne soziale Zielsetzung zu differenzieren. Beispielhaft kann etwa auf kirchliche Aktivitäten verwiesen werden, die im geltenden Recht teilweise explizit neben „sozialen“ Zielsetzungen genannt werden (z. B. § 3 III Nr. 2 BauNVO), gleichwohl aber ebenso gut diesen zugeordnet werden könnten. Zu denken ist ferner an Konstellationen, in denen lärmintensive Aktivitäten von mehreren Zielsetzungen getragen werden.

2) Unabhängig hiervon erscheint die Prüfung angezeigt, ob die anstehende Reform nicht dazu genutzt werden sollte, die verschiedenen Kompetenztitel für das geltende Immissionsschutzrecht, das inhaltlich deutlich über die Themenbereiche der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung hinausgeht (vgl. § 3 II und III BImSchG), auf eine einheitliche Kompetenzgrundlage „Immissionsschutz“ zu stellen.

Auf diese Weise könnten zumal Probleme der Erforderlichkeit bundesrechtlicher Immissionsschutzregelungen, wie sie sich bei der Anwendung etwa des Art. 74 I Nr. 11 GG (Erschütterungen, Licht, Wärme etc.) oder des Art. 74 I Nr. 22 (Verkehrsimmissionen) ergeben, entschärft werden. Nicht zuletzt erschiene es fragwürdig, die Bekämpfung von schiffs- und schienenbezogenen Immissionen (Art. 74 I Nr. 21 und 23 GG) hinsichtlich der „Erforderlichkeit“ anderen Bedingungen zu unterstellen als die Bekämpfung von verkehrsbezogenen Immissionen (so aber Art. 72 II GG-Entw.).

(A)

4

(C)

III. Im Besonderen: Jagd- und Naturschutz

1) Die im Gesetzentwurf von CDU/CSU und SPD vorgesehene Beibehaltung eigenständiger Kompetenztitel für das Jagdwesen einerseits und den Naturschutz andererseits ist wegen der unterschiedlichen Zielrichtung beider Materien uneingeschränkt zu begrüßen.

2) Aus dem gesonderten Ausweis beider Kompetenzbereiche ergibt sich eine verfassungsrechtlich vorgegebene Trennung der Rechtskreise von Jagd- und Naturschutz, die sich auf der Ebene des einfachen Rechts bereits *de lege lata* in der Trennung von Bundesjagdgesetz und Bundesnaturschutzgesetz widerspiegelt.

3) Die präzise und systematisch stimmige Abgrenzung der betreffenden Sachbereiche wird wegen der im Jagdwesen erheblich weiter reichenden Abweichungsrechte der Länder in Zukunft vermehrt praktische Bedeutung gewinnen. Die Abgrenzungsfrage betrifft namentlich den Bereich des Artenschutzes, bei dem strikt zwischen dem „naturschutzrechtlichen“ Artenschutz (Bundesrecht) sowie dem spezifisch „jagdrechtlichen“ Artenschutz (Abweichungsrecht der Länder) zu unterscheiden ist.

(B)

(D)

- a) Dem jagdrechtlichen Artenschutz unterfallen dabei namentlich
- die Hege des Wildes einschließlich der Gestaltung ihrer Lebensräume,
 - die Bildung von Hegegemeinschaften aus mehreren Revierinhabern,
 - der Schutz des Wildes z. B. vor Futternot und Wildseuchen,
 - die Besitz-, Erwerbs- und Veräußerungsverbote durch die BWildschutzVO,
 - die Schädigungs- und Störungsverbote sowie
 - die gesetzlich festgelegten Schonzeiten, in denen Wild nicht bejagt werden darf.

- b) Regelungsgegenstände des Jagdwesens im Allgemeinen sind ferner
- das Aussetzen von Tieren
 - der jagdrechtliche Tierschutz
 - die Aufstellung von Abschlussplänen
 - Jagdbeschränkungen in Form sachlicher Verbote
 - Regelungen zu Wild- und Jagdschäden.

4) Die nach dem Koalitionsentwurf zwingend *bundesrechtliche* Qualität naturschutzrechtlicher Artenschutzregelungen begründet keinen Vorrang des naturschutzrechtlichen Artenschutzes vor etwaigen landesrechtlichen Regelungen des jagdrechtlichen Artenschutzes. Die Vorrangregel des Art. 31 GG gilt nur für Regelungskonflikte zwischen kompetenzgemäß erlassenen Normen, wohingegen der Gesetzentwurf eine präzise Kompetenzverteilung zwischen dem naturschutzrechtlichen und jagdrechtlichen Artenschutz vorsieht.

(A)

5

(C)

5) Die weitreichenden Abweichungsrechte der Länder im Bereich des Jagdwesens führen dazu, dass unter verfassungsrechtlichen Aspekten ein bundesweit einheitlicher und verbindlicher Rahmen für die Jagdgesetzgebung – vom Recht der Jagdscheine abgesehen – nicht mehr gewährleistet ist.

6) Dessen ungeachtet dürften sich namentlich aus den Grundrechten des Grundgesetzes maßgebliche inhaltliche Direktiven für eine zumindest im Kern gleichgelagerte Ausgestaltung des Jagdrechts ergeben. So bleibt das Jagdrecht untrennbar mit dem Eigentum an Grund und Boden verbunden und wird verfassungsrechtlich von der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG erfasst.

Düsseldorf, den 8.5.2006

Prof. Dr. Johannes Dietlein

(B)

(D)

(A)



INSTITUT FÜR EUROPARECHT
INSTITUT DE DROIT EUROPÉEN



(C)

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.

(B)

(D)

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

Av. de Beauregard 11-13, CH-1700 Fribourg, Tel. +41 (0)26 300 80 90, Fax. +41 (0)26 300 97 76,
email: euoinstitut@unifr.ch, www.unifr.ch/euoinstitut

- (A) „abweichungsfesten“ Bereichen der grundsätzlich der Abweichungsklausel unterliegenden Gebiete); (C)
- 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.

- (B) 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. (D)

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

- (A) 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. (C)
10. Diese potentielle Mehrgleisigkeit ist zwar als solche nicht gemeinschaftswidrig, 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.
- (B) 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. (D)
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

(A) 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. (C)

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. (B) (D)

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

(A) 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. (C)

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.

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

- 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.

(A) **Anhörung zur Föderalismusreform/ Teil III.: Umwelt/Landwirtschaft** (C)

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.

(B) (D)

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

(A) 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. (C)

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. (D)

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“

(A) – „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. (C)

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.

(B) **6. Jagdrecht** (D)

(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.

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

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

(A) **I. Aktuelle Diskussion** (C)

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

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

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

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

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

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

II. Erforderlichkeitsrechtsprechung des BVerfG als Hintergrund der Reform

1. Hauptanlass

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

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

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

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

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

⁶ BVerfGE 111, 226 – Juniorprofessur.

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

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

2. Grundsätze des BVerfG

a) Gleichwertige Lebensverhältnisse

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

b) Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit

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

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

⁹ Spezifisch dazu näher u. III.4.

¹⁰ BVerfGE 106, 62 (144) – Altenpflege.

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

- (A) der Bund nicht tätig werden, um allgemein die Lebensverhältnisse zu verbessern oder sonstige Gemeinwohlinteressen zu verfolgen. Es geht um die institutionellen Voraussetzungen des Bundesstaates. Diesem sind unterschiedliche Rechtslagen immanent. Die Rechtseinheit i.S.v. Art. 72 Abs. 2 GG ist daher nur dann einschlägig, wenn die Gesetzesvielfalt in den Ländern eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen (Bedrohung der Rechtssicherheit und länderübergreifenden Freizügigkeit) darstellt¹³. Das trifft etwa bei unterschiedlichen Personenstandsregelungen zu, welche die Eheschließung und Scheidung nicht bundesweit gleichermaßen rechtlich anerkennen und behandeln¹⁴. Vergleichbares gilt, wie die europarechtlichen Erfahrungen zeigen¹⁵, für unterschiedliche und nicht gegenseitig anerkannte Produktstandards etwa nach einem erfolgreichen Abfallrecycling. Dabei kann der Bund nicht mit seiner Gesetzgebung auf divergierenden landesrechtlichen Regelungen aufbauen, da er dann nicht Uneinheitlichkeit überwindet, sondern verstärkt. Das trifft zu, wenn er das Züchten von und den Handel mit gefährlichen Hunden entgegen einem landesrechtlichen Verbot unter Strafe stellt. Daher war § 243 Abs. 1 StGB verfassungswidrig¹⁶.
- (B) Die Wahrung der Wirtschaftseinheit zielt darauf, den Wirtschaftsraum der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung funktionsfähig zu halten¹⁷. So richten unterschiedliche berufliche Ausbildungen wie auch divergierende Zugangsmöglichkeiten zu Berufen oder Gewerben Schranken bzw. Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr im Bundesgebiet auf und verzerren die Verteilung des personellen und sachlichen Potentials. Entsprechendes gilt für unterschiedliche Genehmigungsregimes für Anlagen. Werden durch solche Auswirkungen die Belange nicht nur eines Bundeslandes beeinträchtigt, kann der Bund regelnd eingreifen. Z.B. kann der Bund die Ausbildung für Altenpfleger einheitlich regeln, um diesen Beruf zur Verhinderung einer Mangelsituation attraktiver zu machen und die
- (C)
- (D)

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

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

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

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

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

¹⁷ BVerfGE 111, 226 (254) – Juniorprofessur.

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

III. Notwendigkeit einheitlicher Umweltkompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel?

1. Voraussichtlicher Ansatz eines UGB

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

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

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

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

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

2. Bundesgesetzgebungskompetenz kraft Sachzusammenhang mit der Luftreinhaltung

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

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

- (A) Eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang wird etwa auch für den im Zusammenhang mit Bodenbeeinträchtigungen stehenden Gewässerschutz angenommen²¹, weil Boden- und Gewässerschutz für Beeinträchtigungen, die über den Boden ins Gewässer gelangen, untrennbar zusammen gehören und aufgrund der Bodenbezogenheit der erfassten Einwirkungen der Gewässerschutz nur ein Anhängsel bildet²². Dieser Zusammenhang erwächst im Hinblick auf die IVU-RL aus dem Anlagenbezug und der möglichen Verlagerung von Umwelteinwirkungen auf die verschiedenen Medien, wobei Hauptbelastungsquelle Emissionen in die Luft bilden.
- Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt eine Kompetenz kraft Sachzusammenhang vor, „wenn eine dem Bund ausdrücklich zugewiesene Materie verständlicherweise nicht geregelt werden kann, ohne dass zugleich eine nicht ausdrücklich zugewiesene andere Materie mitgeregelt wird, wenn also ein Übergreifen in nicht ausdrücklich zugewiesene Materien unerlässliche Voraussetzung ist für die Regelung einer der Bundesgesetzgebung zugewiesenen Materie“²³. Im Bereich des integrierten Umweltschutzes bilden Boden- und Gewässerschutz ebenso wie die umweltgerechte Abfallbehandlung einen unverzichtbaren Bestandteil und sind damit untrennbar mit der Luftreinhaltung nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 verbunden. Sie sind daher bereits in die Zweckvorschrift des § 1 BImSchG einbezogen²⁴. Damit erwächst eine (begrenzte) abfallrechtliche Kompetenz kraft Sachzusammenhang unabhängig von einer Erforderlichkeit gem. Art. 72 Abs. 2 GG daraus, dass ohne sie eine gemeinschaftskonforme Umsetzung integrierter anlagenbezogener Umweltschutzvorgaben nicht möglich ist. Für den Boden-²⁵ und den Gewässerschutz gilt die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 n.F. GG ohne nicht (mehr). Der anlagenbezogene Gewässerschutz ist in Art. 72 Abs. 3 n.F. GG vom Recht der Länder zu abweichender Gesetzgebung nicht erfasst.
- (B) (C) (D)

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

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

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

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

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

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

3. Europabedingte Reduktion der Erforderlichkeitsklausel

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

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

²⁶ S. *Gramm*, DÖV 1999, 540 (542).

- (A) Umsetzung gemeinschaftlicher Richtlinien mit detaillierten Vorgaben würde dieser Effekt indes auftreten. Damit erlangte Art. 72 Abs. 2 GG eine Bremswirkung für den europäischen Integrationsprozess. Angesichts der vor der Änderung des Art. 72 Abs. 2 GG erfolgten Grundsatzentscheidung für eine europäische Integration in Art. 23 GG ist nicht anzunehmen, dass der Verfassungsgesetzgeber eine solche Wirkung ermöglichen wollte. (C)
- Um einen solchen nicht beabsichtigten Effekt zu vermeiden, ohne dass die Länder überhaupt substantielle Gestaltungsrechte ausüben können, kann Art. 72 Abs. 2 GG teleologisch reduziert werden. Der Bereich der Umsetzung detaillierter europarechtlicher Richtlinien unterfällt nicht seinen Begrenzungen. Der andere Weg ist eine die Umsetzung gewährleistende europafreundliche Ausfüllung: Erforderlich i.S.v. Art. 72 Abs. 2 GG ist auch die bundesweit einheitliche Umsetzung europäischen Rechts, wenn dieses für einen Bereich detaillierte Vorschriften enthält, die den Ländern eigene Gestaltungsspielräume nehmen.
- Um eine Aushöhlung des Art. 72 Abs. 2 GG zu Ungunsten der Länder zu verhindern, haben sich solche Regelungen freilich im erforderlichen Maß zu halten. Die von Art. 72 Abs. 2 GG dispensierten Bestimmungen dürfen daher nur so weit gehen, wie es die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in der jeweiligen Materie erfordern. Sind diese dergestalt zweigeteilt, dass nur partiell detaillierte Vorgaben gemacht werden und die übrigen Bereiche noch Gestaltungsspielräume bei der Umsetzung lassen, muss insoweit die Erforderlichkeitsklausel bestehen bleiben. Dann greift wiederum der Zweck des Art. 72 Abs. 2 GG ein, dass das Gewicht der Landesgesetzgeber nicht noch weiter zurückgedrängt wird. Zugleich wird die Umsetzung europäischen Rechts nicht gefährdet. Somit bewirkt die europafreundliche Auslegung lediglich eine partielle Begrenzung des Art. 72 Abs. 2 GG. (D)
- Eine besondere Sachlage ergibt sich, wenn trotz der verbliebenen Gestaltungsspielräume die entsprechende europäische Richtlinie von ihrer Anlage her eine bundesweit einheitliche Konzeption verlangt. Das gilt etwa für länderübergreifende Managementsysteme. So müssen bei gebietsübergreifenden Flussläufen in den betroffenen Bundesländern parallele Maßnahmen zur Verfügung stehen, um ein einheitliches Flussgebietsmanagement zu ermöglichen. Parallele

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

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

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

4. Anwendung der BVerfG-Rspr. auf Abfallanlagen

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

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

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

²⁸ S.o. II.2.b).

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

(A)

(C)

5. Verfahren

Jedenfalls legt Art. 84 Abs. 1 S. 4 n.F. GG fest, dass der Bund bei einem besonderen Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln kann, auch wenn Letztere die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen. Jedenfalls die Notwendigkeit einer integrierten Vorhabengenehmigung als solcher steht fest. Daher ist diese auch verfahrensmäßig europarechtlich vorgegeben. Die Länder können deshalb nicht davon abweichen. Vielmehr bedarf es einer insoweit bundeseinheitlichen Regelung, wenn Europarecht nicht verletzt werden soll. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung vom 18. 11. 2005³⁰ wird weitergehend auf die Einigkeit zwischen Bund und Ländern abgestellt, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall im Sinne des heutigen Art. 84 Abs. 1 S. 3 GG darstellen³¹. Dies lässt sich darauf stützen, dass gerade in einem einheitlichen Umweltverfahrensrecht wesentliche Grundlagen für die Rechtssicherheit und die Freizügigkeit der Unternehmen liegen, welche bereits im Rahmen der Erforderlichkeit nach Art. 72 Abs. 2 GG angeführt wurden³².

(B)

6. Widersprüchliche Sonderstellung der Abfallwirtschaft?

(D)

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

³⁰ Anlage 2, Rdnr. 31.

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

³² S. vorstehend III.4.

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

³⁴ S.o. III.2.-4.

- (A) Hinblick auf die Grundsätze und die Anlagenzulassung europarechtlich determiniert und in diesen Bereichen auch unabhängig davon notwendig mit bundeseinheitlichen Standards verbunden, nicht hingegen für die Organisation. Dieser Bereich wird von den europarechtlichen Vorgaben insoweit regelmäßig ausgenommen und auch von den allgemeinen Entsorgungsgrundsätzen und -standards wenig geprägt. (C)
- Damit können dann die Länder bei fehlender bundesgesetzlicher Vorgabe ihr Gebiet nach eigenen Vorstellungen etwa stärker an einem privaten oder kommunalen Entsorgungsmodell ausrichten. Dieser Regelungsfreiraum entspricht dem Wunsch verschiedener Länder und gibt die Gelegenheit, den Bedürfnissen vor Ort Rechnung zu tragen. So erscheint ein kommunales Entsorgungsmodell in städtischen Ballungszentren eher verzichtbar, weil in diesen Private in höherem Maße Profitmöglichkeiten haben und nicht etwa entlegene Dörfer mit entsorgen müssen. Aus diesem Grunde wird demgegenüber ein Flächenstaat mit einer rein privaten Lösung Schwierigkeiten bekommen, wenn er nicht in starkem Umfang subventioniert³⁵. Generell hängt von der regionalen Struktur sehr stark ab, welche umweltrechtlichen Instrumente am besten greifen, selbst wenn die Ziele identisch sind. Im Übrigen unterliegt das Abfallrecht auch nach derzeitiger Rechtslage der Erforderlichkeitsklausel gem. Art. 72 Abs. 2 GG, ohne dass eine weitgehend bundeseinheitliche Regelung gesperrt gewesen wäre. Die europarechtlich vorgegebene Hierarchie Vermeidung-Verwertung-Beseitigung sowie die sich daran anknüpfenden Entsorgungspflichten bilden ohnehin den weiterhin nicht der Länderregulierung offen stehenden Kernbereich des Abfallrechts. (D)
- (B) Vor diesem Hintergrund geht es höchstens darum, aus Gründen der Strukturgleichheit und im Hinblick auf eine integrierte Anlagengenehmigung die anlagenbezogenen Regelungen zur Abfallwirtschaft von der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG auszunehmen. Würde man dies auch noch für die Grundsätze tun, wäre insoweit die Erforderlichkeitsklausel parallel zur ebenfalls eine Ländergesetzgebung ermöglichenden Abweichungskompetenz für den Naturschutz und den Wasserhaushalt nach Art. 72 Abs. 3 n.F. GG gesperrt, wo ebenfalls die Grundsätze bzw. anlagenbezogene Regelungen ausgenommen sind.

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

(A) **IV. Abweichungsrecht der Länder** (C)

1. Vorteile aufgesplitteter Kompetenzen

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

(B) (D)

2. Regionalbezogene Materien

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

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

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

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

3. Vorhandene Regelung

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

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

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

- (A) ist auch die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht sichergestellt. Nach der bisherigen Rahmengesetzgebungskompetenz des Art. 75 Abs. 2 GG litt die Umsetzung gerade darunter, dass sowohl eine Bundes- als auch 16 Landesregelungen im Wasserrecht ergehen mussten. Wenn auch nur ein Land hinterherhinkte, fehlte es an einer ordnungsgemäßen Umsetzung. Dies ist nun anders, weil der Bund eine umfassende Regelung treffen kann und damit die Gemeinschaftskonformität sicherzustellen vermag, auch wenn die Länder nichts regeln. (C)
- Daran ändert auch die vorgesehene *lex posterior*-Regel nichts. Denn die Länder können zwar Bundesrecht verdrängen, wenn sie selbst regulieren und damit ihr späteres Gesetz vorgeht (Art. 72 Abs. 3 S. 3 n.F. GG). Dieser Anwendungsvorgang gilt aber nur insoweit, als das Landesgesetz mit europarechtlichen Vorgaben und auch mit zwingendem Bundesrecht übereinstimmt. Art. 74 Abs. 3 S. 3 n.F. GG statuiert zudem einen bloßen Anwendungsvorrang der Ländergesetze vor dem Bundesrecht und verhindert so, dass Regelungslücken entstehen. Hebt nämlich ein Land sein abweichendes Recht wieder auf, gilt Bundesrecht⁴⁰. Dass Bundesgesetze nach Art. 72 Abs. 2 S. 2 n.F. GG frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten, kann dadurch verkürzt werden, dass zwei Drittel der Stimmen des Bundesrates dafür sind. Davon ist auszugehen, wenn es dringend einer Umsetzung europarechtlicher Vorgaben bedarf. Oder aber Bund und Länder sind von vornherein bestrebt, möglichst bald eine Bundesregelung zustande zu bringen. (D)
- (B)

4. Wahrung von Mindeststandards

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

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

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

- (A) So müssen Länder auch die Grundrechte wahren, wenn sie etwa schärfere Natur- oder Gewässerschutzregelungen statuieren, als sie auf Bundesebene vorgesehen sind. Umgekehrt müssen sie Mindeststandards des Umweltschutzes einhalten, die sich aus Art. 20 a GG sowie aus Art. 2 Abs. 2 sowie auch aus Art. 14 Abs. 1 GG ergeben⁴². Durch die neue Regelung der Umweltgesetzgebungskompetenzen wird der Schutz der natürlichen Lebensgrundlage nur in eine Reihe mit anderen Ausdrucksformen möglicher Ländervielfalt gestellt, und auch dies sowohl quantitativ als auch qualitativ nur partiell: Zum einen werden nur Teilgebiete und dabei namentlich der Naturschutz (ohne Grundsätze) und der Wasserhaushalt jenseits stoff- und anlagenbezogener Regelungen erfasst, zum anderen besteht nur ein Abweichungsrecht der Länder.
- (C)
- Damit liegt insoweit auch keine unsystematische Durchbrechung der sonstigen Verfassungsordnung vor. Dass die Länder eine Abweichungsgesetzkompetenz haben, hilft den laufenden Kompetenz- und Einflussverlust der Länder aufzuhalten. Bereits in den 60er Jahren konstatiert⁴³, hat sich dieser Bedeutungsverlust der Länder ständig fortgesetzt. Eine gewisse Grenze wurde mit der Grundgesetzrevision gezogen, welche die Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG verschärft hat. Solange man den Bundesstaat mit Leben erfüllen will und die Länder beibehält, muss man ihnen auch adäquate Regelungsgegenstände lassen. Andernfalls ist ihr Wirken nicht mehr Ausdruck einer demokratischen Mitwirkung der jeweiligen Landesbevölkerung. Diese läuft dann vielmehr ins Leere, weil die Länder nicht mehr adäquate Kompetenzen haben⁴⁴.
- (B)
- (D)
- Dass die Länder im Zuge ihrer Abweichungsgesetzgebung nicht Europarecht verletzen, wird dadurch sichergestellt, dass sie nach der Neuregelung im Zuge der Grundgesetzrevision zur Kasse gebeten werden⁴⁵, wenn durch ihre Gesetzgebung europarechtliche Vorgaben nicht hinreichend umgesetzt werden. Da diese Beträge

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

⁴³ *Hesse*, Der unitarische Bundesstaat, 1962.

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

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

(A) erheblich sein können, und zudem ein großer Imageschaden droht, werden sich die Länder hüten, gemeinschaftsrechtswidrige Bestimmungen zu erlassen. (C)

V. Versöhnung der Gestaltungsmöglichkeiten der Länder mit bundeseinheitlicher Regelung

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

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

(A)

Humboldt-Universität zu Berlin

Institut für Öffentliches Recht und Völkerrecht

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht,
Umweltrecht, Finanzrecht und Wirtschaftsrecht

Prof. Dr. Michael Kloepfer



(C)

Unter den Linden 9-11, Palais
10099 Berlin
Telefon 030/2093-3331
Telefax 030/2093-3438
michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de

Datum 3.5.2006

Öffentliche Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages

(B)

zur Föderalismusreform - Umweltschutz

(D)

am 18.5.2006

- schriftliche Stellungnahme -

A. Vorbemerkung

1. Das insgesamt erfolgreiche Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland ist das Ergebnis eines erfolgreichen (vor allem konsekutiven) Zusammenwirken politisch unterschiedlich zusammengesetzter Bundestagsmehrheiten und Bundesregierungen seit über 35 Jahren. Rot-gelbe, schwarz-gelbe und rot-grüne Bundesregierungen und die sie jeweils tragenden Fraktionen haben das Gebäude des deutschen Umweltrechts insgesamt erfolgreich aufgebaut. Sie haben sich dabei auch auf die Schultern ihrer jeweiligen Vorgänger gestützt, ohne ihre eigenen politischen Akzente zu vernachlässigen. Auch die Zusammenarbeit der jeweiligen Regierungsfractionen auf der Arbeitsebene mit den jeweiligen Oppositionsfractionen hat einen wesentlichen Anteil am grundsätzlichen Gelingen des deutschen Umweltrechts. In der

- (A) 2 (C)
- langen Zeit etwa seit 1970 ist es zu einem umfangreichen und nicht immer widerspruchsfreien Konglomerat an umweltrechtlichen Regelungen gekommen, das dringend durch eine zusammenfassende Kodifikation neu gefasst und bereinigt werden muss. Dazu fehlt dem Bund aber nach überwiegender juristischer Meinung die umfassende Kompetenz. Dieses Defizit kann durch die zur Föderalismusreform vorgeschlagenen Verfassungsänderungen abgebaut werden.
2. Das vorgefundene Umweltrecht des Bundes ist nicht nur das Ergebnis eines konsekutiven Zusammenwirkens verschiedener politischer Lager, sondern maßgeblich auch des Zusammenwirkens von Bund und Ländern. Dies ergibt sich aus der Mitwirkung des Bundesrates bei der Bundesgesetzgebung des Umweltschutzes, aber auch bei der Vorbereitung dieser Gesetzgebung in der Umweltminister-Konferenz und den Abstimmungen zwischen Bund und Ländern im Hinblick auf die deutsche Position zur Umweltgesetzgebung der EU.
3. Nicht nur aus ihrer Mitwirkung bei der Bundesgesetzgebung ergeben sich bleibende Verdienste der deutschen Bundesländer um das bundesdeutsche Umweltrecht. Erinnert sei etwa daran, dass die ersten Immissionsschutzgesetze oder Bodensanierungsgesetze in Deutschland Landesgesetze waren, nicht aber Bundesgesetze. Letztere kamen später und folgten vielfach den landesgesetzlichen Vorbildern. (B) (D)
- Die sich dabei erneut erweisende innovative Kraft föderalistischer Strukturen führt letztlich zur Überlegenheit der Bundesstaaten gegenüber Zentralstaaten bei der Formulierung eines zukunftssträchtigen Rechts. Auch die Rechtsvergleichung zeigt, dass die meisten der führenden Umweltrechtssysteme der Welt in Bundesstaaten geschaffen wurden (z.B. Schweiz, Kanada, Australien, USA etc.).
4. Von daher ist es schon erstaunlich, dass sämtliche der vorliegenden Änderungsvorschläge zum Gesetzesvorhaben für (noch) mehr Bundeszuständigkeiten plädieren und z.B. in den Abweichungsmöglichkeiten der Bundesländer nur die Risiken einer Minderung des bundesgesetzlichen Umweltschutzes ("Umweltdumping"), nicht aber die Chancen zur Mehrung der Qualität des Umweltschutzes sehen. Dies ist angesichts der historischen Verdienste der Bundesländer um das deutsche Umweltrecht evident nicht gerechtfertigt.

- (A) 5. Die skeptische Einschätzung der Rolle der Länder durch die Änderungsentwürfe mag auch damit zusammenhängen, dass die hinter den Änderungsanträgen stehenden Parteien derzeit nur noch über zurückgehende politische Einflussmöglichkeiten auf Länderebene verfügen. (C) 3
- Ähnlich sind entsprechende Einschätzungen von Verbänden und Räten etc. zu bewerten, die auf Bundesebene agieren und naturgemäß stets der Gefahr ausgesetzt sind, ihren Blick auf die Bundesebene zu verkürzen.
6. So gesehen, ist die Gefahr einer gewissen Schiefelage der hier erfolgenden Anhörung zur Föderalismusreform nicht von der Hand zu weisen. Soweit ersichtlich, fordern sämtliche einschlägigen Änderungsanträge (noch) mehr Bundeskompetenzen (und zwar im Strafvollzug, im Bildungsbereich und im Umweltschutz), nicht ein einziger Änderungsantrag fordert hingegen mehr Kompetenzen für die Länder. Dies könnte sich als Hemmnis für ausgleichende Kompromisslösungen erweisen, die so in der Regel nur zu Lasten der Länder erfolgen könnten. Die für die Föderalismusreform so typischen (und notwendigen) Tauschprozesse zwischen Bund und Ländern bezüglich derzeit vorhandener Zuständigkeiten und Mitwirkungsrechte könnten in der vorgefundenen Situation des Gesetzgebungsverfahrens kaum noch organisiert werden, ohne dass das gesamte Paket erneut aufgeschnürt würde. (B) (D)
7. Vor allem läuft das isolierende Abstellen auf Belange des Strafvollzugs, des Bildungsbereichs und des Umweltschutzes bei der Föderalismusreform Gefahr, dass jeweils Maximalforderungen für diese politischen Teilbereiche erhoben werden, ohne die Einpassung in die Gesamtlösung der Föderalismusreform und die ihr zugrundeliegenden Austauschprozesse zu berücksichtigen. Letztlich sind etwaig offengebliebene Wünsche in diesen politischen Teilbereichen nicht ohne weiteres und schon gar nicht differenziert am Maßstab des Gelingens des Gesamtkonzepts zu messen. Es bleibt nur das finale Argument des "Ganz oder gar nicht" der Gesamtreform, weil jedenfalls angesichts der Antragslage Aushandlungsmöglichkeiten zwischen Bund und Ländern an diesem Punkt des Verfahrens nicht mehr sehr realistisch erscheinen. Das Aufschnüren des verhandelten Gesamtpakets birgt jedenfalls erkennbar das Risiko des Scheiterns des Gesamtkonzepts.

B. Beantwortung der gestellten Fragen

- (A) 4 (C)
1. Bestandsaufnahme der bisherigen Kompetenzlage im Umweltbereich (konkurrierende und Rahmenkompetenzen; insbesondere hinsichtlich der Möglichkeit der Kodifikation eines Umweltgesetzbuches (UGB) unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des BVerfG zur Erforderlichkeitsklausel und zur Reichweite der Rahmenkompetenzen)

Die ursprüngliche Intention des Verfassungsgebers sah vor, den Ländern eine herausragende Stellung im Gefüge des Staates zuzuweisen, bei dem neue Gesetzgebungsmaterien automatisch den Ländern zuwachsen sollten (Art. 30, 70 GG).¹ Demgegenüber hat in der Vergangenheit eine stete Zuständigkeitsverlagerung von den Ländern weg hin zum Bund stattgefunden.² Zunächst wurden die insbesondere in den Art. 72 – 75, 105 GG enthaltenen Kompetenzen vom Bund in der Regel vollständig ausgeschöpft und vor allem durch über 35 Verfassungsänderungen ständig erweitert.³ Trotz des Fehlens eines einheitlichen Kompetenztitels „Umweltschutz“ liegt das Schwergewicht der Umweltgesetzgebung insgesamt eindeutig beim Bund.⁴

- (B) (D)
- Zum Ausgleich des Ausbaus der Bundeskompetenzen wurde die Zahl der Zustimmungstatbestände bei Bundesgesetzen mehr als verdreifacht. Waren es 1949 lediglich 12 Tatbestände, nach denen der Bundesrat einem Gesetz zustimmen musste, so sind es heute mehr als 40.⁵ Insgesamt sind mittlerweile mehr als die Hälfte der Gesetze des Bundes zustimmungspflichtig.⁶ Durch diese Stärkung des Bundesrates kommt es auch zu einer deutlichen Erhöhung der Bedeutung des Vermittlungsausschusses (Art. 77 Abs. 2-4 GG),⁷ der nicht öffentlich tagt und sich damit der grundlegenden Maxime der demokratischen Transparenz entzieht.⁸ Die Zustimmungsbedürftigkeit durch den Bundesrat befördert jedenfalls die zurecht kritisierte Unbeweglichkeit des politischen Entscheidungssystems.⁹
- Für seine Umweltgesetzgebung kann sich der Bund derzeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung auf mindestens 13 Titel stützen. Auch die ausschließliche Gesetzgebung und die Rahmengesetzgebung enthalten einschlägige Zuständigkeiten. Zudem können dem Bund in seltenen Einzelfällen ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz

¹ Vgl. *Mußgug* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. I, 2. Aufl. 2003, § 8 Rdn. 71 ff.

² Vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht in Bund und Ländern. Darstellung des deutschen Umweltrechts für die betriebliche Praxis, 2003, § 1 Rdn. 3.

³ Vgl. *Kloepfer* DÖV 2004, 566, 568.

⁴ *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 3 Rdn. 91 ff.

⁵ Vgl. *Bryde* in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 77 GG Rdn. 21.

⁶ Vgl. *Zypries* ZRP 2003, 265, 266.

⁷ Vgl. nur *Ossenbühl* in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), HStR, Bd. III, § 63 Rdn. 50 ff.; *Hasselsweiler*, Der Vermittlungsausschuss, Verfassungsgrundlagen und Staatspraxis, 1981.

⁸ Zur Vertraulichkeit des Verfahrens vgl. *Bryde* in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 77 Rdn. 13; *Dästner*, Die Geschäftsordnung des Vermittlungsausschusses, 1995, S. 86 ff.

⁹ *Kloepfer* NuR 2004, 759, 760.

- (A) 5 (C)
- zustehen. Die Zuständigkeit zu umfassenden umweltrechtlichen Regelungen des Bundes ergibt sich regelmäßig aus der Kombination mehrerer Kompetenznormen. Das wäre, trotz der seinerzeit geäußerten Bedenken der Bundesregierung, auch für das Projekt des Umweltgesetzbuchs ein gangbarer Weg gewesen.¹⁰
- Den Ländern verbleiben in der Umweltpolitik hingegen nur noch die alleinige Gesetzgebungskompetenz in einigen wenigen Bereichen, wie dem Landesplanungsrecht und dem Binnenfischereirecht. Hinzu kommt die Ausfüllung des durch die Rahmengesetzgebung des Bundes (Naturschutz- und Wasserrecht) vorgegebenen Rechtsrahmens durch die Landesgesetzgebung gemäß Art. 75 GG sowie das Tätigwerden, soweit der Bund seine konkurrierende Zuständigkeit nicht ausgeschöpft hat. Da der Bund in der Vergangenheit seine umweltschutzbezogenen Gesetzgebungskompetenzen weitestgehend genutzt hat, ist die Zahl der umweltrelevanten Bundesgesetze mit den dazugehörigen Verordnungen und dem daraus resultierenden undurchsichtigen Regelungsgefüge weiter angewachsen.¹¹
- Ein weiteres Problem und die Quelle für Undurchsichtigkeiten und Kompetenzstreitigkeiten im Umweltrecht liegen nicht selten in der fehlenden Eindeutigkeit der Kompetenztitel und den daraus resultierenden Schwierigkeiten der Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern. Schließlich ist noch die Mitwirkung Deutschlands in den europäischen Gremien und die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu erwähnen. Die momentane Ausgestaltung des Art. 23 Abs. 6 GG erlaubt bzw. erfordert es in Einzelfällen, dass Repräsentanten der Länder die deutschen Interessen in Brüssel vertreten, was zu Unklarheiten und Nachteilen für Deutschland führen kann.¹² Schließlich stellt die Umsetzung der IVU-Richtlinie¹³ ein Musterbeispiel dafür dar, wie schwierig die Umsetzung europäischen Umweltrechts nach geltender Verfassungsrechtslage sein kann. Ein anderes Beispiel ist die Wasserrahmenrichtlinie¹⁴, für deren Umsetzung es 33 Rechtsakte bedarf: ein Wasserhaushaltsgesetz des Bundes, 16 Landeswassergesetze und 16 Landeswasserverordnungen.
- (B) (D)

¹⁰ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 1 Rdn. 43 m.w.N.

¹¹ So bestehen derzeit allein zum Bundes-Immissionsschutzgesetz 30 Durchführungsverordnungen, siehe Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 14 Rdn. 34 (abgedruckt bei Kloepfer Nr. 620 ff.); hinzu kommen Verwaltungsvorschriften des Bundes, etwa die Technischen Anleitungen nach § 48 BImSchG (insb. die TA Luft und die TA Lärm, Kloepfer Nr. 601 und 606); vgl. auch Schulze-Fielitz NuR 2002, 1 f.

¹² Kloepfer NuR 2004, 759, 762.

¹³ Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24.9.1996, ABI EG Nr. L 257 vom 10.10.1996, S. 26 (Kloepfer Nr. 25).

¹⁴ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABI EG Nr. L 327 vom 22.12.2000, S. 1.

- (A) 6 (C)
- Bereits im Urteil zum Altenpflegegesetz¹⁵ entwickelte das BVerfG umfassend seine neue Rechtsprechungslinie zur „Erforderlichkeitsklausel“ des Art. 72 Abs. 2 GG.¹⁶ In der Kampfunde-Entscheidung¹⁷ begann es, seine Auffassung auch praktisch zu exekutieren und verwarf eine bundesgesetzliche Strafbewehrung landesrechtlicher Verbotsnormen mangels Erforderlichkeit. Nach dem Urteil zum Ladenschluss¹⁸ kann sich der Bund für seine Änderungsgesetzgebung nur noch auf die Übergangsbestimmungen des Art. 125a GG stützen, der seinerseits nur einen begrenzten Spielraum für Anpassungen am fortgeltenden Bundesrecht bereit hält. In den Entscheidungen zur Juniorprofessur¹⁹ und zu den Studiengebühren²⁰ zeigte das BVerfG dem Bund nachdrücklich die Grenzen seiner Bildungskompetenzen auf. In Anbetracht der gleichsam gegebenen Strenge, aber auch verbundenen Unschärfe der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG ist es durchaus nicht unbedenklich, an dieser „Ausübungsschranke“ festzuhalten.²¹
- Die unter Geltung des alten Art. 72 Abs. 2 GG erlassenen Bundesgesetze gelten gemäß Art. 125a Abs. 2 GG jedenfalls als Bundesrecht weiter. Der Bund kann das entsprechende Bundesrecht aber nur in Grenzen „modifizieren“, ohne die Voraussetzungen der bundesrechtlichen Erforderlichkeit darlegen zu müssen.²² Eine grundsätzliche Neuregelung des Sachgebiets muss den Erfordernissen des Art. 72 Abs. 2 GG uneingeschränkt genügen. Der Bund muss das Vorliegen der Voraussetzungen hinreichend plausibel darlegen. Etwaige Zweifel gehen zu seinen Lasten. Die vom Gesetzgeber zugrundegelegten Tatsachenfeststellungen kann das BVerfG ohne Beschränkungen auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit, die damit verfolgten rechtspolitischen Ziele auf ihre Plausibilität und die Prognoseentscheidung auf ihre Verlässlichkeit der zugrundeliegenden Erfahrungssätze hin überprüfen.²³
- (B) (D)

2. Wird der vorliegende Gesetzentwurf mit der zugrunde liegenden Kompetenzverteilung den Herausforderungen der Zukunft im Umweltbereich gerecht?

Trotz einiger Schwachstellen stellt der Entwurf einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung dar. Er ermöglicht besseren Umweltschutz bei gleichzeitiger Verbesserung

¹⁵ BVerfGE 106, 62 ff.; vgl. *Jochum* NJW 2003, 28 ff.; Brenner Jus 2003, 852 ff.; *Faßbender* JZ 2003, 332 ff.

¹⁶ Die Klausel wurde durch das Gesetz zur Änderung des GG vom 27.10.1994 (BGBl. I S. 3146) neu eingeführt.

¹⁷ BVerfG NVwZ 2004, 597; vgl. auch *Pestalozza* NJW 2004, 1840 ff.

¹⁸ BVerfG NJW 2004, 2363 ff.; vgl. auch *Poschmann* NVwZ 2004, 1318 ff.

¹⁹ BVerfG NJW 2004, 2803 ff.; vgl. *Janz* JuS 2004, 852 ff..

²⁰ BVerfG NJW 2005, 493 ff.

²¹ Vgl. zu den Anforderungen BVerfGE 106, 62, 143 ff.; BVerfGE 111, 226, 253 ff.

²² Vgl. nur *Depenheuer* ZG 2005, 83, 90.

²³ Vgl. BVerfGE 106, 62, 150 ff.

(A) (C)

7

bundesstaatlicher Strukturen. Insbesondere im Hinblick auf die bisher immer wieder geäußerten Bedenken hinsichtlich der Kompetenzen des Bundes zur Vollregelung im Umweltrecht ist der Entwurf - unabhängig von den bestehenden Kritikpunkten im Einzelnen - als erheblicher Fortschritt auf dem Wege zur Kodifizierung des Umweltrechts in Form eines UGB, aber auch für die Verbesserung der Möglichkeiten der Umsetzung von völker- und europarechtlichen Vorgaben und vor dem Hintergrund der globalen Herausforderungen zu bewerten.

3. Wird die Gefahr weiterer Rechtsunsicherheit durch die Notwendigkeit der Bezugnahme auf „umweltfremde“ Kompetenztitel, wie Recht der Wirtschaft bzw. „Bodenrecht“, insbesondere in den Bereichen Klimaschutz und „Erneuerbarer Energien“ gesehen?

Wird die bisherige Rechtslage als Ausgangspunkt zugrundegelegt, ist durch die geplante Neuregelung keine Erhöhung der bisher bestehenden Rechtsunsicherheit gegeben. Vielmehr ist das Potential zum Abbau bestehender Kompetenzstreitigkeiten unverkennbar. Da Umweltschutz Teil einer Gesamtrechtsordnung ist, sind Überschneidungen und Verzahnungen mit anderen Rechtsgebieten (und Kompetenztiteln) unvermeidbar. Solche Überschneidungen hindern bekanntermaßen die Kodifikationen vieler Rechtsgebiete nicht.

(B) (D)

4. Besteht weitere Rechtsunsicherheit bei Gesetzgebungsvorhaben, die auf mehrere Kompetenztitel gestützt werden müssen, die zum Teil der Erforderlichkeitsklausel unterliegen?

Aus der Tatsache, dass auch weiterhin eine Abstützung auf einen Kompetenzmix erforderlich sein wird, folgt für ein UGB nicht die Entstehung von unüberwindbaren Rechtsunsicherheiten für zukünftige Gesetzgebungsvorhaben. Unklar ist jedoch, ob die Verschiebung der bisherigen Rahmenkompetenzen in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 GG Auswirkungen auf die Fortführung der Rechtsprechung des BVerfG zu den Anforderungen der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG haben könnte, weil wichtige (aber nicht alle) bisherige Entscheidungen im Bereich der Rahmengesetzgebung getroffen wurden. Die Beibehaltung der Erforderlichkeitsklausel für die Abfallwirtschaft erleichtert insbesondere bezüglich der Abfallbeseitigungsanlagen eine Umweltrechtskodifikation nicht. Sie wird aber auch nicht verhindert. Außerhalb der Umweltkompetenzen gehen die Ausnahmen von der Erforderlichkeitsklausel insgesamt zu weit.

(A)

8

(C)

5. Besteht die Notwendigkeit der Schaffung eines übergreifenden Kompetenztitels „Recht der Umwelt“?

Zur notwendigen Entflechtung der Zuständigkeiten und insbesondere zur gewünschten Kodifikation des UGB ist die Schaffung eines einheitlichen Kompetenztitels „Umwelt“ nicht zwingend erforderlich. Gleichwohl wäre dies ein empfehlenswerter Weg gewesen, die Neuordnung der Kompetenzverteilung im Umweltbereich grundlegend vorzunehmen. Dies wäre auch zukunftsöffener für etwaige neue Gebiete des Umweltschutzes. Allerdings ist vor dem Irrtum zu warnen, auf diese Weise alle Abgrenzungsprobleme zu vermeiden. Umweltrecht ist alles umweltspezifische Recht, keineswegs alles umweltrelevante Recht.²⁴

6. Wie wird die Beibehaltung der Erforderlichkeitsklausel für das Recht der Abfallwirtschaft vor dem Hintergrund der Rechtsprechung des BVerfG („Juniorprofessur“) beurteilt?

(B)

In Anbetracht der verfassungsrechtlich geprägten Strenge der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG für das angestrebte Ziel einer Umweltrechtskodifikation erscheint es zumindest nicht förderlich, an dieser „Ausübungsschranke“ in diesem umweltrelevanten Teilgebiet festzuhalten.²⁵ Ohne Einschränkung begrüßenswert ist daher auch die Ausnahme der Bereiche „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ vom Erfordernis nach Art. 72 Abs. 2 GG. Die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung der „Abfallwirtschaft“ ist jedoch vor dem Hintergrund der bestehenden Verzahnung zwischen immissionsschutzrechtlichen Anforderungen und den Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft auf den ersten Blick nicht recht ersichtlich.²⁶ Das Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung jedenfalls der Abfallwirtschaft liegt wegen des länderübergreifenden Charakters der Abfallvermeidung (einschließlich der Abfallentsorgung) auf der Hand.²⁷ Die unter Geltung des alten Art. 72 Abs. 2 GG erlassenen Bundesgesetze hinsichtlich der Abfallentsorgung gelten gemäß Art. 125a Abs. 2 GG jedenfalls als Bundesrecht weiter. Der Bund kann das entsprechende Bundesrecht dann aber nur in Grenzen „modifizieren“, ohne die Voraussetzungen der

(D)

²⁴ Vgl. dazu nur *Kloepfer* Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, § 1 Rdn. 60, S. 52 f.; *ders.* „Systematisierung im Umweltrecht, 1978, insbes. S. 70 ff.

²⁵ Vgl. zu den Anforderungen BVerfGE 106, 62, 143 ff.; BVerfGE 111, 226, 253 ff.

²⁶ Vgl. SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 11; vgl. auch *Kloepfer* Umweltrecht, § 20 Rdn. 51 f.

²⁷ Vgl. nur *Kloepfer* Umweltrecht § 20 Rdn. 20; *Versteyl* in: Kunig/Paetow/Versteyl (Hrsg.) KrW-/AbfG, Einl Rdn. 6 ff.

- (A) 9 (C)
- bundesrechtlichen Erforderlichkeit darlegen zu müssen.²⁸ Eine grundsätzliche Neuregelung des Sachgebiets muss den Erfordernissen des Art 72 Abs. 2 GG uneingeschränkt genügen. Der Bund muss das Vorliegen der Voraussetzungen hinreichend plausibel darlegen. Etwaige Zweifel gehen zu seinen Lasten. Die vom Gesetzgeber zugrundegelegten Tatsachenfeststellungen kann das BVerfG ohne Beschränkungen auf ihre Richtigkeit und Vollständigkeit, die damit verfolgten rechtspolitischen Ziele auf ihre Plausibilität und die Prognoseentscheidung auf ihre Verlässlichkeit der zugrundeliegenden Erfahrungssätze hin überprüfen.²⁹ An der substantiierten Erfüllung der Darlegungslast³⁰ wird sich der Bundesgesetzgeber zu orientieren haben, will er nicht zukünftig mit der zu erwartenden Nichtigerklärung seiner Gesetze konfrontiert werden.³¹
7. Wird durch den Gesetzentwurf das Ziel erreicht, durch die Föderalismusreform die Voraussetzung zu schaffen, um das historisch gewachsene zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht zu vereinfachen und in einem UGB zusammenzufassen – auch unter Berücksichtigung der Übergangsregelungen der Art. 125a und 125b GG (neu)?
- (B) (D)
- Vor dem Hintergrund der bisherigen Rechtslage und den gestellten Zielen der Überwindung der Kompetenzzersplitterung zwischen dem Bund und den Ländern stellt der Gesetzentwurf unbestritten einen wesentlichen Fortschritt dar. Dies gilt insbesondere für die jetzt klar ersichtliche Vollkompetenz des Bundes zur Regelung eines einheitlichen UGB. Das Zusammenspiel der Übergangsregelungen nach Art. 125a und 125b GG (neu) wirkt dabei einerseits normerhaltend hinsichtlich der bestehenden Bundesgesetze, die das Kriterium der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG nicht erfüllen würden, und andererseits kollisionsverhindernd hinsichtlich der zeitlichen Versetzung der Regelungsmöglichkeiten von Bund und Ländern bei bestehender Abweichungsmöglichkeit der Länder.
8. Könnte ein einheitliches UGB auch praktische Wirkung entfalten oder bestünden aufgrund der geplanten Regelungen die Gefahr, dass durch die nachträgliche Möglichkeit des Erlasses von Abweichungsgesetzen ein solches UGB im nachhinein „durchlöchert“ und damit weitgehend obsolet würde?

²⁸ Vgl. nur *Depenheuer ZG* 2005, 83, 90.

²⁹ Vgl. *BVerfGE* 106, 62, 150 ff.

³⁰ Vgl. dazu nur *BVerfG NJW* 2004, 2808 f.

- (A) 10 (C)
- An der Entfaltung einer praktischen Wirksamkeit eines einmal auf Bundesebene kodifizierten UGB bestehen - auch bei Betrachtung der Abweichungsgesetzgebung der Länder - keine grundsätzlichen Bedenken. Die durch Art. 72 Abs. 3 GG (neu) eingeräumte Abweichungsgesetzgebung der Länder wird weitestgehend durch Bindung an die Vorgaben des Gemeinschaftsrechts kompensiert. Dies gilt erst recht vor dem Hintergrund der gerade zum Ausgleich der fehlenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder neu geregelten innerstaatlichen Haftungsverteilung bei Europarechtsverstößen zu Lasten der Länder in Art. 104a Abs. 6 GG. Ungeachtet der im Einzelfall möglichen Unstimmigkeiten hinsichtlich der Verantwortlichkeiten für die konkreten Umsetzungen, kann doch der Haftungsregelung als repressiv wirkendes Instrument eine Steuerungswirkung nicht grundsätzlich abgesprochen werden.³² Auch das Verhalten der EU-Kommission bleibt abzuwarten. Es ist nicht auszuschließen, dass sie – freilich zu unrecht – eine vollständige Umsetzung im Bereich der Abweichungsgesetzgebung erst nach dem Verzicht aller Länder auf entsprechende Abweichungen oder nach dem Erlass aller angekündigten (gemeinschaftsrechtskonformen) Abweichungsgesetze der Länder annehmen würde.³³ Schließlich ist im Falle der Ausübung des Rechts der Abweichungsgesetzgebung keinesfalls eine Abweichung unter die durch eine entsprechende Kodifikation auf Bundesebene gesetzten Standards zwingend. So verwarren sich bereits einzelne Vertreter aus den Ländern gegen derartige Unterstellungen und sehen vor dem Hintergrund der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben eher eine Erhöhung der Standards als mögliche Alternative.³⁴ Es ist weder wahrscheinlich noch gar durch historische Erfahrungen erhärtet, dass die Länder durch die Ausübung ihrer Gesetzgebungsbefugnisse stets hinter den vorhandenen Umweltstandards zurückbleiben werden. Im Übrigen steht aus praktischen Gesichtspunkten auch nicht zu erwarten, dass alle 16 Bundesländer flächendeckend von ihren Abweichungsbefugnissen Gebrauch machen werden.
- (B) (D)

³¹ Vgl. *Deppenheuer* ZG 2005, 83, 89.

³² A.A. wohl SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 15.

³³ Vgl. dazu nur *Grandjot* UPR 2006, 97, 99.

³⁴ Vgl. nur *Funk* in *Der Tagesspiegel* vom 10.2.2006, S. 4: „Von Grün bis Schwarz: Politiker aus Bund und Ländern warnen davor, an der Staatsreform herumzubasteln“ ... „[Ob das Abweichungsrecht der Länder die von Kritikern befürchteten Nachteile – „Umweltdumping“ und Unübersichtlichkeit – bringt, ist umstritten. Denn häufig werden die Regeln zum Naturschutz, zum Wasserrecht oder über die Abfallentsorgung schon in Brüssel gemacht. Unter diese umweltpolitischen Vorgaben der EU darf auch kein Bundesland gehen. ... Michael Breuer, Bundesratsminister in NRW (CDU) glaubt daher: „Es wird im Wesentlichen nach oben abgewichen werden.“ Der Magdeburger Staatskanzleichef Rainer Robra (CDU) ärgert sich darüber, dass bei den Kritikern stets mitschwingt, die Länder würden mit dem Abweichungsrecht verantwortungslos umgehen. Die geplante Lösung im Umweltrecht sei in jedem Fall besser als die bisherige Zersplitterung zwischen Bund und Ländern.]“.

- (A) 11 (C)
9. Ist gewährleistet, dass die verschiedenen Genehmigungsverfahren im Rahmen eines UGB verbindlich und abschließend durch eine integrierte Vorhabensgenehmigung ersetzt werden können? (hier wäre die Darstellung von Beispielen aus der Praxis hilfreich)

Wie bereits oben ausgeführt, besteht vorbehaltlich der Abweichungsbefugnisse der Länder in den betroffenen Teilbereichen des Wasserhaushalts, des Naturschutzes und der Landschaftspflege die Möglichkeit der verbindlichen und abschließenden Regelung eines bundeseinheitlich integrierten Verfahrens zur Genehmigung von Anlagen, wie es schon bisher als integriertes Umweltgenehmigungskonzept den Kern der Kodifikation eines Umweltgesetzbuches bilden sollte.³⁵ Schon die bisherigen Kompetenzgrundlagen boten nach verbreiteter Meinung im juristischen Schrifttum in ihrer Summe dem Bund grundsätzlich die Möglichkeit zur Schaffung eines umfassenden Umweltgesetzbuches³⁶, obgleich die frühere Bundesregierung seinerzeit wegen Kompetenzbedenken hinsichtlich des Wasserrechts das Projekt vorläufig von der Agenda nahm.³⁷ Bei Verabschiedung der vorgeschlagenen Verfassungsänderungen können offensichtlich keinerlei Bedenken hinsichtlich des Vorliegens der entsprechenden Kompetenzen des Bundes für eine Umweltrechtskodifikation mehr bestehen. Vielmehr stehen ihm dann durch die geplante Verfassungsänderung entsprechende Vollkompetenzen nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 28, 29, 30, 31 und 32 GG (neu), vorbehaltlich der Erforderlichkeitsklausel nach Art. 72 Abs. 2 GG (neu) für einen Teilbereich von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (neu), zu.

- (B) (D)
- Die somit unstreitig mögliche Vollregelung einer Kodifikation des Umweltgesetzbuches auf Bundesebene muss auch keinesfalls zwangsläufig auf ein bloßes Kerngesetz hinauslaufen.³⁸ Neben den bereits ausgeführten Argumenten hinsichtlich der eher begrenzten Auswirkung des Abweichungsrechts spricht auch die Eigendynamik einer einmal erfolgten umfassenden Kodifikation auf Bundesebene gegen eine ausufernde Ausübung des Abweichungsrechts. Der politische Rechtfertigungsdruck auf Länderebene, von der im Einzelfall bestehenden Möglichkeit der Abweichung auch wirklich Gebrauch zu machen, wird durch eine Kodifikation eher steigen. Kann beispielsweise durch die integrierte Vorhabensgenehmigung eine erhebliche Vereinfachung und Beschleunigung erzielt werden, ist für potentielle Investoren eine funktionierende einheitliche Regelung auf Bundesebene für die unternehmerische Entscheidung wichtiger als der Umfang der Anforderungen des

³⁵ Vgl. nur *Kloepfer* Umweltrecht § 4 Rdn. 76.

³⁶ Vgl. nur *Kloepfer* Umweltrecht § 3 Rdn. 91.; dies galt jedenfalls bis zur neuen Rechtsprechung hinsichtlich der Erforderlichkeitsklausel durch das BVerfG.

³⁷ Vgl. nur *Kloepfer* Umweltrecht § 1 Rdn. 43 m.w.N.

³⁸ So aber *Grandjot* UPR 2006, 97, 100.

(A) 12 (C)

Umweltschutzes in den einzelnen Ländern. Entscheidend ist somit nicht, wie abweichungsfest die bundesrechtlichen Regelungen von Verfassungen wegen sind. Wichtiger ist eine umfassende und praxistaugliche Kodifikation des Umweltgesetzbuches mit bundesweiter Akzeptanz. Selbst bei Ausübung von Abweichungsrechten in den Ländern hat die integrierte Genehmigung auf Bundesebene Bestand. Die Abweichungsgesetzgebung verhindert also nicht eine integrierte Genehmigung, sondern führt im äußersten Fall zu landesgesetzlichen Modifikationen von integrierten Genehmigungen insbesondere bezüglich abfallrelevanter Implikationen. Integrierte Genehmigungen sind auf jeden Fall (innerhalb der jeweiligen Länder) umfassend regelbar. Es besteht aber auf jeden Fall ein großer bundeseinheitlicher Kern der Genehmigungsvoraussetzungen.

10. Ist die Formulierung im Rahmen des Verwaltungsverfahrens gemäß Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) „eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ hinreichend bestimmt?

(B) (D)

An der ausreichenden Bestimmtheit zweifelt offensichtlich auch der Gesetzgeber. Ob sich die Abweichungsbefugnis der Länder beispielsweise auch auf das Umweltverfahrensrecht beziehen soll, wird durch die Regelung des Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) nicht ohne weiteres ersichtlich. Laut Begleittext im Koalitionsvertrag zu Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) soll das entsprechende Verfahrensrecht regelmäßig als abweichungsfreier „Ausnahmefall“ im Sinne der Norm angesehen werden.³⁹ Nach der Gesetzesbegründung bilden die Anforderungen an die Planung, Zulassung und Überwachung von Anlagen und Vorhaben einen Kernbereich des wirtschaftsrelevanten Umweltrechts. Dies gelte nicht nur für die materiellen, sondern auch für die verfahrensbezogenen Anforderungen. Durch das Zusammenspiel zwischen Art. 72 Abs. 3 und Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) soll dem Bund insbesondere die Möglichkeit eröffnet werden, Vereinfachungen bei den umweltrechtlichen Zulassungsverfahren vorzunehmen. Den Belangen der Länder wird in den Ausnahmefällen des Art. 84 Abs. 1 S. 4 GG (neu) dadurch Rechnung getragen, dass Gesetze des Bundes, die Verfahrensvorschriften ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder enthalten, nach Art. 84 Abs. 1 S. 5 GG (neu) der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.⁴⁰ Der Klarheit dienlicher wäre es, den Begleittext der Koalitionsvereinbarung hinsichtlich des Umweltverfahrensrechts in den Text des Grundgesetzes dem Sinne nach aufzunehmen.

³⁹ Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 203, (im Internet abrufbar unter <http://koalitionsvertrag.spd.de>).

⁴⁰ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/813, S. 15.

(A) 13 (C)

11. Wie wird die neue Abweichungsgesetzgebung grundsätzlich beurteilt?

Unabhängig von der nur in engen Grenzen möglichen Ausübung des Abweichungsrechts durch die Länder im Umweltbereich ist doch immer noch fraglich, ob überhaupt dieser Zuwachs an Kompetenzen von den Ländern wirklich umfassend genutzt werden wird. Diesbezügliche Zweifel sind nicht unberechtigt, hat doch der über Jahrzehnte etablierte Beteiligungsföderalismus Früchte getragen und Besitzstände geschaffen, die manchem politischen Akteur auf Landesebene möglicherweise lieber waren als ein Gestaltungsföderalismus, der zuvorderst die Länderparlamente wieder zu einem Hort von politisch substantiellen Wettbewerb machen würde.⁴¹ Dieser Wettbewerb könnte sich auch als „Nachverdichtung“ des bundesrechtlichen Regelungsregimes zu einem lokalen Ausgleich der Nutzungsinteressen und damit zu einem unverzichtbaren ebenenspezifischen Beitrag zur Problemlösung durch die Länder, Regionen und Kommunen entwickeln.⁴²

Gegen eine übermäßige Nutzung des Kompetenzzuwachses spricht auch das Kostenargument. Die Erarbeitung eigener Normierungskonzepte erfordert auch eigene umfassende gesetzgeberische Ressourcen, die mit entsprechenden Kosten verbunden sind.⁴³

(B) Nur die wirtschaftlich starken, großen Länder werden regelmäßig über die notwendigen Gesetzgebungsapparate verfügen, um vielfältige eigene Regelungen erlassen zu können.⁴⁴ Die Nutzung des Kompetenzzuwachses wird damit weniger vom Abweichungswillen als vielmehr von den vorhandenen finanziellen Mitteln abhängig sein.⁴⁵ (D)

Schließlich spricht auch das wohl verstandene gemeinsame politische Interesse von Bund und den Ländern hinsichtlich der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Gemeinschaft gegen eine umfassende Ausübung der Abweichungsmöglichkeiten durch die Länder. Das inzwischen dominierende EG-Umweltrecht könnte nunmehr vereinfacht durch den Bund umgesetzt werden. Damit würden die bisher häufigen Fristprobleme bei der Umsetzung im Bundesstaat vermieden. Das Interesse des Bundes am Bestand seiner Regelung könnte aber wiederum auch zu inhaltlichen Abstimmungen mit den Ländern führen.⁴⁶ Den etwaigen

⁴¹ Vgl. dazu nur *Deppenheuer* ZG 2005, 83, 91 f.; *Schwanengel* DÖV 2004, 553, 558.

⁴² Vgl. nur *Koch/Mechel* NuR 2004, 277, 283.

⁴³ Vgl. *Stock* ZUR 2006, 113, 118.

⁴⁴ Vgl. dazu kritisch *Grandjot* UPR 2006, 97, 98.

⁴⁵ Vgl. nur *Koch/Mechel* NuR 2004, 277, 283.

⁴⁶ Vgl. *Kloepfer* DÖV 2004, 566, 569.

- (A) 14 (C)
- Befindlichkeiten der Länder würde dadurch bereits durch die Regelungen des Bundes ausreichend Rechnung getragen werden. Ein Abweichungsbedarf würde damit erst gar nicht entstehen. Im Übrigen darf auch nicht verkannt werden, dass der Bundesgesetzgeber bereits jetzt schon den Weg bundesrechtlich einheitlicher Untätigkeit geht (z.B. durch die Vorschrift: „Das Nähere regeln Ländergesetze“ u.a.). Viele Bundesgesetze enthalten also schon heute eine große Zahl landesrechtlicher Konkretisierungs- aber auch Abweichungsmöglichkeiten.
12. Die Abweichungsrechte und der damit einhergehende Anwendungsvorrang von Landesrecht vor Bundesrecht widersprechen dem verfassungsrechtlichen Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“. Wie beurteilen Sie dieses Novum?
- Da die Abweichungsgesetzgebung sich in bundesrechtlichen Vorgaben und Grenzen einpassen müsste, ist das Axiom bundesrechtlicher Vorgaben gewahrt. Im Übrigen bestehen keine grundsätzlichen Bedenken an der Kodifikation des Vorrangs des Bundesrechts. Das geltende Bundesrecht ermöglicht schon jetzt ähnliche Regelungen.
13. Besteht die Gefahr weiterer Zersplitterung des Umweltrechts statt Rechtsvereinfachung?
- (B) (D)
- Die bisherige „Zersplitterung“ in bundes- und landesrechtliche Regelungen im Bereich der Rahmengesetzgebung wird durch die geplante Verfassungsänderung beendet. Insoweit kann die Schaffung der Abweichungsgesetzgebung keine „weitere“ Zersplitterung herbeiführen. Soweit es abweichende Regeln geben wird, sind die „Zersplitterungsmöglichkeiten“ jedenfalls geringer als nach geltendem Recht.
14. Wie bewerten Sie die Bestimmungen des Art. 72 Abs. 3 GG, wonach Bundesgesetze erst sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft treten? Verhindert die 6-Monatsfrist des geplanten Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG den Eintritt eines „Pingpong-Effekts“ zwischen Bund und Ländern? Falls nein, welche Auswirkungen hätte dies auf die Rechtssicherheit?
- Die Regelung ist in sich schlüssig und verhindert durchaus die gleichzeitige Existenz sich widersprechender Parallelregelungen. In der politischen Praxis wird es ein unbegrenztes „Ping – Pong“ kaum geben.

- (A) 15 (C)
15. Wie sind die geplanten Übergangsregelungen nach Art. 125a und Art. 125b GG (neu) im Hinblick auf die Rechtssicherheit und die Klarheit der Kompetenzzuordnungen zu bewerten?

Sie sind notwendig und im Hinblick auf die Gewährung von Rechtssicherheit und Klarheit der Kompetenzzuordnungen durchaus hilfreich. Die Ausschöpfung der Übergangsfrist nach Art. 125b Abs. 1 S. 3 GG (neu) durch den Bund ist dabei nicht zwingend angezeigt.

16. Ist der Begriff „Grundsätze des Naturschutzes“ im Bereich des Naturschutzes hinreichend bestimmt und was soll außer den im sogenannten Begleittext aufgeführten Negativbeispielen für „Grundsätze des Naturschutzes“ weiter der Abweichung offen stehen bzw. davon ausgeschlossen sein? Welche rechtliche Verbindlichkeit kommt in diesem Zusammenhang dem Begleittext zu?

- (B) (D)
- Zunächst ist festzuhalten, dass die Länder abweichende Regelungen über den Naturschutz nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG (neu) nicht treffen dürfen, soweit die „Grundsätze“ des Naturschutzes, das Recht der Artenschutzes oder das Recht des Meeresnaturschutzes berührt sind. Als unklar und damit konfliktträchtig wird bereits der Begriff der „Grundsätze“ des Naturschutzes angesehen, der als abweichungsfester Kernbereich einer Abweichung durch die Länder entzogen ist.⁴⁷ Hinsichtlich des Kernbereichs nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG (neu) wird in der Gesetzesbegründung ausdrücklich die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag wörtlich übernommen.⁴⁸ Demnach sind die Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie der Meeresnaturschutz vom Kernbereich nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG (neu) erfasst. Die Ausnahmen hinsichtlich des Rechts des Meeresnaturschutzes ermöglichen es dem Bund, verbindliche Regelungen zum maritimen Biodiversitätsschutz zu erlassen. Der maritime Arten- und Gebietsschutz sowie die naturschutzfachliche Bewertung bei der Realisierung von Vorhaben im maritimen Bereich sind davon mit umfasst.⁴⁹ Abweichungen der Ländern sind jedoch hinsichtlich der Landschaftsplanung, der konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände grundsätzlich zulässig.

⁴⁷ Vgl. SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 11.

⁴⁸ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/813, S. 11.

⁴⁹ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/813, S. 11.

- (A) 16 (C)
- Der somit für die Länder verbleibende Abweichungsspielraum wird im Übrigen durch den bereits bestehenden europäischen Rechtsrahmen erheblich eingeschränkt. So verpflichtet die FFH-Richtlinie⁵⁰ zur Einrichtung eines europaweiten Biotopverbundsystems Natura 2000. Es dient der Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von europäischer Bedeutung. Auch die dazu erforderliche Erhebung und Bewertung der Schutzgüter von Natur und Landschaft im Rahmen der Landschaftsplanung stellt eine entscheidende Voraussetzung zur Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Anforderungen dar, wie sie sich beispielsweise aus der UVP⁵¹-, der SUP⁵²-, der FFH- und der Wasserrahmen-Richtlinie⁵³ ergeben.
- Zwar ist die Absicherung der stringenten Vorgaben der Eingriffregelung nach § 18 BNatSchG mit der Pflichtenfolge der Vermeidung, des Ausgleichs, der Abwägung und der Entschädigung als durchaus wirksames Instrument eines flächendeckenden Mindestschutzes nicht durch entsprechende gemeinschaftsrechtliche Vorgaben möglich.⁵⁴ Allerdings sind die Vorgaben der Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-, der UVP- und SUP-Richtlinie sowie die Vorgaben hinsichtlich der Schutzziele nach der Wasserrahmenrichtlinie auch hier geeignet, eine erhebliche Einschränkung der Abweichungsmöglichkeiten der Länder herbeizuführen.⁵⁵
- (B) (D)
- Gleiches gilt prinzipiell auch für die Grundsätze der guten fachlichen Praxis, wie sie derzeit in § 5 BNatSchG geregelt sind.⁵⁶ Insbesondere im Rahmen der EU-Agrarreform sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, auf nationaler Ebenen die Grundsätze für die Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in einem guten ökologischen Zustand festzulegen.⁵⁷ Weitere Einschränkungen ergeben sich beispielsweise aus den Vorgaben der Nitrat⁵⁸-, der

⁵⁰ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, (ABl. EG Nr. L 206 v. 22.7.1992, S. 7).

⁵¹ Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175 v. 5.7.1985, S. 40) und UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG des Rates vom 3.3.1997 (ABl. EG Nr. L 73 v. 14.3.1997, S. 5).

⁵² Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. EG Nr. L 197 v. 21.7.2001, S. 30).

⁵³ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. EG Nr. L 327 v. 22.12.2000, S. 1).

⁵⁴ Vgl. zum Ganzen nur *Kloepfer* Umweltrecht, § 11 Rdn. 83 ff.

⁵⁵ A.A. wohl SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 12.

⁵⁶ Vgl. nur *Kloepfer* Umweltrecht, § 11 Rdn. 47 ff.

⁵⁷ Vgl. nur Art. 5 Abs. 1 der EG-Verordnung 1782/2003/EG des Rates vom 29.9.2003 (ABl. EG Nr. L 270 v. 21.10.2003, S. 1), geändert durch EG-Verordnung 583/2004/EG des Rates vom 22.3.2004 (ABl. EU Nr. L 91 v. 30.3.2004, S. 1).

⁵⁸ Richtlinie 91/676/EWG des Rates vom 12.12.1991 zum Schutz der Gewässer vor Verunreinigungen durch Nitrat aus landwirtschaftlichen Quellen (ABl. EG Nr. L 375 v. 31.12.1991, S. 1).

- (A) 17 (C)
- Grundwasser⁵⁹- und der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich der ökologischen Standards zum Schutz der Gewässer.⁶⁰ Im Bereich des Schutzes vor Bodenerosion, der Grünlandhaltung und der Bewahrung von Landschaftselementen fehlt es jedoch weitestgehend an grundlegenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.⁶¹
- Für den wichtigen Bereich des Umweltmonitorings bestehen entsprechende Vorgaben insbesondere durch die Wasserrahmen-, die FFH- und der SUP-Richtlinie. Die Sicherstellung der Umsetzung der Anforderungen durch die Länder dient auch der Vergleichbarkeit der Leistungen der Länder im Umweltbereich. Als notwendiges Instrument der Erkenntnis und Evaluierung stellt das Monitoring die Grundlage umweltpolitischer Entscheidungen dar und ist zwingende Voraussetzung des doch überwiegend gewollten Wettbewerbs um die besten Lösungen für den Umweltschutz.⁶²
- Hinsichtlich der Mitwirkungs- und Klagebefugnisse der Umwelt- und Naturschutzverbände finden sich die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in der FFH-, der UVP-, der SUP-, der IVU⁶³- und der Öffentlichkeitsbeteiligungs⁶⁴-Richtlinie. Die Verbandsklage nach § 61 BNatSchG ist in ihrem Kernbestand über die in der Umsetzung der Aarhus-Konvention⁶⁵ auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts geregelten Verbandsklagerechte in Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie abgesichert. Zudem verlangt die Aarhus-Konvention selbst, anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden einen entsprechenden Rechtsschutz bei der Verletzung des gesamten innerstaatlichen Umweltrechts zu eröffnen.⁶⁶ Eine Abweichung der Länder von den Vorgaben dieser naturschutzrechtlichen Klageverfahren wäre mit dem geltenden Völkerrecht nicht vereinbar.⁶⁷
- (B) (D)
- Demnach ist hinsichtlich der durchaus möglichen Bestimmbarkeit des Begriffs der „Grundsätze des Naturschutzes“ von einem weiten Verständnis auszugehen, welches die

⁵⁹ Richtlinie 80/68/EWG des Rates vom 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzungen durch bestimmte gefährliche Stoffe (ABl. EG Nr. L 20 v. 26.1.1980, S. 43), geändert durch Richtlinie 91/692/EWG (ABl. EG Nr. L 377 v. 31.12.1991, S. 48).

⁶⁰ Vgl. zum Ganzen nur *Kloepfer* Umweltrecht § 9 Rdn. 131 ff.

⁶¹ Vgl. SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 12.

⁶² Vgl. zur Kritik an der bisher nur eingeschränkten Nutzung des Wettbewerbs um die beste Umweltpolitik *Koch/Mechel* NuR 2004, 277, 278 ff.

⁶³ Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (ABl. EG Nr. L 257 v. 10.10.1996, S. 26).

⁶⁴ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten (ABl. EU Nr. L 156 v. 25.6.2003, S. 17).

⁶⁵ Übereinkommen vom 25.6.1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, 38 ILM 517 (1999). In Kraft seit 30.10.2001.

⁶⁶ Vgl. nur SRU Stellungnahme: Rechtsschutz für die Umwelt – altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar, 2005, S. 7 f.

(A) 18 (C)
entsprechende Orientierung an den Vorgaben des Gemeinschaftsrechts nicht vernachlässigen sollte. Dabei ist der Begleittext durch die Verweisung in der Gesetzesbegründung zunächst selbst Teil der Gesetzesbegründung geworden. Diese wiederum ist als Auslegungsmittel grundsätzlich beachtlich. Das BVerfG hat jedoch der Gesetzesbegründung nur eingeschränkte Wirkung bei der Auslegung von Gesetzen zugedacht, soweit es sich dabei um Ausführungen handelt, die im Gesetzestext selbst mangels Mehrheitsfähigkeit keine Aufnahme gefunden haben und nunmehr über diese „Hintertür“ in die Bewertung eingeführt werden sollen.

17. Wie werden die Abweichungsrechte im Bereich des Gewässerschutzes unter den Aspekten der hinreichenden Bestimmtheit und der Vereinbarkeit mit der Wasserrahmenrichtlinie beurteilt? Welche konkreten rechtlichen Probleme sehen Sie bei Genehmigungsverfahren im WHG in Bezug auf die Abweichungsrechte der Länder?

(B) (D)
Auch bezüglich der Abweichungsrechte im Bereich des Gewässerschutzes erfolgt durch die bestehenden Vorgaben des Gemeinschaftsrechts eine weitgehende Einschränkung. Diese Vorgaben haben auch unmittelbare Auswirkungen auf die Genehmigungsverfahren nach dem WHG. Das Abweichungsrecht der Länder erstreckt sich außerdem nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG (neu) nicht auf „stoff- oder anlagenbezogene Regelungen“ des Wasserhaushalts. Stoffliche Belastungen oder von Anlagen ausgehende Gefährdungen der Gewässer sind Kernbereiche des Gewässerschutzes, die durch bundesweit einheitliche rechtliche Instrumentarien zu regeln sind. Auf Stoffe oder Anlagen „bezogen“ sind alle Regelungen, deren Gegenstand stoffliche oder von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen, z.B. das Einbringen und Einleiten von Stoffen. In diesen Bereichen sind auch europarechtlich einheitliche Regelungen normiert.⁶⁸ Zu nennen sind hier beispielsweise die Gewässerschutz-⁶⁹, die Grundwasser-, die Trinkwasser-⁷⁰ und die Wasserrahmenrichtlinie. Den erforderlichen Schutz vor Gewässerverunreinigungen durch die Landwirtschaft bietet die Nitratrichtlinie. Medienübergreifende und damit auch für den Gewässerschutz relevante Regelungen enthalten die IVU- und die UVP-Richtlinie.⁷¹

⁶⁷ Vgl. nur SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 13.

⁶⁸ Vgl. Gesetzesbegründung BT-Drs. 16/813, S. 11.

⁶⁹ Richtlinie 76/464/EWG des Rates vom 4.5.1976 betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft (ABl. EG Nr. L 129 v. 18.5.1976, S. 23).

⁷⁰ Richtlinie 80/78/EWG des Rates vom 15.7.1980 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (ABl. EG Nr. L 229 v. 30.8.1980, S. 11).

⁷¹ Vgl. zum Ganzen nur *Kloepfer* Umweltrecht § 13 Rdn. 12 ff.

(A) 19 (C)

18. Ist angesichts der Abweichungsrechte im Bereich des Hochwasserschutzes die Sicherstellung eines flussgebietsbezogenen vorbeugenden Hochwasserschutzes gewährleistet? Ist das geplante Abweichungsrecht der Länder im Bereich des Hochwasserschutzes mit dem Kommissionsvorschlag für eine Hochwasserschutzrichtlinie vereinbar? Wenn dies nicht der Fall ist, welche Konsequenzen hätte dies?

Nicht zuletzt die aktuellen Ereignisse im Einzugsbereich der Elbe machen deutlich, wie die zum Teil extremen Hochwasser zu einer erheblichen Gefährdung von Mensch, Natur und Sachgütern führen können.⁷² Die in ihrer grundsätzlichen Ausrichtung verständlichen Ansätze einer entsprechenden Regelung auf Gemeinschaftsebene sind im Zusammenhang mit der Umsetzung eines integrierten Küstenzonenmanagements zu erkennen.⁷³ Zusätzlich verlangt die Wasserrahmenrichtlinie einen mitgliedstaatsübergreifenden Ansatz hinsichtlich der Bewirtschaftung der Einzugsgebiete der Flüsse und stellt damit auch ein geeignetes Instrument zum Hochwasserschutz dar.⁷⁴ Letztlich bleibt es bei der grundsätzlichen Bindung der Länder an gemeinschaftsrechtliche Vorgaben, beispielsweise einer geplanten Hochwasserrichtlinie, soweit sie die ihnen eingeräumten Möglichkeiten zur Abweichung ausnutzen wollen. Im Übrigen können wichtige Probleme länderübergreifender Hochwassergefährdungen auch gut durch Länderkooperation gelöst werden. Einer Bundeszuständigkeit bedarf es hierfür nicht zwingend.

(B) (D)

19. Welche Bedeutung kann der Begleittext in Auslegungstreitigkeiten entfalten, wonach die Regelungen des Umweltverfahrensrechts „regelmäßig“ nicht der Abweichungskompetenz der Länder unterfallen sollen?

Soweit auf den Begleittext im Koalitionsvertrag verwiesen wurde, ist dieser zunächst selbst Teil der Gesetzesbegründung geworden. Wie bereits oben ausgeführt, ist diese wiederum als Auslegungsmittel grundsätzlich beachtlich. Das BVerfG hat jedoch der Gesetzesbegründung nur eingeschränkte Wirkung bei der Auslegung von Gesetzen zugeordnet, soweit es sich dabei um Ausführungen handelt, die im Gesetzestext selbst mangels Mehrheitsfähigkeit keine Aufnahme gefunden haben und nunmehr über diese „Hintertür“ in die Bewertung eingeführt

⁷² SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 14.

⁷³ Vgl. nur Empfehlung 2002/413/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.5.2002 zur Umsetzung einer Strategie für ein integriertes Management der Küstengebiete in Europa (ABl. EG Nr. L 148 v. 6.6.2002, S. 24).

⁷⁴ Vgl. zum Ganzen nur *Breuer* in Rengeling (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 65 Rdn. 45 ff.

(A) 20 (C)
werden sollen. Besser wäre – wie erwähnt – eine sinngemäße Aufnahme des Begleittextes im Grundgesetztext.

20. Bietet der Entwurf im Bereich des Umweltrechts für Unternehmen und Investoren eine gute Grundlage für mehr Rechts- und Planungssicherheit? Leistet der Entwurf somit einen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Wirtschaft?

(B) (D)
Entscheidende Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der konkreten Ausgestaltung der nunmehr möglichen bundeseinheitlichen Kodifikation des UGB zu. Besonderer Beachtung bedarf dabei die Ausgestaltung der integrierten Vorhabensgenehmigung. Neben den bereits ausgeführten Argumenten hinsichtlich der eher begrenzten Auswirkung der Befugnisse zur Abweichung spricht auch die Eigendynamik einer einmal erfolgten umfassenden Kodifikation auf Bundesebene gegen eine übermäßige Ausübung des Abweichungsrechts. Der eher politisch wirksame Rechtfertigungsdruck auf Länderebene, von der im Einzelfall bestehenden Möglichkeit der Abweichung auch wirklich Gebrauch zu machen, wird durch eine gelungene Kodifikation erheblich steigen. Kann beispielsweise durch die integrierte Vorhabensgenehmigung eine erhebliche Vereinfachung und Beschleunigung erzielt werden, ist für potentielle Investoren eine funktionierende einheitliche Regelung auf Bundesebene für die unternehmerische Entscheidung wichtiger als der Umfang der Anforderungen des Umweltschutzes in den einzelnen Ländern. Entscheidend für das Bestehen von Rechts- und Planungssicherheit ist somit nicht, wie abweichungsfest die bundesrechtlichen Regelungen gegenüber abweichenden Regelungen von Verfassungen wegen sind. Wichtiger ist eine umfassende nachhaltige und praxistaugliche Ausgestaltung der Kodifikation des Umweltgesetzbuches mit bundesweiter Akzeptanz.

21. Bietet der Entwurf im Bereich des Umweltrechts bei der Landesgrenzen überschreitenden Planung von Verkehrswegen eine gute Grundlage, für mehr Rechts- und Planungssicherheit? Leistet der Entwurf somit einen Beitrag zum Ziel der Beschleunigung von Planungsverfahren für Verkehrswege?

Begrenzungen für das Abweichungsrecht der Ländern im Bereich der Raumplanung nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 GG (neu) durch unmittelbar verbindliche Vorgaben lassen sich

- (A) 21 (C)
- naturgemäß nicht auf der Gemeinschaftsebene finden.⁷⁵ Die spezifischen flächenbezogenen gemeinschaftsrechtlichen Regeln des Umweltrechts enthalten jedoch auch Vorgaben hinsichtlich einer notwendigen Gesamtplanung. Von zentraler Bedeutung sind beispielsweise die Vorgaben der Wasserrahmen-, der FFH- und Vogelschutz⁷⁶-Richtlinie.⁷⁷ Mit der Wasserrahmenrichtlinie wurde ein neuer Ordnungsrahmen für die Bewirtschaftung von Gewässern geschaffen. Sie verlangt zur Umsetzung neuer Bewirtschaftungsziele ein Wassermanagement, das auf Ländergrenzen keine Rücksicht nimmt, sondern an Flusseinzugsgebieten orientiert ist. Zusätzlich ist die Abstimmung der nationalen und internationalen Maßnahmen der Gewässerbewirtschaftung erforderlich. Die ökologische Vernetzung der Länder eines Flusseinzugsgebiets stellt eine regulative und administrative Entsprechung des Mediums Wasser dar. Eine räumliche länderübergreifende Gesamtplanung ist daher insoweit zwangsläufig indiziert.⁷⁸ Auswirkungen auf die Raumordnung und die Bodennutzung haben auch die entsprechenden Vorgaben des verfahrenbezogenen Umweltschutzes wie sie in der UVP- und der SUP-Richtlinie für die raumordnerischen Instrumente wie Raumordnungspläne, Raumordnungsverfahren und die Bauleitplanung festgeschrieben sind.⁷⁹
- (B) (D)
- Nicht recht ersichtlich ist jedoch, wie die Anwendung des „Gegenstromprinzips“, also die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher, regionaler und überregionaler Planung gesichert werden kann, wenn die Länder von einem bundesweit bestehenden Regelungssystem abweichen können.⁸⁰ Ohne eine raumordnerische Zuordnung der verschiedenen Interessen hinsichtlich der Nutzung der Naturräume fehlt es jedenfalls an einer wichtigen Grundlage für eine erfolgversprechende Umweltpolitik.⁸¹ Soweit die nunmehr mögliche Regelung einer integrierten Vorhabensgenehmigung im Rahmen der Kodifikation des UGB diese Grundsätze beachtet, ist dadurch auch die Beschleunigung bei länderübergreifenden Planungen von Verkehrswegen möglich.

⁷⁵ Vgl. nur *Kloepfer Umweltrecht* § 10 Rdn. 7 ff.; vgl. zum Ganzen *Hoppe/Deutsch* in Rengeling (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 87 Rdn. 26 ff.

⁷⁶ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten (ABl. EG Nr. L 103 v. 25.4.1979, S. 1; geändert durch ABl. EG Nr. L 223 v. 13.8.1997, S. 9).

⁷⁷ Vgl. zum Ganzen nur *Hoppe/Deutsch* in Rengeling (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 87 Rdn. 55 ff.

⁷⁸ Vgl. zum Ganzen nur *Breuer* in Rengeling (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 65 Rdn. 45 ff.

⁷⁹ Vgl. dazu nur *Hoppe/Deutsch* in Rengeling (Hrsg.): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, § 87 Rdn. 114 ff.

⁸⁰ Vgl. zur Koordination der verschiedenen Planungsebenen nur *Kloepfer Umweltrecht* § 10 Rdn. 37 ff.

⁸¹ SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 14.

(A) (C)

22

22. Ist durch den vorliegenden Gesetzesentwurf die effektive und rechtzeitige Aufgabenwahrnehmung völker- und europarechtlicher Vorgaben im Bereich der Umweltpolitik gewährleistet?

Hinsichtlich der Sicherung einer effektiven und rechtzeitigen Umsetzung der völker- und europarechtlichen Vorgaben bietet der Gesetzesentwurf einen erheblichen Fortschritt gegenüber der bisherigen Rechtslage. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der gerade zum Ausgleich der fehlenden Einwirkungsmöglichkeiten des Bundes auf die Länder neu geregelten innerstaatlichen Haftungsverteilung bei Europarechtsverstößen zu Lasten der Länder in Art. 104a Abs. 6 GG. Ungeachtet der im Einzelfall möglichen Unstimmigkeiten hinsichtlich der Verantwortlichkeiten für die konkreten Umsetzungen, kann doch der Haftungsregelung als repressiv wirkendes Instrument eine Steuerungswirkung nicht grundsätzlich abgesprochen werden.⁸² Auch das Verhalten der EU-Kommission bleibt abzuwarten. Es ist nicht auszuschließen, dass sie eine vollständige Umsetzung im Bereich der Abweichungsgesetzgebung – rechtlich unzutreffend – erst nach dem Verzicht aller Länder auf entsprechende Abweichungen oder nach dem Erlass aller angekündigten (gemeinschaftsrechtskonformen) Abweichungsgesetze der Länder annehmen würde.⁸³

(B) (D)

Schließlich spricht auch das wohl verstandene gemeinsame politische Interesse von Bund und den Ländern hinsichtlich der Umsetzung der rechtlichen Vorgaben der Gemeinschaft gegen eine umfassende Ausübung der Abweichungsmöglichkeiten durch die Länder. Das inzwischen dominierende EG-Umweltrecht könnte nunmehr vereinfacht durch den Bund umgesetzt werden. Damit würden die bisher häufigen Fristprobleme bei der Umsetzung im Bundesstaat vermieden. Das Interesse des Bundes am Bestand seiner Regelung könnte aber wiederum auch zu inhaltlichen Abstimmungen mit den Ländern führen.⁸⁴ Den etwaigen Befindlichkeiten der Länder würde dadurch bereits durch die Regelungen des Bundes ausreichend Rechnung getragen werden. Ein Abweichungsbedarf würde damit erst gar nicht entstehen.

23. Gibt es aus Sicht der Sachverständigen Änderungsbedarf? Wenn ja, welche Regelungen werden vorgeschlagen?

⁸² A.A. wohl SRU Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, S. 15.

⁸³ Vgl. dazu nur *Grandjot* UPR 2006, 97, 99.

⁸⁴ Vgl. *Kloepfer* DÖV 2004, 566, 569.

(A) 23 (C)
Als wünschenswerter (wenn auch rechtlich nicht zwingender) Änderungsbedarf bleibt die immer noch fehlende Regelung eines einheitlichen Kompetenztitels "Umwelt" bzw. "Recht der Umwelt". Zudem ist von einer uneinheitlichen Handhabung der Erforderlichkeitsklausel im Bereich umweltspezifischer Kompetenzen abzuraten. Letztlich kann - jedenfalls im Bereich der Abfallwirtschaft - das Bedürfnis nach bundeseinheitlichen Regelungen nicht ernstlich bestritten werden, so dass dieser Bereich auch von dem Erfordernis nach Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden sollte.

C. Schlussbetrachtungen

(B) (D)
Trotz dieser Desiderate ist insgesamt der Fortschritt durch die vorgeschlagenen Grundgesetzänderungen für die föderalistische Ordnung im Allgemeinen wie auch für den Umweltschutz im Besonderen unverkennbar. Ein Umweltgesetzbuch als eine wesentliche Forderung an ein modernes Umweltrecht wird so rechtlich ermöglicht, ja es wird auch von der Verfassung ein gewisser (begrüßenswerter) politischer Handlungsdruck zur Schaffung einer Umweltrechtskodifikation erzeugt. Dies liegt daran, dass die umweltbezogenen Kompetenzänderungen der Verfassung maßgeblich mit dem UGB-Projekt begründet werden. Wenn diese Verfassungsänderungen dann realisiert werden, muss - politisch - das UGB folgen. Bundestag und Bundesregierung würden durch die Verfassungsänderungen „aufgefordert“, die Gesamtkodifikation zügig anzugehen, die in dieser Legislaturperiode abgeschlossen werden könnte. Hingegen käme es einer entscheidenden politischen Selbstschwächung der deutschen Umweltpolitik gleich, wenn sie den vorliegenden Entwurf der Verfassungsänderung ablehnen würde, weil nicht alle fachpolitischen Blütenräume zu verwirklichen wären und so die greifbare Chance einer Umweltrechtskodifikation verschüttet würde. Wer die Föderalismusreform wegen jedenfalls nicht zwingender Desiderate im Umweltbereich gefährdet, würde nicht nur dem Umweltschutz insgesamt einen Bärendienst erweisen, sondern auch die Reformfähigkeit Deutschlands im substantiellen Maße gefährden. Zwar wird in Zeiten einer Großen Koalition mit gleichförmigen Mehrheiten in Bundestag wie Bundesrat das Blockadepotential des Bundesrats kaum deutlich. Dieses würde aber bei anderen politischen Konstellationen sofort wieder erkennbar hervortreten. Deswegen ist es ein Gebot der Stunde, diese Mehrheiten für entsprechende Verfassungsänderungen und – danach – auch für eine auf diese Verfassungsänderungen bauende Umweltrechtskodifikation zu nutzen.

(A) (C)



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 KochTel. 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**

(B) (D)

zur Föderalismusreform
Teil III: Bereich Umweltschutz / Landwirtschaft
am 18.05.2006

Universität Hamburg · Tor zur Welt der Wissenschaft

Edmund-Siemers-Allee 1 · D-20146 Hamburg · www.uni-hamburg.de

(A)

1

(C)

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

(B) 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. (D)

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.

Universität Hamburg · Tor zur Welt der Wissenschaft

Edmund-Siemers-Allee 1 · D-20146 Hamburg · www.uni-hamburg.de

(A)

2

(C)

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.

(B)

(D)

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.

(A)

3

(C)

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.

(B)

(D)

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,

(A)

4

(C)

- 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

(B) (D)

- 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

(A)

5

(C)

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“

(B)

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.

(D)

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

(A)

6

(C)

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

(B)

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.

(D)

(A)

(C)



(B)

Der Umweltschutz in der Föderalismusreform

(D)

Stellungnahme

Februar 2006

Nr. **10**

ISSN 1612-2968

(A)	Inhalt	Seite	(C)
	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	
(B)	5.4 Unangemessen weite und konturenlose Gestaltungsspielräume der Länder im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung	11	(D)
	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	

(A)

Einleitung

(C)

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.

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.

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-

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.

(B)

(D)

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.

(A)

Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz im Grundgesetz

(C)

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 staatstheoretische 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 staatstheoretischen 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:

(B)

- 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 „Kleinstatelei“ 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; SELNER 2004; HANSMANN 2002; SCHULZ-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 zurückhalten muss, ohne dass allerdings eine verlässliche verfassungsrechtliche Grenzziehung erkennbar ist.

(D)

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.

(A)

Ergebnisse der Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung

(C)

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.

(B)

7. Auf Grundlage der Diskussionen in der Bundesstaatskommission wurde am 13. Dezember 2004 ein Vorwurf 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 Regierungsfraktionen 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.

(D)

(A) *Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform* (C)

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			

(B) (D)

 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“

(A)

Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform

(C)

(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 „erkaufte“. 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 Regelungskompetenzen 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.

(B)

(D)

(A)

Der Vorschlag der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform

(C)

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 Aufgabenteilung 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

(B)

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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 Beispielsfall – 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 umfänglicher 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

(B)

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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 Regelungswerk 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 Anlagenzulassungsverfahren 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 abweichungsfesten 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.

(B)

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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.

(B)

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 Geltungsbereichs 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).

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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.

(B)

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 einzuhaltende 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 Nitratrichlinie (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.

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

(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.

(B)

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 von

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 Effizienzgesichtspunkten 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.

(D)

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

(A)	<i>Kritische Bewertung des Vorschlags</i>	(C)	
	<ul style="list-style-type: none"> – Anlagen zum Umgang mit wassergefährlichen Stoffen (§§ 19 g ff. WHG) sowie – der Regelungskompetenzen für das Ableiten von Abwässern nach § 7 a WHG <p>reduzieren.</p> <p>Dem Länderzugriff geöffnet wären hingegen</p> <ul style="list-style-type: none"> – der Großteil der öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung (1), – die bundesrechtlichen Vorgaben zur Erhebung von Abwasserabgaben (2) sowie – der Hochwasserschutz (3). <p>(1) Die öffentlich-rechtliche Bewirtschaftungsordnung</p> <p>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.</p>	<p>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.</p> <p>5.4.3 Raumordnung</p> <p>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.</p>	
(B)	<p>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.</p> <p>(2) Abwasserabgabenrecht</p> <p>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.</p> <p>(3) Hochwasserschutz</p> <p>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-</p>	<p>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.</p> <p>Ohne grundlegende raumordnerische Zuordnung natürlicher konfligierender Nutzungsräume fehlt jeglicher Umweltpolitik die fundamentale Grundlage.</p> <p>5.4.4 Verfahrensrecht</p> <p>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.</p>	(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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,

(B)

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

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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 handele 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

(B)

(D)

(A)

Kritische Bewertung des Vorschlags

(C)

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 Vorschlags zu überzeugen. Dennoch bestünde die Gefahr, diese „Überzeugungsarbeit“ durch anspruchslose 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 bei der 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.

(B)

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.

(D)

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

(A)

Empfehlungen: Für eine bessere Kompetenzordnung im Umweltrecht

(C)

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.

(B)

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) Derartiges 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.

(D)

(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.

(A)

Literatur

(C)

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., Bendoric-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 and 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.

(B)

(D)

(A)

Literatur

(C)

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.

(B)

(D)

(A)

(C)

(B)

(D)

Anhang

Die Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz in der Föderalismusdiskussion

(A)

(B)

Table 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.	M/S: Abfallbes.		
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		B: m. Ausn. v. Qualitäts- u. Mengenzielen f. Bewirtschaftung in Flussgebieten, HochwasserSch, Ausbau u. Unterhaltung Bundeswasserstraßen sowie anlagenbezogenen Regelungen	Art. 75 Abs. 1 Ziff. 4 M/S	
NatSch u. LandschaftsPln.	B Koalition		B: m. Ausn. v. ArtenSch, MeeresNatSch, GebietsSch v. bundesweiter Bedeutung sowie anlagenbezogenen Regelungen	Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 M/S	
Jagdwesen	B Koalition		B Koalition: soweit nicht R. der Jagdscheine	Art. 75 Abs. 1 Ziff. 3 M/S	
RaumO	B Koalition		B 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

■ Mütterling und Stoiber (2004)

(C)

(D)

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

- (A) **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.
- (B)
- Die Vorsitzenden der Föderalismuskommission Müntefering und Stoiber (M/S) haben dagegen weitestgehend die Beibehaltung der bestehenden Kompetenzordnung im Umweltbereich vorgesehen.
- (C)
- 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.
- (D)

(A)

(C)

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

(B)

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

(D)

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

(A)

Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften**JOHANNES
GUTENBERG
UNIVERSITÄT
MAINZ****Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Rechtsverglei-**

Univ.-Prof. Dr. Josef Ruthig, Fachbereich 03, D-55099 Mainz

Univ.-Prof. Dr. Josef Ruthig

Telefon: +49 6131 39-20964

Telefon: +49 6131 39-22562 (Sekretariat)

E-Mail: ruthig@uni-mainz.de

(C)

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Föderalismusreform“**III. Umwelt/Landwirtschaft****Zusammenfassung**

(B)

1. Die Bedenken gegen die im Zusammenhang mit der Föderalismusreform geplanten Grundgesetzänderungen mit Bezug zum Umweltrecht richten sich weniger gegen den Inhalt als die textliche Fassung der Regelungen.

2. Das Modell der Abweichungsgesetzgebung ist der bisherigen Rahmengesetzgebung vorzuziehen. Berechtigte Einwände lassen sich durch Modifikationen bzw. Ergänzungen ausräumen, ohne die tatsächliche Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern anzutasten. Insbesondere ist die Abweichungsgesetzgebung um ein Notifikationsverfahren zu ergänzen.

3. Aus Gründen der Transparenz und Übersichtlichkeit könnten Art. 72 II, III und Art. 74 GG des Entwurfes in einem Artikel zusammengefasst werden, der – ohne inhaltliche Modifikationen – die künftigen Erscheinungsformen der konkurrierenden Gesetzgebung klarer hervortreten lässt.

(D)



Dienstgebäude: Haus Recht und Wirtschaft I, 2. Stock 02-130

Paketanschrift: Jakob-Welder-Weg 9, 55128 Mainz

Internet: www.jura.uni-mainz.de/~ruthig/Johannes Gutenberg-Universität Mainz • 55099 Mainz • Telefon +49 6131 39-0 • Internet: www.uni-mainz.de

(A)

2

(C)

Formulierungsvorschlag

Art. 74 neu:

(1) Wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht, hat der Bund das Gesetzgebungsrecht auf folgenden Gebieten:

(alle Kompetenztitel des Art. 72 Abs. 2 GG idF des Gesetzentwurfes)

(2) Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich ferner auf folgende Gebiete:

(alle übrigen Gesetzgebungsbefugnisse ohne Erforderlichkeitsprüfung, einschließlich der Abweichungsgesetzgebung)

(3) **Hat der Bund in den Fällen des Art. 74 Abs. 2 Nr. xx-xx von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen, soweit nicht die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse dem entgegen steht. Im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht geht das jeweils spätere Gesetz vor. Die Abweichungsgesetze werden dem Bund unter Hinweis auf die Vorschriften des Bundesgesetzes, von denen abgewichen werden soll, mitgeteilt. Bundesgesetze sollen erst nach Ablauf einer angemessenen Frist in Kraft treten, die den Erlass eines Abweichungsgesetzes ermöglicht.**

(B)

(D)

(alternativ als § 72 Abs. 3 n.F. GG wie im Gesetzentwurf vorgesehen)

Art. 84 GG

(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden. Sie regeln auch das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.

(A)

3

(C)

Erläuterung des Vorschlages Stellungnahme zum Fragenkatalog

I. Bestandsaufnahme und Ausgangsthesen

Die Stellungnahme basiert auf folgenden Grundannahmen:

1. Die bisherige Rahmengesetzgebung ist ein Versuch, den Interessenausgleich zwischen Bund und Ländern im Bereich der Gesetzgebung zu erreichen, ohne die Gesetzgebungskompetenzen klar zu trennen.

Insbesondere in der Fassung der Verfassungsänderung 1994 hat sich das bisherige Modell einer Kompetenzverzahnung durch Rahmengesetzgebung in der Praxis nicht bewährt; das Verbot einer Vollregelung schloß auch ein UGB aus. Die konkurrierende Gesetzgebung führt zu einem vorrangigen Zugriffsrecht des Bundes, solange kein Korrektiv (Subsidiaritätsprinzip) eingreift oder sich für ein Rechtsgebiet aus diesem keine Schranken ergeben. Dieses Ergebnis will der Gesetzentwurf für die zentralen umweltrechtlichen Bereiche der bisherigen Rahmengesetzgebung vermeiden: Es wird auf die Erforderlichkeitsprüfung verzichtet. Die Abweichungsgesetzgebung bedeutet im Ergebnis eine Letztentscheidungsbefugnis der Länder, dreht also das bisherige Modell der konkurrierenden Gesetzgebung um.

(B)

(D)

2. Die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen ist auch im Bereich der Umweltgesetzgebung politikneutral.

Weder die Einräumung von Bundeskompetenzen noch die von Landeskompetenzen bedeutet automatisch eine Stärkung oder Schwächung des Umweltschutzes. Allerdings liegt eine übertriebene Partikularisierung von Rechtsgrundlagen weder im Interesse des Umweltschutzes noch des Wirtschaftsstandorts Deutschland und gefährdet daher nicht nur das Projekt eines Umweltgesetzbuches.

(A) 4 (C)

3. Gerade im Bereich der Umweltgesetzgebung besteht die Gefahr einer Verteilung von „Pseudospiekräumen“.

a) In materieller Hinsicht beruhen weite Teile des Umweltrechts auf einem europäisierten Mindeststandard, den der nationale (Bundes- oder Landes)Gesetzgeber nicht unterschreiten, allerdings angesichts des Art. 176 EGV teilweise überschreiten kann.

b) Gestaltungsspielräume im Umweltverfahrensrecht bestehen kaum. Dies folgt aus den europäischen Vorgaben (z.B. Umweltprüfungen und Verbandsbeteiligung) einerseits, verfassungsrechtlichen Garantien (Anhörung, Rechtsschutz) und allgemeinen Grundsätzen des Verwaltungsverfahrenrechts andererseits. Die damit verbundene „Standardisierung“ des Verfahrens ist Voraussetzung einer länder- und grenzüberschreitenden Beteiligung von Behörden und Bürgern, die Verwaltungskooperation und eine sinnvolle Rechtsberatung. Politisch ist sie sowohl dem Wirtschaftsstandort Deutschland als auch einem effizienten Vollzug des Umweltrechts geschuldet.

(B) c) Der Gestaltungsspielraum der Länder im Bereich des Umweltrechts ergibt sich in erster Linie aus der Verwaltungskompetenz. Er ist im Bereich des planenden Umweltrechts besonders groß. Entsprechendes gilt hinsichtlich des Gesetzesvollzugs überall dort, wo der Behörde ein Ermessensspielraum eingeräumt wird. (D)

II. Folgerungen für ein UGB nach neuer Kompetenzlage

1. Ein einheitlicher Kompetenztitel Umwelt ist aus mehreren Gründen abzulehnen und für den Erlass eines UGB nicht erforderlich. Die bisherige Konzeption hat sich bewährt.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung stärkt eine Querschnittskompetenz den Bund und birgt die Gefahr einer Usurpierung bzw. Aushöhlung tradierter Länderkompetenzen, die Überschneidungen mit dem Umweltrecht aufweisen (z.B. Bauordnungsrecht). Zusätzlich verlagert sich die Kompetenzabgrenzung von der Verfassung auf das Bundesverfassungsgericht. Ein einheitlicher Kompetenztitel müsste außerdem überall dort durchbrochen werden, wo Teilmaterien des Umweltrechts ausschließlich Bund oder Ländern zugeordnet werden, wie es sinnvoll und im vorliegenden Entwurf auch politisch gewollt ist. Auch in diesem Zusammenhang würden die Abgrenzungsschwierigkeiten größer und die Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts

(A) (C)

5

gestärkt, obwohl es sich um eine mehr verfassungspolitische als verfassungsrechtliche Frage handelt.

2. Die geplante Regelung ist zu kompliziert und unübersichtlich. Insoweit lässt sich der Gesetzentwurf vereinfachen, ohne die geplante Verteilung tatsächlicher Gestaltungsspielräume anzutasten.

a) Durch die Kombination von Erforderlichkeitsklausel und Abweichungsgesetzgebung ergeben sich für das Umweltrecht unübersichtliche vier „Varianten“ der (konkurrierenden) Gesetzgebungskompetenz:

- *mit* Erforderlichkeitsklausel, aber *ohne* Abweichungsmöglichkeit (Abfallwirtschaft sowie die auf das Recht der Wirtschaft gestützten Teilbereiche des Umweltrechts),
- *ohne* Erforderlichkeitsklausel und *ohne* Abweichungsmöglichkeit (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung),
- *ohne* Erforderlichkeitsklausel aber *mit uneingeschränkter* Abweichungsmöglichkeit (z.B. Raumordnung),
- *ohne* Erforderlichkeitsklausel aber *mit eingeschränkter* Abweichungsmöglichkeit (z.B. Naturschutz und Landespflege, Wasserhaushalt).

(B) (D)

Für das Verfahren kommt in Art. 84 Abs. 1 GG als fünfte Variante die *Abweichungsmöglichkeit mit negativer Erforderlichkeitsprüfung* hinzu.

b) Das Zusammentreffen dieser unterschiedlichen Varianten beim Erlass eines UGB belastet dieses in mehrfacher Hinsicht mit Rechtsunsicherheiten. Soweit die Erforderlichkeit einer Bundesgesetzgebung zu prüfen ist, wird sich angesichts der bundesverfassungsrechtlichen Judikatur eine Vollregelung kaum als erforderlich ansehen lassen. Soweit Abweichungsrechte der Länder bestehen, wäre der Erlass des UGB zwar möglich, könnte aber keine Rechtsvereinheitlichung garantieren. Dies wird die politische Priorität eines solchen Vorhabens beeinflussen, dem bei den strittigen Fragen kaum mehr als die Funktion eines Musterentwurfes zukommt.

c) Dieses komplizierte Regelungsmodell bildet nicht die tatsächlichen Verhältnisse ab. Die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten sind gerade im Bereich der Umwelt deutlich geringer als es

(A)

6

(C)

auf den ersten Blick den Anschein hat (s. bereits oben). Durch den weitgehenden Verzicht auf die Erforderlichkeitsprüfung steht die Gesetzgebungskompetenz weitgehend dem Bund zu. Angesichts der bereits erreichten Normierungsdichte verschwinden die Unterschiede zwischen einer konkurrierenden Zuständigkeit (ohne Erforderlichkeitsprüfung) und einer ausschließlichen Bundeskompetenz. Soweit dies nicht gewollt ist, bedarf es der Möglichkeit der Abweichungsgesetzgebung.

Einschränkungen des Zugriffsrechts des Bundes im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung machen andererseits aber nur Sinn, soweit sich daraus Gestaltungsspielräume der Länder ergeben. Passt man die normative Regelung den tatsächlichen Verhältnissen an, ergibt sich eine erhebliche Vereinfachung, die dennoch den Koalitionsentwurf nicht in Frage stellt.

3. Hinsichtlich des Verfahrens ist auf die Abweichungsgesetzgebung zu verzichten.

(B)

Die in Art. 84 Abs. 1 GG vorgesehene Möglichkeit der Bundesländer von Regelungen des Verfahrens in Bundesgesetzen abzuweichen, provoziert die Gefahr einer Rechtszersplitterung, ohne dabei den Ländern echte Gestaltungsspielräume zu eröffnen (s. bereits I 3). Es wird auch im Anwendungsbereich des Zustimmungserfordernisses keine Möglichkeit einer (abweichungsfesten) bundesrechtlichen Vollregelung erreicht.

(D)

Die „umgekehrte“ Subsidiaritätsklausel des Art. 84 Abs. 1 GG ist gerade beim Verfahrensrecht jedenfalls entgegen des Begleittextes kein geeignetes Korrektiv zur Vermeidung der Rechtszersplitterung. Legt man die Grundsätze der neueren Rechtsprechung zur Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG an, wird durch den eindeutigen Wortlaut der Vorschrift („*besonderes* Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung) ein abweichungsfestes UGB mit abschließender Regelung des Verfahrens nicht garantiert. Selbst die Koalitionsvereinbarung geht lediglich davon aus, dass „Regelungen des Umweltverfahrensrechts *regelmäßig* einen Ausnahmefall ... darstellen“. Abweichungsfeste, aber nicht erforderliche Verfahrensbestimmungen führten zur (Teil)Nichtigkeit des UGB, stünden also abweichenden Landesgesetzen nicht entgegen und führten zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit. Zudem wird das Ziel des Gesetzesvorschlages verfehlt, durch die Neufassung des Art. 84 GG eine Reduzierung der Quote zustimmungsbedürftiger Gesetze von ca. 60 % auf gut ein Drittel zu erreichen.

(A) (C)

7

Dies hat die überraschende Konsequenz, dass der Bund eine verfassungskonforme Vollregelung nur erreichen kann, wenn er auf die Zustimmung des Bundesrates verzichtet, damit aber Abweichungsmöglichkeiten in Kauf nimmt und hofft, dass die Länder auf eigene Regelungen verzichten und sich dem Regelungsangebot des Bundes anschließen. Tun sie dies nicht, muss nach dem Grundsatz der Bundestreue jedenfalls ein Bundesgesetz ausgeschlossen sein, dessen einziger Zweck in einer „Aufhebung“ des Abweichungsgesetzes besteht. Selbst soweit eine „Rückholung“ zulässig ist, schließt sie spätere Abweichungsgesetze nicht aus, kann also keine Rechtsvereinheitlichung garantieren.

III. Verfahrensvereinheitlichung

Durch die vorgeschlagene Modifizierung des Art. 84 GG n.F. lässt sich ein einheitliches Verfahren der Vorhabengenehmigung verwirklichen, ohne wirkliche Gestaltungsspielräume der Länder anzutasten.

(B) (D)

Im Ergebnis sollte das Umweltverfahrensrecht (ohne die Verwaltungsorganisation) in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (mit Zustimmungsbedürftigkeit, aber ohne Abweichungsrecht der Länder) fallen, so dass der Bund ein einheitliches und abweichungsfestes Umweltgesetzbuch erlassen kann.

Rechtlich ist dies eine erhebliche Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes, tatsächlich aber ließe sich in erheblichem Umfang eine Parallelgesetzgebung vermeiden, vor allem aber die angestrebte, umwelt- wie wirtschaftspolitisch sinnvolle, einheitliche Vorhabengenehmigung verwirklichen. Ein Verlust an Gestaltungsspielraum der Länder ist damit im Regelfall nicht verbunden. Soweit solche Spielräume ausnahmsweise bestehen oder von einzelnen Ländern gesehen werden, können sie spätestens über den Vermittlungsausschuss (Zustimmungsbedürftigkeit!) auf einfachgesetzliche Öffnungs- bzw. Experimentierklauseln hinwirken.

Unter dem Blickwinkel des Zieles der Föderalismusreform (Reduktion der Zustimmungserfordernisse) bleibt der Vorschlag nicht hinter dem Gesetzentwurf zurück. Auch dieser belässt es bei einer, lediglich subtiler geregelten Zustimmungsbedürftigkeit abweichungsfesten Verwaltungsverfahrenrechts. Der Gesetzentwurf belastet aber das so zustande gekommene Verfahrensrecht angesichts der umgekehrten Erforderlichkeitsprüfung mit dem Risiko partieller Ver-

(A)

8

(C)

fassungswidrigkeit und kann deswegen abweichende Regelungen nicht ausschließen (s. oben II 3). Insoweit ergibt sich aus der vorgeschlagenen Änderung eine erhebliche Verbesserung.

IV. Abweichungsrechte (jenseits des Art. 84 GG)

1. Im materiellen Umweltrecht ist ein Abweichungsrecht der Länder unbedenklich.

a) Befreiung von der Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG: Die meisten Materien des Umweltrechts sind von der Erforderlichkeitsprüfung befreit, lediglich die Abfallwirtschaft sowie Nr. 20 (sowie das als Auffangkompetenz fungierende) Recht der Wirtschaft (Nr. 11) machen eine Ausnahme. Durch den Verzicht auf die Erforderlichkeitsprüfung bei der Abfallwirtschaft würde sich – auch unter Berücksichtigung der neueren Rechtsprechung zu Art. 72 Abs. 2 GG - in der Sache kaum eine Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes ergeben, allerdings gerade deswegen dieser Vorbehalt unschädlich. Andererseits bedeutet die Kombination von Ausschluss der Erforderlichkeitsprüfung und einer Abweichungsbefugnis jedenfalls im Umweltrecht angesichts der erreichten Regelungsdichte in Wahrheit praktisch eine ausschließliche Bundesgesetzgebung; dennoch bleibt der Unterschied relevant, da eine spätere Deregulierung auf Bundesebene durch eine Reregulierung auf Länderebene ausgefüllt werden könnte.

(B)

(D)

b) Abweichungsrechte: Die vorgesehenen Abweichungsrechte auf dem Gebiet des materiellen Umweltrechts sind weniger bedenklich als es bisherige Stellungnahmen suggerieren. Der Gefahr eines Abbaus von Umweltstandards durch Abweichungsbefugnisse der Länder besteht angesichts des erreichten Grades der europäischen Harmonisierung vor allem beim stoffbezogenen Umweltschutz und dem Artenschutz nicht. Soweit zwingende Mindeststandards fehlen, ergeben sich grundsätzlich keine weiterreichenden Länderkompetenzen als nach der bisherigen Rahmengesetzgebung. Ein zwingendes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung ist gerade bei Umweltthemen mit starkem Regionalbezug (Naturschutzgebiete, Hochwasserschutz etc.) nicht ersichtlich.

Allerdings würde die Entscheidung über eine gemeinschaftsrechtlich zulässige Schutzverstärkung im Ergebnis in die Kompetenz der Länder fallen. Vor allem im Bereich der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und der Euregios wäre dies von Vorteil. Auf diesem Gebiet ist daher der Erhalt der Länderkompetenzen zu begrüßen.

(A) (C)

9

2. Auf den Versuch einer Umschreibung abweichungsfester Kernbereiche sollte verzichtet werden. Diese sind in der vorliegenden Form wirkungslos; Begrenzungen ergeben sich demgegenüber unabhängig vom Wortlaut der Norm aus den verfassungsimmanenten Schranken der Abweichungsgesetzgebung.

Im Verhältnis zur bisherigen Rahmengesetzgebung scheint sich der Gestaltungsspielraum der Bundesländer zu erweitern, da die Verbindlichkeit einer wie auch immer gearteten Rahmenregelung nicht mehr gegeben scheint. Diese Gefahr sieht auch der Gesetzesentwurf, der ihr mit der Gewährleistung abwägungsfester Kerne entgegenwirken will.

Die hinter dieser Regelung stehende Befürchtung einer exzessiven Abweichungsgesetzgebung erweist sich als nicht stichhaltig. Angesichts des erreichten Harmonisierungsstandes und vor allem der hier vorgeschlagenen Bundeskompetenz für das Verfahren, die die „Anschlussfähigkeit“ der materiellrechtlichen Grundsätze erfordert, ist die Gefahr allzu grundsätzlicher Divergenzen tatsächlich gering. Es ist kaum zu erwarten, dass ein Bundesland auch nur den Versuch unternimmt, einen Teilbereich des Umweltrechts völlig neu und eigenständig zu regeln.

(B) (D)

Jedenfalls liefert das Modell der abweichungsfesten Kerne kein taugliches Korrektiv. In der Sache beschränkt der Gesetzesentwurf die Abweichungsmöglichkeiten - jenseits der zwingenden gemeinschafts- und völkerrechtlichen Vorgaben – keineswegs. Er belastet die Abgrenzung lediglich mit unnötigen Streitfragen um die Definition solcher Kernbereiche. Diese ließen sich allenfalls durch eine den anerkannten Prinzipien der Verfassungsauslegung widersprechenden Betonung der historischen Auslegung fassen, weder Wortlaut noch Systematik oder Telos führen zu überzeugenden Ergebnissen. Weitere Kompetenzverlagerungen nach Karlsruhe drohen. Wenn künftig das Bundesverfassungsgericht zu definieren hätte, worin etwa die „Grundsätze des Naturschutzes“ bestünden und ob eine alternative Landesregelung von diesen „abweicht“, verlangte dies eine intensive Beschäftigung mit umweltrechtlichen Detailfragen, die die Gefahr provoziert, die Grenzen von Fach- und Verfassungsgerichtsbarkeit zu verschieben. Sie taugt also nicht zur Abgrenzung der Landes- und Bundeskompetenz. Sofern das Bundesverfassungsgericht Selbstbeschränkung übt, wird es dem Land einen Spielraum einräumen und den Bundesgesetzgeber auf seine Rückholmöglichkeit aufgrund der lex posterior-Regel verweisen. Damit ergeben sich aus den „abweichungsfesten Kernen“ gerade keine verfassungsgerichtlich überprüfbaren Beschränkungen der Landeskompetenzen; die Regelung verfehlt ihr Ziel.

(A)

10

(C)

Einen wirksamen Schutz vor „exzessiver Abweichungsgesetzgebung“ bieten die verfassungsimmanenten Schranken. Diese ergeben sich aus dem Subsidiaritätsprinzip und dem Grundsatz der Bundestreue. „Abweichungsgesetzgebung“ ist systematisch ja kein Fall einer ausschließlichen Länderkompetenz mit bundesrechtlichem Backup-Service für den Fall der Untätigkeit des Landesgesetzgebers, sondern eine Spielart der konkurrierenden Gesetzgebung.

Die Frage, welche Aspekte auf Landesebene geregelt werden dürfen und welche der Bundesebene vorbehalten sind, beantwortet sich nach dem Subsidiaritätsprinzip, das auch den Grundsatz enthält, dass ein Sachverhalt, der auf der unteren Ebene nicht sinnvoll geregelt werden kann, auch tatsächlich auf der höheren Ebene zu regeln ist. So bleibt nicht nur die Bundesraumordnungsplanung, sondern beispielsweise auch bundesweite Schutzgebietsausweisung im Rahmen des europaweiten Schutzgebietssystems NATURA 2000 Aufgabe des Bundes. Über die abweichungsfeste Bundeskompetenzen qua Natur der Sache hinaus müssen die Länder die Kompatibilität ihrer Umweltgesetze mit den bundesweit geltenden Maßstäben insoweit sicherstellen als eine die Grenzen des Bundeslandes überschreitende Verwaltungskooperation möglich sein muss. Damit hat ein Bundesland auch die tragenden materiellen Grundsätze eines Rechtsgebietes zu beachten.

(B)

(D)

3. Dieser Zusammenhang der Abweichungsgesetzgebung mit dem Subsidiaritätsprinzip könnte im Verfassungstext zum Ausdruck gebracht werden.

Positiviert wurde das Subsidiaritätsprinzip in Art. 72 Abs. 2 GG. Würde man dessen Regelung insgesamt auf vorliegenden Fall übertragen, bestünde der Unterschied zwischen Abweichungsgesetzgebung und dem Normalfall der an eine Erforderlichkeitsklausel gebundenen Bundesgesetzgebung nur darin, dass der Bund zunächst – ohne das Risiko der Verfassungswidrigkeit einzugehen – eine Vollregelung erlassen könnte und die Frage der Erforderlichkeit einer einheitlichen Regelung nicht abstrakt, sondern konkret anhand einer landesrechtlichen Vorschrift zu prüfen wäre, was die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben erleichtern und dennoch die Spielräume der Bundesländer erhalten würde. Dann aber stellte sich über das Umweltrecht hinaus die Frage, ob nicht insgesamt die konkurrierende Gesetzgebung als durch eine „negative Erforderlichkeitsprüfung“ begrenzte Abweichungsgesetzgebung ausgestaltet werden sollte.

Soll der Fall der Abweichungsgesetzgebung einen eigenständigen Regelungsgehalt aufweisen, ist auf das Tatbestandsmerkmal „die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundes-

(A)

11

(C)

gebiet“ zu verzichten. Dies würde die (verfassungsimmanente) Schranke der Abweichungsgesetzgebung enger fassen als das Zugriffsrecht des Bundes nach Art. 73 Abs. 2 GG und so zu einer Stärkung der Länderkompetenz führen, die bei der Überführung der Rahmenkompetenzen in die Abweichungsgesetzgebung gewollt war.

Art. 73 Abs. 3 GG wäre dann wie folgt zu fassen:

„Hat der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen, soweit nicht die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse dem entgegen steht“.

Aus Gründen der Transparenz wäre zu überlegen, die Art. 72 Abs. 2 und 3 des Gesetzesentwurfes ohne sachliche Änderung in Art. 74 zu integrieren (s. den Gesetzgebungsvorschlag).

4. Die starre Sechs-Monatsfrist des Art. 72 Abs. 3 S. 2 GG-Entwurfs sollte durch eine flexible Regelung mit appellativem Charakter ersetzt werden.

(B)

Das Hinausschieben des Inkrafttretens einer Bundesregelung auf dem Gebiet der Abweichungsgesetzgebung soll den Ländern eine angemessene Reaktion ermöglichen, ohne die Rechtsanwendung durch „Normwechsel im Ping-Pong-Verfahren“ zu erschweren. Dieses Ziel wird nicht erreicht. In vielen Fällen werden die Länder nicht in der Lage sein, innerhalb dieser 6 Monate ein Gesetz zu erlassen, erst recht wenn Landtagswahlen und Regierungsneubildung anstehen. Deshalb wird in der Praxis das Bundesgesetz trotz dieser Frist in Kraft treten und erst anschließend von einem Abweichungsgesetz verdrängt werden. Damit fehlt es für die damit verbundene – erhebliche – Beschränkung des einfachen Gesetzgebers an einer Rechtfertigung. Ohne eine solche ist er verfassungswidrig.

(D)

Zusätzlich gefährdet diese Regelung die Europatauglichkeit, da sie die europäische Umsetzungsfrist national um 6 Monate verkürzt bzw. in der Praxis die Bundesrepublik zu einer um ein halbes Jahr verlängerten Vertragsverletzung zwingt. Die im Gesetzentwurf enthaltene Lösung (früheres Inkrafttreten mit Zweidrittelmehrheit im Bundesrat) konterkariert den gesamten Zweck der Föderalismusreform. Das Zustimmungsverfahren wäre in diesem Bereich der Regelfall, eine 1/3-Minderheit der Bundesländer könnte die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht blockieren, ohne dafür haften zu müssen (nach Art. 104a GG haftet der Bund als Träger des han-

(A) 12 (C)

delnden Organs Bundesrat). Gleichzeitig steht ein Vermittlungsergebnis späteren Abweichungsgesetzen nicht entgegen.

In der Konsequenz bedürfen die Übergangsregelungen einer Anpassung.

V. Transparenz durch Notifizierungsverfahren

1. Im Bereich der Abweichungsgesetzgebung muss aus rechtsstaatlichen Gründen eine größere Transparenz gewährleistet werden. Zu diesem Zweck empfiehlt sich eine Notifizierungspflicht der Länder.

Die Abweichungsgesetzgebung in der vorgeschlagenen Fassung macht es dem Rechtsanwender schwer, sich über das geltende Recht zu informieren und provoziert gerade im Bereich des Umweltrechts Vollzugsprobleme. Vollends kompliziert wird die Lage, wenn nach einem Abweichungsgesetz ein Änderungsgesetz des Bundes ergeht, das nach der lex posterior-Regel das Landesrecht verdrängt oder wenn die Aufhebung einer Regelung (von Bund oder Land) dazu führt, dass eine zuvor vom Anwendungsvorrang erfasste Regelung wieder Anwendung findet.

(B) Eine genauso einfache wie zwingend notwendige Lösung liegt in einem Notifikationsverfahren. (D)
Als Vorbild hierfür kann Art. 176 S. 3 EGV dienen. Die Länder wären verpflichtet, dem Bund den Erlass und die Aufhebung solcher Gesetze anzuzeigen, die von konkurrierendem Bundesrecht abweichen. Damit wäre weder ein Prüfrecht des Bundes verbunden, noch hätte ein Verstoß gegen die Notifizierungspflicht Konsequenzen für die Verfassungsmäßigkeit der Landesnorm.

2. Die Detailfragen können einem Ausführungsgesetz überlassen bleiben.

Unterhalb der Verfassungsebene wäre an eine Pflicht des Bundes zu denken, den geltenden Normbestand (in elektronischer Form) zugänglich zu machen, was dem in- und vor allem ausländischen Rechtsanwender (und potentiellen Investor!) die Möglichkeit eröffnet, sich ohne größere Schwierigkeiten über die einschlägigen Vorschriften zu informieren. Gleichzeitig lassen sich so die Folgen der komplizierten Konkurrenzregelung (vor allem für den Fall einer bloßen Aufhebung eines Gesetzes) besser beherrschen. Dies dient außerdem den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die Transparenz von Umsetzungsvorschriften.

(A) CHRISTIAN-ALBRECHTS-UNIVERSITÄT ZU KIEL
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
Professor Dr. Edzard Schmidt-Jortzig



(C)

Juristisches Seminar der Universität Kiel · D-24098 Kiel

Hausanschrift:

Leibnizstraße 6 · D-24118 Kiel

☎ Telefon: (0431) 880-3548 (3545-3547)

Telefax: (0431) 880-3490

Internet: www.uni-kiel.de/oeffrecht/schmidt-jortzig

e-mail: office.sj@law.uni-kiel.de

Kiel, den 03.05.2006

**Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung „Föderalismusreform“,
Teil III: Umwelt / Landwirtschaft
(Donnerstag, 18. Mai 2006)**

(B)

Die Absicht, das gewachsene bundesstaatliche Verantwortungsgeflecht zu entkoppeln und dabei die Länderrechte zu stärken, hat im Bereich „Umwelt und Landwirtschaft“ besondere Bedingungen und Konsequenzen. Die Unterschiedlichkeit der landschaftlichen, klimatischen und wirtschafts-soziologischen Strukturen verhindert im Grunde bereits a priori eine Gleichförmigkeit der Verhältnisse. Der überall identische Bürgeranspruch auf eine gesunde Umwelt und unbelastete Nahrungsmittel unter Herrschaft der Staatszielbestimmung von Art. 20a GG (Alternative 1) sowie die aus Europa vorgegebenen allerfassenden, verbindlichen Standards hingegen streben zu möglichst einheitlicher Regelung. Es entsteht ein spezifisches Spannungsverhältnis von Geschlossenheit und Vielfalt, von höherrangigen Einheitsvorgaben und basisnahen Detaillierungen wie Spezifizierungen.

Die Neujustierung der Verfassungsrechtslage durch die Reform wird an dieser Grundvoraussetzung wenig ändern können. Sie versucht jedoch, die Bedeutung landesgesetzlicher Regelungen zu erhöhen, indem sie deren strategische Position gegenüber den Bundesregelungsbefugnissen stärkt. Inwieweit dies immer zu sachbezogenen

(D)

(A) (C)

2

Verbesserungen führt, bleibt mitunter unklar. Signifikant ist jedenfalls eine Verkomplizierung der Verhältnisse und ein deutlicher Abbau von Transparenz.

1. Bestandsaufnahme bisheriger Kompetenzlage im Umweltbereich

(B) (D)

Nach geltender Rechtslage gibt es zwar keine ausdrückliche Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das „Umweltrecht“ oder den „Umweltschutz“, so daß nach der Regel von Art. 70 Abs. 1 GG an sich den Ländern ein entsprechendes Gesetzgebungsrecht zustehen müßte. Das Umweltrecht ist jedoch als Querschnittsrecht mehr vom Problem als vom Gegenstand her bestimmt. Und insoweit gibt es eine Reihe einzelner Umweltbelange, die gezielt dem Bund zu konkurrierender oder Rahmen-Gesetzgebung zugewiesen sind: Vor allem Art. 74 I Nr. 11a (Atomrecht), Nr. 17 (Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung), Nr. 18 (Bodenrecht), Nr. 19 (Maßnahmen gegen gemeingefährliche Krankheiten), Nr. 20 (Verbrauchsgüterrecht und Tierschutz), Nr. 24 (Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung) zur konkurrierenden Gesetzgebung sowie Art. 75 I Nr. 3 (Jagdwesen, Naturschutz, Landschaftspflege) und Nr. 4 (Bodenverteilung, Raumordnung, Wasserhaushalt) zur Rahmengesetzgebung. Außerdem hat namentlich der konkurrierende Kompetenztitel Art. 74 I Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), aber ggf. auch der in Nr. 15 (Überführung von Grund und Boden, von Naturschätzen und Produktionsmitteln in Gemeineigentum), mannigfache Umweltaspekte mit zum Gegenstand. Die Länder sind also im Bereich des Umweltrechts nur insoweit zur Gesetzgebung berechtigt, als sie – immer vorausgesetzt: der Bund hat von seinen Gesetzgebungsbefugnissen Gebrauch gemacht – jene Bundesmaterien unberührt lassen. Die landeseigene Ausfüllung eines bundesrechtlichen vorgegebenen Rahmens bei den umweltrelevanten Regelungskompetenzen des Art. 75 Abs. 1 GG bleibt freilich allenthalben offen, ja, notwendig.

a) Grundsätzlich bleibt es dem Bund unbenommen, bei den verschiedenen Teilbereichen des Umweltschutzes die übergreifenden, allgemeinen Rechtsgrundsätze ebenso in einem geschlossenen Gesetzeswerk zusammenzufassen wie bestimmte, vorrangige bereichsspezifische Regelungen (Umweltgesetzbuch – UGB). Jedoch steht die gesetzgeberische Wahrnehmung der gesamten Zuständigkeiten bei der konkurrierenden wie der Rahmen-Gesetzgebung bekanntlich unter der Voraussetzung, daß eine bundesgesetzliche Regelung zur „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder (zur) Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich“ ist:

(A) 3 (C)

Art. 72 Abs. 2 GG in Verb. mit Art. 75 Abs. 1 Halbsatz 1 GG. Und die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat diese „Erforderlichkeitskautele“ streng und restriktiv bemessen: BVerfG vom 24.10.2002 („Altenpflege“) E 106, 62 ff.; vom 16.3.2004 („Kampfhunde“), E 110, 141 ff.; vom 9.6.2004 („Ladenschluß“), E 111, 10 ff.; und vom 27.7.2004 („Juniorprofessur“), E 111, 226 ff. Dabei wird diese judikative Einengung des Bundes über zwei ‚quantitative‘ und zwei ‚qualitative‘ Merkmale erreicht.

(B) (D)

Da das Gebrauchmachen des Bundes von einer konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit als „Eingriff“ in die Landeskompetenz erscheint, wird dieser zunächst im Sinne des Verhältnismäßigkeitsprinzips auf den „geringstmöglichen Eingriff“ beschränkt, so daß eine bundesgesetzliche Regelung nur insoweit ‚erforderlich‘ ist, „als ohne sie die vom Gesetzgeber für sein Tätigwerden im konkret zu regelnden Bereich in Anspruch genommene Zielvorgabe des Art. 72 Abs. 2 GG, also die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, nicht oder nicht hinlänglich erreicht werden kann“ (BVerfGE 106, 62, 149). Und die zweite quantitative Restriktion rührt daher, daß eine nach der alten, bis 1994 geltenden Fassung des Art. 72 Abs. 2 GG ergangene, verfassungsgemäße Regelung unter der geltenden Erforderlichkeitsklausel nurmehr hinzunehmen ist, wenn die Änderung selber vom Gericht für „erforderlich“ gehalten wird (BVerfGE 111, 226, 265 f.).

Die gravierendste Restriktion der bundesgesetzgeberischen Möglichkeiten erfolgt aber über den qualitativen Hebel. Es werden nämlich zwei der drei in Art. 72 Abs. 2 GG aufgeführten alternativen Gründe für eine Erforderlichkeit – normative Zielvorgaben – interpretatorisch entscheidend eingegrenzt. Zum einen kommt eine „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nur noch dann in Frage, wenn sich „die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet“ (BVerfGE 106, 62, 144, Ls. 2b aa; 111, 226, 253). Zum anderen wird auch die „Wahrung der Rechtseinheit“ zurückgeschnitten. Auf sie kann sich der Bund nurmehr berufen, wenn eine Gesetzesvielfalt auf Länderebene „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“ (BVerfGE 106, 62, 145, Ls. 2b bb; 111, 226, 254).

(A) (C)

4

b) Ob unter diesen Voraussetzungen der Erlaß eines Bundes-Umweltgesetzbuches heute noch möglich wäre, ist zweifelhaft. Zwar erfassen die beiden quantitativen Einschränkungen der neuen Verfassungsrechtsprechung das Vorhaben nicht oder jedenfalls nicht unmittelbar. Aber die alternativ vorgegebenen, notwendigen Erforderlichkeitsgründe stehen nurmehr sehr begrenzt zu Gebote. Die „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ jedenfalls dürfte nach der erfolgten Restriktion kaum noch bemüht werden können. Und der Topos „Wahrung der Wirtschaftseinheit“ erscheint ohnehin nicht einschlägig, weil es kaum „um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik durch bundeseinheitliche Rechtsetzung“ gehen dürfte (BVerfGE 106, 62, 146, Ls. 2b cc; 111, 10, 28).

Ernsthaft belastbar wäre lediglich noch die Zielvorgabe „Wahrung der Rechtseinheit“. Aber ob hier ohne das UGB realiter eine Rechtszersplitterung so problematischen Ausmaßes droht, daß sie „im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden“ könnte, dürfte doch einigermaßen ungewiß sein.

2. Möglichkeit eines UGB nach neuer Kompetenzlage

(B) (D)

Durch die zu diskutierende Reform wird zunächst die Kategorie der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG) abgeschafft. Das dürfte für eine Verantwortungsentflechtung zwischen Bund und Ländern auch durchaus begrüßenswert sein. Die umweltrelevanten, bisherigen Rahmengesetzthemen (Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege sowie Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt) werden durchgängig Materien der konkurrierenden Gesetzgebung (neue Nrn. 28-32 bei Art. 74 Abs. 1 GG). Auch dies kann grundsätzlich als sachgerecht und konsequent angesehen werden, denn potentiell erhält der Bund dadurch die Möglichkeit einer weitergehenden, konsistenteren Rechtsetzung als bisher, weil nun nicht nur – regelmäßig – ausfüllungsfähige und -bedürftige Regelungen erlassen werden dürfen. Dieser Effekt wird allerdings durch den vorgesehenen neuen Art. 72 Abs. 3 GG wieder konterkariert, weil danach die Länder in den genannten Materien (mit geringen Ausnahmen) abweichende gesetzliche Regelungen treffen dürfen. Und hierbei besteht für die Länder nominell auch keinerlei Begrenzung [auf die Frage möglicher abweichungsfester Kerne wird unter 4. eingegangen].

a) Hinzu tritt ein Weiteres: Von den umweltrelevanten Regelungsmaterien der konkurrierenden Bundes-Gesetzgebung sollen die meisten von der strengen

(A) (C)

5

Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden, so daß der Bund nun darauf leichteren Zugriff hat. Zwei Substrate jedoch, nämlich die Nummern 20 und 24, verbleiben unter der strengen Erforderlichkeitskautele (die Nr. 24 freilich nur bezüglich der Abfallwirtschaft, während die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung wieder herausfällt, wodurch eine zusätzliche Rechtszersplitterung eintreten dürfte). Ob dies bzw. die einschlägige Differenzierung zwischen den Einzelbereichen des Umweltrechts wirklich sachgerecht ist, läßt sich nicht erkennen. Die Begründung des Gesetzentwurfs „Zu Nummer 5, zu Buchstabe b“ (BT-Drs. 16/813, S. 11) reicht dafür jedenfalls nicht. Eine hochgradige Konflikthanfälligkeit, Unklarheit und Kompliziertheit der Regelung ist zudem unübersehbar.

(B) (D)

Die Zersplitterung scheint mir auch wenig durchdacht. Maßstab für eine Aufteilung zwischen Bund und Ländern müßte ja etwa eine Linie nach Art der übergemeindlichen Kompetenzen der Kreise gegenüber den Gemeinden sein, wonach Aufgaben, die in ihrem sachlichen Zuschnitt über das einzelne Gemeindegebiet (Landesgebiet) hinausreichen, also Auswirkungen auf mehrere Gemeinden (Länder) haben und daher wesensmäßig nur vom übergreifenden Verband wahrgenommen werden können, eben dorthin auch zugeordnet werden müssen, während die anderen, welche allein ein Befassungsgegenstand in der kleineren, basisnäheren Gemeinschaft sind, dem dortigen Verwaltungsträger obliegen. Das ist eine Ausprägung des Subsidiaritätsprinzips. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird indessen nicht sichtbar, ob die Umweltmaterien nach solcher (oder ähnlicher) Regel, d.h. nach wirklichen Sachgesetzlichkeiten, aufgeteilt worden wären.

b) Daß unter diesen Umständen dem Bund die Möglichkeit verbliebe, ein abgerundetes allgemeines Umweltgesetzbuch zu erlassen, mutet doch eher fraglich an. In der Begründung des Reformgesetzes wird dies unter Berufung auf die Koalitionsvereinbarung zwar tapfer behauptet. „Die Kompetenz für die Grundsätze des Naturschutzes (gebe) dem Bund die Möglichkeit, in allgemeiner Form bundesweite verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen“ (BT-Drs. 16/813 S. 11). Und dies bezieht sich augenscheinlich darauf, daß „die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes“ nach dem vorgesehenen neuen Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 von Art. 72 GG der Abweichungsbefugnis der Länder entzogen ist. Aber ein danach mögliches Umweltgesetzbuch des Bundes müßte sich dann eben hierauf beschränken, was seine Bedeutung wesentlich schmälern würde. Und wenn es denn – derart begrenzt – zustande

(A) (C)

6

kommen sollte, wird es auch auf große Regelungsdiversität im übrigen Umweltrecht treffen, was seine Effektivität zusätzlich schmälern wird.

Warum im übrigen die (dürftige) Möglichkeit eines allgemeinen Bundes-Umweltgesetzbuchs nur auf dem umständlichen Weg zweier Ausnahmefestlegungen – zum einen von der Erforderlichkeitsklausel, zum anderen von der landesgesetzlichen Abweichungsbefugnis – erreicht werden soll und nicht gleich offen und positiv als Materie der ausschließlichen Bundesgesetzgebung daherkommt, bleibt unerfindlich. Erneut wird jedenfalls der mißlichen Komplizierung des Grundgesetzes Vorschub geleistet.

3. Verfahrensrechtsvereinheitlichung

(B) (D)

Die Änderungen bei Art. 84 Abs. 1 GG sind mit dem Ziel angegangen und begründet worden, die Zustimmungsbedürftigkeit von Bundesgesetzen zu verringern. Die Mitwirkungsnotwendigkeit des Bundesrates habe sich nämlich seit Beginn der Bundesrepublik 1949 nahezu verdoppelt (manche sprechen sogar von Vervierfachung), jedenfalls erfasse sie heute rund zwei Drittel aller Bundesgesetze. Ein Hauptauslöser dieser Zustimmungsbedürftigkeit sei – was sicher zutrifft – eben Art. 84 Abs. 1 GG. Wenn man nun jedoch die geplante Neufassung betrachtet, ist tatsächlich nur die bisherige Zustimmungsnotwendigkeit durch eine andere, subtilere, nämlich die zum bundeseitigen Überstimmen („overruling“) von Landesabweichungen, ersetzt worden. Und die dann vielleicht wegfallende lineare Mitwirkungsmöglichkeit der Länder wird durch eine neue, noch weitergehende Zustimmungsoption aufgefangen, nämlich die im geplanten Art. 104a Abs. 4 GG, wonach immer dann eine Bundesratszustimmung notwendig ist, wenn das betreffende Bundesgesetz mit seiner Ausführungspflicht bei den Ländern „Geldleistungen oder geldwerte Sachleistungen gegenüber Dritten“ auslöst (was zweifellos häufig der Fall sein wird). Von einer Reduzierung der Zustimmungsbedürftigkeiten kann also mitnichten die Rede sein. Erreicht wurde vielmehr nur – erneut – eine größere Komplizierung der Verhältnisse. Ich habe das ausführlich in der Zeitschrift für Gesetzgebung 2005, S. 16 (19 ff.), dargelegt. Ein wirklicher Entflechtungs- und Verbesserungsschritt wäre nur gewesen, wenn man den bestehenden Bundeseinbruch in die Verwaltungshoheit der Länder („soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen“) einfach gestrichen hätte; damit wäre auch die expansive Zustimmungsbedürftigkeit weggefallen.

(A) (C)

7

Bei der konzipierten Verzahnung von grundsätzlicher Verwaltungshoheit der Länder („Einrichtung der Behörden und Verwaltungsverfahren“), ausnahmsweiser Regelungsbefugnis des Bundes in dem Bereich und dann wieder Davon-Abweichungsmöglichkeit der Länder im übrigen von einer „Verfahrensrechtsvereinheitlichung“ zu sprechen, wenn der Bund endlich als noch größere Ausnahme („wegen eines besonderen Bedürfnisses“) gemäß Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG n.F. die Abweichungsmöglichkeit der Länder mit einer eigenen Regelung ausstechen kann, erscheint doch reichlich euphemistisch, wenigstens aber übertrieben.

Auf jeden Fall dürfte das neue Einschränkungsmerkmal – „besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung“ beim Verwaltungsverfahren – ähnlich restriktiv auszulegen sein, wie laut BVerfG-Rechtsprechung das Kriterium einer „Erforderlichkeit“ bundeseinheitlicher Gesetzesregelung nach Art. 72 Abs. 2 GG. Denn grundsätzlich sollen es ja die Länder sein, denen „die Erfüllung der staatlichen Aufgaben“ zugewiesen ist (Art. 30 GG) und die deshalb auch die Ausführung der Bundesgesetze als „eigene Angelegenheit“ (Art. 83 GG), d.h. selbstverantwortlich, wahrzunehmen haben. Der Einbruch des Bundes in dieses Reservat braucht deshalb eine ganz spezielle Rechtfertigung. Ob für das entsprechend „besondere Bedürfnis“ das rechtspolitisch unterstützenswerte Ziel des Bundes, integrierte Vorhabengenehmigungen zu ermöglichen, ausreicht, sehe ich eher skeptisch.

(B) (D)

4. Abweichungsrechte der Länder und abweichungsfeste Kerne

Vor den systematischen Folgen des neuen Abweichungsrechts der Länder (Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Hs. 1 sowie Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG künftiger Fassung) hat die Rechtswissenschaft frühzeitig und nachhaltig gewarnt. Auch in der ‚Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung‘ haben die kritischen Stimmen deutlich überwogen. Ungeklärt schien nämlich das Geltungsverhältnis von bundesgesetzlicher Grundregelung und landesgesetzlicher Abweichung (sowie erneut bundesgesetzlichem „overruling“) angesichts des bundesstaatlichen Prinzips „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) und des methodischen Grundsatzes „lex posterior derogat legi priori“. Rein konstruktiv scheint diese Ungewißheit bzw. Gemengelage durch den geplanten neuen Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG nun allerdings geklärt, auch wenn diese Kollisionsregel als ein Systembruch erscheinen muß.

(A) (C)

8

a) Verfassungspolitisch bleibt aber immer noch die große Kompliziertheit bzw. Undurchsichtigkeit der Konstruktion zu kritisieren. Der konkrete Geltungsvorrang läßt sich ja nur durch Vergleich der jeweiligen Entstehungsdaten ermitteln, und dies wird nach allfälligen Änderungen der Gesetze hin wie her noch schwieriger. Zudem verliert die rechtliche Statik des Bundesstaates an Stabilität. Es werden zwar beim Bund nicht seine Regelungsmöglichkeiten eingeschränkt, aber wenn er etwas regelt, ist nicht mehr sichergestellt, daß damit normativ das Abschließende gesagt ist. Von der Verunsicherung der Regelungsadressaten, der (in der Regel ja nichtjuristischen) Bürger also, sei noch gar nicht gesprochen, obwohl dies dem verfassungsändernden Gesetzgeber eigentlich besonders zu denken geben sollte. – An all diesen Einwänden ändert auch die in Art. 125b Abs. 2 GG vorgesehene Einschränkung des Abweichungsrechtes in der Sache nichts, sie zögert die bedenkliche Wirkung nur hinaus.

(B) (D)

Hinzu tritt ein weiteres, worauf der Sachverständige Grimm in der gemeinsamen „Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ aufmerksam gemacht hat. Der Bund ist ja nämlich nicht gehindert, nach einem abweichenden legislativen Tätigwerden der Länder „nun seinerseits wieder eine neue Regelung zu erlassen, die nach den allgemeinen Grundsätzen Vorrang genösse, bis das Land abermals von seinem Zugriffsrecht Gebrauch macht“. Möglich wird also – insbesondere bei politisch umstrittenen Regelungen – ein „Pingpongspiel“, bei dem nun auch inhaltlich unklar werden kann, welche verbindliche Gesetzesaussage tatsächlich gilt. Denn das abweichende Landesgesetz dürfte mitunter ohne das zugrundeliegende bzw. kontrastierende Bundesgesetz nicht schlüssig sein, verlangt also bei dessen Änderung geradezu ein neues Landesgesetz. Die Legislationsmaschinerie kommt richtig in Gang.

Nicht als durchschlagend würde ich dagegen die Kritik gelten lassen, mit dem neuen Abweichungsrecht würden die leistungsschwächeren, kleineren Länder „abgehängt“, weil in der Realität nur die stärkeren, größeren die gebotene Möglichkeit ausnutzen könnten. Die Prognostizierung unterschiedlicher Wahrnehmung des Abweichungsrechts mag zwar richtig sein. Aber das ist per se noch nichts Schlechtes. Denn die dann unabgeändert bleibende bundesgesetzliche Rechtslage ist ja hoffentlich solide und gut genug und verschafft den nicht abweichenden Ländern deshalb eine durchaus gleichwertige Arbeitsbasis. Und wo die Gegenstandsbereiche eben nicht von der Sache her nur übergreifend und einheitlich geregelt werden können, also substantiell in die Gesetzgebungshoheit des Bundes gehören, ist ihre

(A) (C)

9

unterschiedliche Regelung in den Ländern bundesstaatlich auch angelegt und sinnvoll. Nicht Einheitlichkeit bedeutet doch das Lebenselixier des Föderalismus, sondern Vielfalt und Diversifikation. Erst die jeweilige Eigenheit von Ländern, ihre Verschiedenartigkeit und der daraus fließende gegenseitige Ansporn entfalten die Kräfte der Bundesstaatlichkeit voll und machen ihre Überlegenheit und ihren Reichtum gegenüber dem Einheitsstaat aus.

b) In dieser Situation die Zweifel und Bedenken beschwichtigen zu wollen, ist verständlich. Die entsprechende Versicherung (Gesetzesbegründung, BT-Drs. 16/813, S. 11), es bleibe ja „für bestimmte Teile eine Abweichung der Länder ausgeschlossen (verfassungsfeste Kerne)“, ist deshalb gut gemeint, aber kaum belastbar. Woher nämlich dieser Glaube genommen wird, bleibt unerfindlich, denn es herrscht nun einmal objektives und nicht subjektives Auslegungsprinzip. D.h. es kommt für die verbindliche Rechtsaussage nicht auf das Wollen und Wünschen des Gesetzgebers an (zumal man dies unter den vielen Parlamentsabgeordneten kaum verbindlich wird feststellen können), sondern nur darauf, was objektiv, also von unbeteiligten Dritten aus der Gesetzesfassung herzuleiten ist. „Maßgeblich für die Auslegung einer Gesetzesvorschrift ist der in dieser zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers“ und nicht der subjektive, historische Wille der Gesetzesverfasser (BVerfGE 1, 299, 312; 11, 126, 129 f.; 62, 1, 45).

(B) (D)

Aus der Fassung des geplanten Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG selber läßt sich auf jeden Fall für eine Abweichungsfestigkeit bestimmter „Kerne“ – wie immer die bestimmt werden könnten – nichts entnehmen. Der Terminus „abweichen“ in seiner bedeutungsmäßigen Abgrenzung vielleicht zu „umkehren“ oder „verfälschen“ trägt derart weitgehende Folgerungen sicherlich nicht. Auch das von der Bund-Länder-Gruppe zunächst ins Spiel gebrachte „ersetzen“ kann als Gegenbegriff wenig nützen. Denn dieser Terminus ist im Sinne entstehungsgeschichtlicher Auslegung nie bis in die förmlichen Gesetzgebungsmaterialien hineingelangt und gäbe als Kontrastfolie auch semantisch kaum etwas her.

5. Umsetzung europarechtlicher Vorhaben

Daß normative Vorgaben aus Europa tunlichst geschlossen von Bundes wegen umgesetzt werden sollten, wäre sicher die problemloseste, optimale Form der mitgliedstaatlichen Pflichterfüllung. Denn die Mitgliedschaftsrechte in der EU nimmt nun einmal der jeweilige Gesamtstaat, also für Deutschland der Bund wahr. Hiervon geht zu Recht auch das

(A) (C)

10

Verfassungsreformgesetz aus, wenn es im geplanten Art. 104a Abs. 6 GG nun die interne Entlastung des Bundes regelt. Die entsprechende mitgliedschaftliche Verantwortung in der EU (Art. 10 EGV) umfaßt dabei nicht nur die Einstandspflicht für haushaltspolitische Fehlleistungen (Art. 104 EGV) oder fehlerhafte Verausgabung von EU-Mitteln, sondern nicht zuletzt auch für die Umsetzung und Einhaltung normativer europäischer Vorgaben. Und Europa wird auf dem Gebiet des Umweltschutzes eben in breitem Maße aktiv (Art. 3 Abs. 1, 95 EGV).

(B) (D)

Der vorliegende Reformgesetzentwurf hat sich bewußt nicht für eine medien- und sektorenübergreifende Querschnittskompetenz „Umweltschutz“ zugunsten des Bundes entschieden. Er hat die Materie vielmehr in ihren Einzelausschnitten im Präferenzbereich zwischen Bund und Ländern belassen. Die Abschaffung der Bundes-Rahmengesetzgebungskompetenzen und ihre – jedenfalls was die umweltrelevanten Substrate anbetrifft – Überführung in die konkurrierende Bundes-Gesetzgebungszuständigkeit bedeutet dabei nicht zwingend eine Erschwerung der deutschen Verantwortungswahrnehmung gegenüber der Europäischen Union. War die betreffende Materie innerstaatlich per Bundesrahmengesetz zu regeln, ließ sich durch den Bund zwar ein einheitliches Umsetzungsgesetz erbringen, aber wenn die Länder bei ihrer Rahmenausfüllung die bundesgesetzliche Vorschreibung mißachteten und dadurch auch die europäische Norm verletzten, blieb hierfür im Außenverhältnis der Bund verantwortlich. Für diese Konstellation ändert sich durch die Verfassungsreform im Grunde wenig: Der Bund kann seine primäre Umsetzungspflicht jetzt durch ein konkurrierend ergehendes Gesetz erfüllen, aber erneut können dann die Länder durch ihre Abweichungsgesetze gegen die europäische Vorgabe verstoßen. Es ist vorstellbar, daß nach der neuen Verfassungsrechtslage solche Landes-Europarechtsverstöße häufiger vorkommen als vorher. Deutschland (der Bund) mag dadurch also öfter in Vertragsverletzungsverfahren hineingezogen werden. Aber dafür erfolgt nun durch Art. 104a Abs. 6 Satz 1 GG n.F. auch eine interne Lastenverlagerung auf das verursachende Land. Und die Lex-posterior-Regelung des geplanten Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG macht die entsprechend haftungsrechtliche Kausalität noch deutlicher. Denn schließlich sind auch die Länder ganz eigenständig zur Beachtung des Europarechts verpflichtet.

Gewiß erleichtert sich für den Bund die Umsetzungsgesetzgebung aber dadurch, daß – bis auf die Bereiche „Verbrauchsgüterrecht und Tierschutz“ (Nr. 20) und „Abfallbeseitigung“ (Nr. 24) sowie die Querschnittsthemen „Wirtschaft“ und „Gemeineigentumsbegründung“ (Nrn. 11

(A) 11 (C)

und 15) – die möglichen Gesetzgebungstitel des Umweltrechts von der Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG ausgenommen werden sollen. Allerdings wäre (und ist) die europarechtliche Umsetzungspflicht auch nach der strengen BVerfG-Rechtsprechung ein hinreichendes Erforderlichkeitsmoment. Aber der gesetzgeberische Zugriff erscheint nun – zumindest perspektivisch – doch einfacher. – Auf die Sinnhaftigkeit einer Entriegelung der konkurrierenden Bundesgesetzgebung vom Erforderlichkeitsgebot grundsätzlich, d.h. über die speziell umweltrelevanten Materien hinaus, einzugehen, ist hier indessen nicht der Ort. Der Unterschied zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes schwindet jedenfalls nachhaltig, und es wäre für manche Gesetzgebungsmaterien der klarere Schritt, sie dann auch gleich „ausschließlich“ auf den Bund zu verlagern.

(B) Eine ganz andere, ebenfalls über den Umweltbereich hinausreichende Frage ist im übrigen noch, ob es nicht angebracht wäre, schon generell, also für sämtliche Gesetzgebungsmaterien, egal wo sie in den föderativen Gesetzgebungskategorien des Grundgesetzes einzuordnen sind, eine apriorische Umsetzungsbefugnis des Bundes vorzusehen und die Länder erst in einem zweiten Schritt auf eine Ausfüllungs- oder Abweichungsmöglichkeit zu verweisen. Ich habe hierzu ausführlicher in: Weltinnenrecht. Festschrift Delbrück (2005) S. 621 (635 f.), Stellung genommen und verweise darauf. (D)

6. Jagdrecht

Nach dem bisher Ausgeführten gilt bei der Neuregelung auch für „das Jagdwesen (ohne das Recht der Jagdscheine)“ zunächst der Einwand der Komplizierung. Außerdem ist der spezifische Unterschied zwischen der bisher nur bundesrahmenrechtlichen, aber von den Ländern detaillierbaren Regelung und einer jetzt vom Erforderlichkeitsgebot befreiten, aber von den Ländern abänderbaren konkurrierend-bundesgesetzlichen Normierung nur schwer auszumachen (s.o.).

Tendenziell dürfte der Gestaltungsspielraum der Länder aber jedenfalls größer werden. Das erscheint mir auch nicht unangebracht, weil bezüglich der jagdlich relevanten Kriterien (geographische Lage, Waldreichtum, Faunagestalt, Besiedlungsdichte, Klima u.a.) die Länder eben deutlich verschieden sind. Dagegen dürften Fragen der jagdlichen Sicherheit, aber auch Fragen des jagdlichen Artenschutzes (jedenfalls bei artenmäßig ganz

(A)

12

(C)

grundsätzlicher Notwendigkeit), eine bundeseinheitliche Regelung erfordern, und diese müßte auch unablösbar, wenigstens ununterschreitbar sein. Das also könnte ein „änderungsfester Kern“ sein, wie ihn die Gesetzesbegründung nahebringen will. Daß der Text des Reformgesetzes selber dieses Desiderat nicht erbringt, ist schon oben (unter 4.) dargetan worden. Ähnlich wie beim „Recht der Jagdscheine“ sollte man solche Bereiche des Jagdwesens dshalb in Art. 72 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 GG n.F. ausdrücklich aus der Abweichungsbefugnis der Länder herausnehmen. Bezüglich des nicht-jagdlichen „Artenschutzes“ ist dies ja auch bei Nr. 2 des neuen Art. 72 Abs. 3 Satz 1 GG schon geschehen (siehe ebenso die „stoff- oder anlagenbezogenen Regelungen“ beim Wasserhaushalt in Nr. 5).

(B)

(D)

(A)

Prof. Dr. Christian Schrader

Schriftliche Stellungnahme als Sachverständiger
für die Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages
sowie des Bundesrates zur

Föderalismusreform im Umweltbereich

am 18. Mai 2006.

Zusammenfassende Thesen

(B) 1) Die Föderalismusreform ist ebenso zu begrüßen wie das Vorhaben Umweltgesetzbuch. Die geltende Kompetenzordnung des Grundgesetzes, auf dem Stand des Umweltschutzes der 1970er Jahre, verhindert sachgerechte Regelungen des Umweltschutzes.

2) Die vorgesehene Reform ist eine unzureichende lex Vorhabengenehmigung. Nur dieses eine Ziel eines Umweltgesetzbuches ist im Blickpunkt – der Entwurf verfehlt, es erreichbar zu machen. Erst recht fallen andere Ziele des UGB der Erforderlichkeitsklausel sowie inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Abweichungsrechten der Länder zum Opfer.

3) Die Europarechtskompatibilität der Kompetenzordnung für das Umweltrecht wird nicht erreicht.

4) Um ein Umweltgesetzbuch und die Europarechtskompatibilität zu erreichen, ist eine konkurrierende Bundeskompetenz „Umweltschutz“ erforderlich, die von der Erforderlichkeitsklausel befreit sowie materiellrechtlich und verfahrensrechtlich abweichungsfest ausgestaltet ist. (Nur) Hilfsweise sind Einzelkorrekturen denkbar.

(C)

Fachhochschule Fulda
University of Applied Sciences



Marquardstr. 35, D-36039 Fulda
christian.schrader@sk.fh-fulda.de
Telefon (06 61) 96 40 - 4 62 / 450
Telefax (06 61) 96 40 - 4 53
Fulda, 8. Mai 2006

(D)

(A)

2

(C)

Die Föderalismusreform ist ebenso zu begrüßen wie das Vorhaben Umweltgesetzbuch. Die geltende Kompetenzordnung des Grundgesetzes verhindert sachgerechte Regelungen des Umweltschutzes.

Vor 1994 stellten die Klauseln zur Erforderlichkeit einer Bundesregelung sowie zu den Grenzen der Rahmenkompetenz faktisch keine justitiablen Grenzen für Bundesregelungen dar. Es genügte in der Praxis, wenn in einem Bundesgesetz irgendwo eine ausfüllungsbedürftige Stelle für den Landesgesetzgeber übrigblieb. Diese schleichende Kompetenzverlagerung auf den Bund höhlt den Föderalismus aus. Die Zustimmungspflicht von Gesetzen durch Art. 84 GG führt zu Blockaden von Bundestag und Bundesrat und zur Verwischung politischer Verantwortlichkeit. Neben der mangelnden Europatauglichkeit des Grundgesetzes ist dies das zentrale Motiv für die anstehende Föderalismusreform.

(B)

Für den Umweltbereich ist festzuhalten, dass trotz der schleichenden Aushöhlung von Länderkompetenzen in einem Bundesstaat keine vollständige Bundesregelung des Umweltschutzes möglich ist.

(D)

Dies liegt an dem **Querschnittscharakter des Umweltschutzes** und am Charakter der Kompetenzen des Bundes. Umweltschutz ist eine Querschnittsmaterie, die nicht nur mit Ordnungsrecht zur Regelung der Umweltmedien Wasser, Luft und Boden geregelt werden kann. In einem Instrumentenmix sind auch weichere, zum Beispiel informatorische Instrumente einzusetzen. Über die Umweltmedien hinaus sind alle gesellschaftlichen Akteure und alle Politikbereiche betroffen.

Dabei sind **ausschließliche Länderkompetenzen betroffen**. Zum Beispiel ist bei Warnungen vor umweltbezogenen Gefährdungen eine Abgrenzung zur Ländermaterie der Gefahrenabwehr und des Katastrophenschutzes zu treffen. Die sinnvolle Bündelung der Einsatzkräfte durch die Länder darf der Bund nicht im Katastrophenfall durch informatorische Einflussnahmen unterlaufen. Auch in Zeiten der Vogelgrippe ist die Warnung vor Umweltgefahren vor Ort Ländersache. Umweltrecht des Bundes, etwa in § 10 Abs. 5 Umweltinformationsgesetz, ist insoweit einschränkend anzuwenden. Ebenso muss der Bund etwa bei der Einbeziehung des Umweltschutzes in den Schulunterricht oder im Bauordnungsrecht ausschließliche Länderkompetenzen beachten. Alle Festlegungen der Bundeskompetenzen stoßen irgendwann an die

(A) 3 (C)

Grenzen, die den Ländern einen Bereich ausschließlicher Gesetzgebung sichern. Insoweit wird es nie eine vollständige Bundesregelung sämtlicher Umweltaspekte geben.

Ferner sind die bestehenden **Kompetenzbestimmungen** des Grundgesetzes **auf dem Stand des Umweltschutzes der 1970er Jahre**. Damals galt es, die vorhandenen Regelungen des luft- und wasserbezogenen Umweltschutzes und des Naturschutzes zuzuordnen sowie offensichtliche Mängel in der Abfallbeseitigung abzustellen. Dafür wurden ausdrückliche Bundeskompetenzen geschaffen. Alle späteren Erkenntnisse und Ausweitungen des Umweltschutzes mussten durch ausweitende Interpretation dieser wenigen Sektorkompetenzen und durch Hereinnahme des Umweltschutzes in andere Bundeskompetenzen, etwa bei Art. 74 Nr. 11 GG „Recht der Wirtschaft“ gelöst werden. Oft muss aus einem Mosaik mehrerer sonstiger Kompetenzen eine Kompetenz für Umweltregelungen des Bundes hergeleitet werden, wobei die Grenzen dieser Methode strittig sind.

(B) Die geplante bloße Zusammenführung der bisherigen umweltbezogenen Kompetenzen löst nicht die Streitfragen, wie weit sich zusammen mit anderen Kompetenzen eine Bundeskompetenz für nicht genannte Umweltbereiche ergibt. Beispielsweise ist dies strittig für das Bodenschutzrecht, also ob das Bundes-Bodenschutzgesetz sämtliche bodenschützenden Materien erfassen darf. Teils wird auf Art. 74 Nr. 18 GG „Bodenrecht“ abgehoben, teils auf eine Zusammenschau der umweltbezogenen Kompetenzen des Bundes. Zu beiden Aspekten ergibt sich aus dem Gesetzentwurf keine Klärung der Streitfrage. Die beim Erlass des Bundes-Bodenschutzgesetzes über einen Kompetenzmix zusammengesammelte Bundeskompetenz wäre heute kaum noch zu bejahen. (D)

Insbesondere bei den medienübergreifenden und verfahrensbezogenen Instrumenten des Gemeinschaftsrechts sind Bundesregelungen nur möglich durch sehr extensive Heranziehung ungeschriebener oder mitgeschriebener Bundeskompetenzen und durch die massive Ausweitung zustimmungspflichtiger Gesetz aufgrund Art. 84 GG.

Das Bundesverfassungsgericht ließ Ausdehnungen der einzelnen Kompetenztitel zu, etwa die Hereinnahme von Abfallwirtschaftsgesichtspunkten in die „Abfallbeseitigung“. Doch es war und ist daran gebunden, dass es keine umfassende Umweltkompetenz des Bundes gibt.

(A)

4

(C)

Andererseits griff das Bundesverfassungsgericht entscheidungsfreudig die Verfassungsänderung 1994 auf. Sie sollte den Kompetenzschränken des Bundesgesetzgebers engere Konturen verleihen. BMJ und BMI traten innerhalb der Bundesregierung einer in der Literatur ganz herrschenden Meinung entgegen, wonach eine Gesamtkompetenz für die Inhalte des UGB I hergeleitet werden konnte aus ungeschriebenen Kompetenzen oder aus einer europafreundlichen Auslegung des Grundgesetzes. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gibt im Ergebnis den skeptischen Verfassungsressorts Recht. Die Erforderlichkeitsklausel und die Begrenzungen der Rahmenkompetenz interpretiert das Gericht sachlich eng und vor allem nicht mehr als politischen Einschätzungsspielräume, sondern als verbindliche und justitiable Rechtskriterien. Weil in Kernbereichen wie dem Naturschutz und dem Wasserhaushalt nun keine unmittelbar geltenden Vollregelungen auf breiter Front mehr möglich sind, ist die **Einführung eines umfassenden Umweltgesetzbuches unmöglich geworden**.

(B)

Insgesamt ist dem Bund durch die Verfassungsänderung 1994 und durch die dazu ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein umfassendes Umweltgesetzbuch mehr rechtssicher möglich. Selbst in einzelnen Umweltmaterien ist dies dem Bund nicht mehr möglich. Ausgewirkt hat sich dies beim Zugang zu Umweltinformationen, wo die Umsetzung des EG-Recht nun nicht mehr auf Umweltkompetenzen, sondern auf die ungeschriebene Kompetenz der Regelung für Bundesbehörden gestützt werden musste. Statt in einer Bundesregelung wird Europarecht nun zusätzlich, für die Landesbehörden, durch 16 Ländergesetze umgesetzt – wahrlich keine Übersichtlichkeit für die primären Adressaten, die Bürger. Es war 2001 bei der Novelle des UVP-Gesetzes offensichtlich ungläubwürdig, die Bundeskompetenz für die Umweltverträglichkeitsprüfung einer Waldrodung daraus herzuleiten, dass Rodungen von 10 Hektar Wald, also von 1000 Meter Länge und 100 Metern Breite, „häufig über die Grenze eines Landes hinaus reichen“ und daher eine Bundeskompetenz gegeben sein soll (vgl. BT-Drs. 14/4599, S. 67). Der Bund ist in solchen Fällen vom geheimen Einverständnis der Länder abhängig, klare Verantwortlichkeiten nicht mehr gegeben. Derartig fundiertes Bundesrecht wird rechtlich zum umblasbaren Windspiel - bislang hat bloß noch niemand die verfassungsrechtliche Kompetenzfrage deutlich gestellt.

(D)

(A)

5

(C)

Die vorgesehene Reform ist eine unzureichende lex Vorhabengenehmigung.

Dieses eine Ziel eines Umweltgesetzbuches (UGB) ist im Blickpunkt – der Entwurf verfehlt, es erreichbar zu machen. Erst recht fallen andere Ziele des UGB der Erforderlichkeitsklausel sowie inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Abweichungsrechten der Länder zum Opfer.

I. Ausdrückliche Kompetenztitel nur für einzelne Umweltaspekte

Die vorgesehene Reform führt die einzelnen Kompetenztitel des Bundes inhaltlich nicht weiter, abgesehen von der vom Bundesverfassungsgericht bereits zugelassenen Weiterentwicklung der „Abfallbeseitigung“ zur „Abfallwirtschaft“. Die sektorale Umweltkonzeption der 1970er Jahre bleibt das Grundgerüst der Umweltkompetenzen des Bundes. Der Bund bleibt weiterhin für die Mehrzahl der heutigen Umweltmaterien auf eine Ableitung **aus anderen Kompetenztiteln und aus ungeschriebenen Kompetenzen** angewiesen, so zum Beispiel beim

(B)

- Bodenschutz,
- Chemikalienrecht,
- Umweltinformationsrecht,
- Öko-Audit,
- Recht der erneuerbaren Energien,
- Klimaschutz,
- (sogenannte: grüne) Gentechnik,
- strafrechtlichen und zivilrechtlichen Umweltschutz sowie
- bei der Umweltverträglichkeitsprüfung,
- bei Verfahrensregelungen und
- beim Gerichtszugang.

(D)

Dies gefährdet bereits die **Fortführung bestehender Einzelmaterien** des bundesrechtlichen Umweltschutzes. Zum Beispiel wurde 1998 das Bundes-Bodenschutzgesetz geschaffen, um bundeseinheitliche Rechtssicherheit bei der Sanierung von Altlasten zu erreichen. Dies geschah im Interesse des Umweltschutzes an Bodensanierungen, aber auch der Wirtschaft an Rechtssicherheit bei der Nutzung von Industriegrundstücken. Für eine Novelle des Bundes-Bodenschutzgesetzes wird jetzt nach der Erforderlichkeitsklausel eine hohe Begründungslast bestehen. Ob die

(A)

6

(C)

Begründung angesichts des Übergreifens in die ausschließliche Ländermaterie Gefahrenabwehrrecht dann gelingt, ist eher ungewiss. Die Folge: Solches Bundesrecht ist nicht mehr anpassbar, es versteinert und wird den Interessen nicht mehr gerecht.

II. Ermöglichung des UGB

Umso weniger gelingt eine sichere kompetenzrechtliche Fundierung für das umfassende Vorhaben, die Zersplitterung des Umweltrechts aufzuheben durch ein umfassendes UGB.

A. UGB – nur Vorhabengenehmigung

Die Gesetzesbegründung nennt mehrfach als Motiv, die anlagen- und vorhabenbezogenen Anforderungen des Umweltrechts zusammenzuführen. Dies war Inhalt des im Frühjahr 1999 vom BMU vorbereiteten Ersten Buchs zum Umweltgesetzbuch, sogenanntes UGB I. Damals wie heute ist die Sinnhaftigkeit einer solchen einheitlichen Vorhabengenehmigung unbestritten.

(B)

Um diese Vorhabengenehmigung zu erreichen, sieht der Gesetzentwurf mehrfach Sonderregelungen vor. Zu nennen sind beispielsweise die abweichungsfesten Kerne bei anlagenbezogenen Regelungen im Wasserhaushalt, Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG, oder beim Umweltverfahrensrecht, Begründung zu Art. 84 GG.

(D)

Allerdings ist der **Entwurf** hierfür **nicht konsequent und unzureichend**.

Ein Vorhabengenehmigungs-Gesetz müsste sich auch auf Materien stützen, die wie Art. 74 Nr. 11 „Recht der Wirtschaft“ nicht von der Erforderlichkeitsklausel befreit sind. Dies wird zum Druck führen, nicht das für die Vorhabengenehmigung erforderliche, sondern nur das im Rahmen der Erforderlichkeitsklausel Begründbare zu regeln. Im Gesetzgebungsverfahren werden erhebliche Diskussions- und Blockadepotentiale eröffnet, das Ergebnis wäre verfassungsrechtlich bereits an dieser Stelle angreifbar. Ferner muss eine Vorhabengenehmigung inhaltlich auch abfallwirtschaftliche Aspekte sowie naturschutzrechtliche Auswirkungen, zum Beispiel in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, einbeziehen. Dies ist nicht gesichert. Denn die Erforderlichkeitsklausel, Art. 72 Abs. 2 GG, soll bei der Abfallwirtschaft nicht entfallen. Hier wird es fraglich sein, ob die Hereinnahme von abfallwirtschaftlichen Aspekten in eine UGB-Vorhabengenehmigung der gerichtlichen Überprüfung standhalten wird. Im Naturschutz sind die „Grundsätze des Naturschutzes“ abweichungsfest. Der erläuternde

(A) (C)

7

Begleittext der Koalitionsvereinbarung geht zwar auf viele naturschutzrechtliche Materien ein, aber er lässt gerade zur Eingriffsregelung offen, ob der Bund sie abweichungsfest regeln können soll. Bislang ist die Eingriffsregelung nur im Bauplanungsrecht bundeseinheitlich geregelt, ansonsten sind die Länder gerade bei der Ausfüllung dieser Rahmenvorschrift sehr eigenständig, unterschiedlich und innovativ vorgegangen. Dies lässt es vom Wohlwollen der Länder abhängen, ob sie ihren gewohnten Regelungsspielraum im Bereich der Eingriffsregelung zugunsten der einheitlichen Vorhabensregelungen aufgeben werden.

Schließlich ist zugunsten der Vorhabengenehmigung als abweichungsfester Kern im Bereich Wasserhaushalt „anlagenbezogene Regelungen“ vorgesehen. Dies erfasst nur das Anlagenrecht. Die Vorhabengenehmigung ist jedoch wegen den europarechtlichen Vorgaben der UVP- und IVU-Richtlinie über Anlagen hinaus auf Infrastrukturvorhaben wie zum Beispiel Verkehrswege zu beziehen. In diesen Bereichen bestünde das Abweichungsrecht der Länder fort, wenn nicht statt „anlagenbezogene“ auf „vorhabenbezogene Regelungen“ umgestellt wird.

Damit ist der Gesetzentwurf keine rechtssichere Grundlage der Vorhabengenehmigung. Er schreibt die ungeklärten Verantwortlichkeiten und die Blockadepotentiale der Länder bei Konsenssuchen im Bundesrat fort und verstärkt sie sogar.

(B) (D)

B. UGB als solches

Nur die Zulassung von größeren Anlagen und Vorhaben zu regeln, verkennt jedoch die Zielsetzungen und den Gesamtcharakter des UGB.

Ziele des UGB sind:

- Schaffung eines ökologischen Rahmens der sozialen Marktwirtschaft
- Grundgesetz der Umweltpflege
- Allgemeines Umweltgesetz
- Ökologieggesetz
- Harmonisierungsgesetz
- Instrument der Vollzugsverbesserung

bzw. nach der Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch:

- Vereinheitlichung, Vereinfachung und Konsolidierung durch Beseitigung des verwirrenden Geflechts von Umweltschutzgesetzen und der Zersplitterung des Umweltrechts

(A)

8

(C)

- Innovation, um zu einem medienübergreifenden Umweltrecht und zu mehr Umweltschutz durch weniger Normen beizutragen.

Schließlich ist die Heranführung der deutschen Umweltrechtsstruktur an die Struktur des europäischen Umweltrechts zu nennen, um nicht die vielfältigen Spannungen und häufigen EG-Rechtsverletzungen in die Zukunft fortzuschreiben.

Dementsprechend enthielt zum Beispiel der Allgemeine Teil des Entwurfs der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch neben den Vorhaben die Kapitel Planung, eingreifende Maßnahmen und Überwachung, betrieblicher Umweltschutz, Umwelthaftung und sonstige ökonomische Instrumente, Umweltinformation sowie grenzüberschreitender Umweltschutz.

Ein Vorhabengenehmigungs-Gesetz würde den umfassenden UGB-Ansatz verfehlen. Es wäre keine Kodifikation des Bundes-Umweltrechts. Es wäre einem Bürgerlichen Gesetzbuch vergleichbar, das nur den Kaufvertrag als wichtigsten Vertragstyp regelt - aber andere Vertragstypen, nicht-vertragsbezogene Grundlagen, das Sachenrecht, das Familienrecht und das Erbrecht ihren eigenen Strukturen überließe.

(B)

Der Gesetzentwurf ist nicht eindeutig, ob ein umfassendes UGB oder lediglich ein UGB-Vorhabengenehmigung verfolgt wird. Die Begründung nennt zwar beide Aspekte hintereinander, so BT-Drs. 16/813 S. 8 bzw. S. 15. Der Text des Gesetzentwurfs lässt jedoch nicht erkennen, dass es abweichungsfest möglich sein soll, sämtliche Umweltmaterien bundesrechtlich zu regeln.

(D)

Es bleibt offen, ob sich trotz der wenigen ausdrücklichen Umweltkompetenzen des Bundes für alle Umweltmaterien seine Regelungskompetenz aus ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen ergibt oder ergeben soll.

- Wenn sie sich aus ungeschriebenen oder mitgeschriebenen Kompetenzen ergibt oder ergeben soll, unterliegt das künftige UGB insoweit den Restriktionen der Erforderlichkeitsklausel, da Art. 72 Abs. 2 GG den „Umweltschutz“ nicht davon ausnimmt. Wenn weiterhin viel auf Art. 74 Nr. 11 GG, Recht der Wirtschaft, gestützt werden muss, greift die Erforderlichkeitsklausel quer durch das UGB als Bremse für durchgreifende Vereinheitlichungen des Umweltrechts.
- Die abweichungsfesten Kerne des Naturschutzes und des Wasserhaushalts, Art. 72 Abs. 3, bedeuten im Umkehrschluss, dass in den meisten Materien dieser zentralen Bereiche des Umweltrechts von den Ländern abweichende Regelungen aufgestellt werden können. Dies belastet die angestrebte Einheitlichkeit und Verein-

(A)

9

(C)

fachung des Umweltrechts.

Zudem bleibt es unklar, wo etwa im Naturschutzrecht das Abweichungsrecht der Länder auf einen abweichungsfesten Kern stößt. Zum Beispiel legt § 2 Abs. 1 Nr. 13 Satz 5 des BNatSchG für den Konflikt von Sportausübung in der Natur unmittelbar geltend fest, dass „natur- und landschaftsverträgliche sportliche Betätigungen in der freien Natur“ zur Erholungsfunktion des Naturschutzes gehören. Bisher erlaubt die Rahmengesetzgebung bereits in vielen Bereichen 16 verschiedene Ausformungen in Landesrecht, zum Beispiel beim Betretungsrecht von Natur und Landschaft. Rad- und Wanderwege, Bootsfahrer und Segelflieger machen aber nicht an Landesgrenzen halt. Werden die bundeseinheitlichen Vorgaben weiter zurückgefahren, wird die Bevölkerung bei der Sportausübung verwirrt, wie sie sich in der Natur verhalten kann. Der Naturschutz soll künftig der Bundeskompetenz unterfallen, verbunden mit der Abweichungsbefugnis der Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG, davon wiederum ausgenommen sind die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes. Was „Grundsätze des Naturschutzes“ sind, regelt nicht der so betitelte § 2 BNatSchG, sondern ein in der Koalitionsvereinbarung verankerter Begleittext zum Entwurf der Föderalismusreform. Dort ist als Bundeskompetenz genannt, „in allgemeiner Form verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen.“ Dies ist undeutlich: Legt ein Land eng aus, was als Grundsatz des Naturschutzes abweichungsfest ist, so kann es beispielsweise für die Sportausübung in der Natur restriktivere Regeln festsetzen. Mountainbiker und Gleitschirmflieger dürften keine Landesgrenzen überschreiten, weil sie im Nachbarland eventuell nicht keinen naturverträglichen Sport ausüben.

(B)

(D)

Andererseits könnte der Bund behaupten, dass seine abweichungsfeste Gesetzgebung über die in § 2 BNatSchG enthaltenen Grundsätze hinaus in viele Einzelmaterien des Naturschutzes hineinreicht, weil der Begleittext nur „beispielsweise“ bestimmte Naturschutzthemen von der Rückausnahme wieder ausnimmt.

Statt Klarheit im Verhältnis von Bundes- und Landeskompetenz zu bekommen, lädt die Reform mit künftig vier Regelungsstufen ein zu ausufernden Bund-Länder-Streitigkeiten.

- Das UGB wird bereits wegen des verfahrensbezogenen EG-Rechts viel Verfahrensrecht im Sinne des Art. 84 GG enthalten müssen. Zwar besteht nach dem Be-

(A) (C)

10

gleittext in der Koalitionsvereinbarung „Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall“ abweichungsfesten Verfahrensrechts des Bundes darstellen. Doch die Gesetzesbegründung reduziert diesen Konsens bereits wieder auf einen Ausschnitt des Umweltrechts, nämlich die Vereinfachung von Zulassungsverfahren. Nach allgemeinen Rechtsregeln ist die Ausnahme des abweichungsfesten Umweltverfahrensrechts eng auszulegen. Wenn die Begründung in sich inkonsistent ist, kann aus dem Willen des Gesetzgebers nicht hergeleitet werden, dass die Ausnahme wirklich das gesamte Umweltverfahrensrecht erfassen soll. Zum Beispiel wären Verfahrensregeln über das Öko-Audit nicht abweichungsfest.

In die gleiche Richtung geht, dass die Einigkeit von Bund und Ländern über einen „regelmäßige“ Einschätzung nach allgemeinem Rechtsverständnis Abweichungen zulässt: Keine Regel ohne Ausnahmen. Für solche Ausnahmen vom Bund-Länder-Konsens würde dann sogar noch streiten, dass sie zur Regel des Art. 84 GG, nämlich zum Abweichungsrecht der Länder zurückführen würden.

(B) (D)

Der heutige politische Konsens über die Regel bindet die Akteure in Bund und Ländern als politisches Agreement. In der politischen Fortentwicklung der nächsten Jahre werden sich künftige Akteure nicht mehr in gleichem Maße politisch gebunden fühlen.

Insgesamt verfehlt der Entwurf, klare, rechtssichere und zukunftssichere Kompetenzgrundlagen für ein UGB des Bundes zu schaffen. Angesichts dieser Kompetenzwirren kann ein UGB nicht angegangen werden. Die Reform verfehlt eines ihrer wesentlichen Ziele.

Die Europakompatibilität der Kompetenzordnung für das Umweltrecht
wird nicht erreicht.

Ein Reformziel der Föderalismusreform ist die „Europatauglichkeit des Grundgesetzes“, BT-Drs. 16/813, S. 8. Sie soll durch eine Neuregelung der Außenvertretung und andere Änderungen erreicht werden.

Umweltrechtlich ist festzustellen, dass das **europäische Umweltrecht anders strukturiert** ist als das deutsche, was ständig zu Friktionen von europäischem und deutschem Umweltrecht führt. Wie die Kompetenzbestimmungen der 1970er Jahre bezieht sich das deutsche Umweltrecht mit sektoralen Gesetzen auf einzelne Umweltmedien. Es ist auf Festlegung materieller Belastungsgrenzen gerichtet. Das europäi-

(A) 11 (C)

sche Umweltrecht ist medienübergreifend auf eine integrierte Sichtweise bezogen. Statt auf materielle Grenzwerte setzt es prozedural auf eine verfahrensbezogene Herangehensweise unter Einbeziehung aller gesellschaftlichen Akteure, insbesondere der Bürger, der Umweltorganisationen und der Wirtschaft. Durch die Strukturunterschiede kommt es häufig zu Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes bildet das europäische Umweltrechtsverständnis nicht ab. Das Ziel der Europatauglichkeit der allgemeinen Grundgesetzbestimmungen ist daher darauf zu erweitern, dass sich die Umsetzung des europäischen Umweltrechts nicht weiter ständig an überkommenen deutschen Kompetenzbestimmungen reibt. Zur Europakompatibilität müssen die Kompetenzbestimmungen des Grundgesetzes mit der Struktur des europäischen Umweltrechts harmonisiert werden.

Dies wird verfehlt, da die **Bundeskompentenz weiterhin einzelne**, vor allem **medienbezogene Kompetenzbereiche** der 1970er Jahre abdeckt und **beim Umweltverfahrensrecht widersprüchlich** ist.

(B) Integrierter, medienübergreifender Umweltschutz kann damit nur in deutsches Recht umgesetzt werden, soweit sich dies aus weiteren Kompetenztiteln als ungeschriebene oder mitgeschriebene Bundeskompetenz herleiten lässt. Das Europarecht betrifft (D) nicht nur die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Angefangen beim Abfallbegriff ist das deutsche Abfallrecht vorgeprägt vom europäischen Abfallrecht. Im Naturschutz und Wasserhaushalt gibt die EG nicht nur vorhabenbezogene Inhalte vor, sondern prägt das Arten- und Biotopschutzrecht oder den ökologischen Erhaltungszustand von Gewässern. Mit dem Öko-Audit werden die Betriebe, mit den Informations-, Beteiligungs- und Klagerechten von Umweltorganisationen wird die Gesellschaft in das Umweltrecht einbezogen. Die Kennzeichnung des Energieverbrauchs von Elektrogeräten und Autos soll bewusste Konsumententscheidungen fördern. Diese Inhalte können nach dem Gesetzentwurf nicht adäquat in Bundesrecht umgesetzt werden. Die Gesetzesbegründung hat das Problem zwar erkannt und führt die bisherigen Gesetzgebungskompetenzen der Art. 74 und 75 GG zusammen, um eine Vollregelung der Materien und insoweit eine einheitliche Umsetzung von EU-Recht zu ermöglichen (BT-Drs. 16/813, S. 11). Doch die materiellrechtlichen Strukturunterschiede können nur „insoweit“, nämlich nur für die Vorhaben aufgelöst werden, für die die künftige Vorhabengenehmigung nach dem Umweltgesetzbuch gilt.

(A) (C)

12

Bei kleineren Vorhaben oder außerhalb des vorhabenbezogenen Umweltrechts wird die Erforderlichkeitsklausel bei den oben genannten Beispielen zu Restriktionen für bundeseinheitliche Regelungen führen. Der medienübergreifende Schwerpunkt des EG-Umweltrechts stünde weiterhin konträr zum medienbezogenen Ansatz der ausdrücklichen Umweltkompetenzen des Bundes. Es tritt hinzu, dass bei der Umsetzung des Europarechts auf Landesebene elementare europarechtliche Fragen wie der Vorrang des Europarechts verkannt werden. Zum Beispiel soll bei der Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie in einem Bundesland der Umweltinformationsanspruch subsidiär zu engeren nationalen Zugangsansprüchen sein – trotz klaren Vorrang des EG-Rechts. Derartige Unkenntnisse oder Missachtungen des EG-Rechts in manchen Ländern führen zur mangelhaften Umsetzung, zu Sanktionsverfahren der EG und zur Vorenthaltung von EG-basierten Bürgerrechten.

Für viele der Kompetenztitel des Bundes soll die Erforderlichkeitsklausel fortgelten. Zum Beispiel im Abfallbereich werden bundeseinheitliche Regelungen fraglich sein für die europarechtlich vorgeprägte Rückgabe von Batterien, Verpackungen, Altfahrzeuge sowie für das Öko-Design von Elektrogeräten.

(B) (D)

Abweichungsrechte in den meisten Bereichen des Wasserrechts und des Naturschutzrechtes lassen unübersichtliche EG-Rechtsverletzungen durch die Länder befürchten. Bereits jetzt sind Länder oder gar Kommunen verantwortlich für viele EG-Vertragsverletzungsverfahren, zum Beispiel bei unzureichender Meldung von FFH-Gebieten oder fehlerhafter Ausschreibung von Abfallentsorgungsverträgen.

Die nächsten EG-Verfahren sind in der Begründung zur Föderalismusreform angelegt. Denn europarechtlich ist seit 2003 die Mitwirkung von Nichtregierungsorganisationen im Umweltschutz vorgegeben, Richtlinie 2003/35/EG. Ausdrücklich dem Abweichungsrecht der Länder geöffnet sein soll „die Mitwirkung der Naturschutzverbände“, so die der Koalitionsvereinbarung, Anlage 2, Rn. 42, am Ende. Diese Formulierung nimmt nicht auf, dass es nach dem EG-Recht um **Mitwirkungen von „Umweltschutz“organisationen** geht. Die Richtlinie 2003/35/EG räumt nicht mehr nur Naturschutzvereinen, sondern Umweltschutzorganisationen ein Mitwirkungsrecht ein.

Durch die Formulierung der Koalitionsvereinbarung wird zwischen Bund und Ländern Streit entstehen, ob das ausdrückliche Abweichungsrecht sich nur auf die naturschutzrechtliche Mitwirkung der Naturschutzverbände oder auch auf die europarechtlich geforderte Mitwirkung von Umweltschutzorganisationen geht.

(A) (C)

13

Einen Wertungswiderspruch innerhalb der Abweichungsrechte der Länder enthält der Entwurf ferner im Artenschutz. Der Artenschutz ist engmaschig durch internationales Recht (Washingtoner Artenschutzabkommen) und EG-Recht (zum Beispiel FFH-Richtlinie) vorgeprägt. Dies spricht dafür, ihn bundeseinheitlich und abweichungsfest auszugestalten. Der Gesetzentwurf sieht dementsprechend den Artenschutz in Art. 72 Abs. 3 als abweichungsfesten Kern vor. Allerdings nur in Nr. 2, beim naturschutzrechtlichen Artenschutz. In Nr. 1, beim Jagdrecht, ist nicht der Artenschutz, sondern nur das Recht der Jagdscheine abweichungsfest. Es sollte einheitlich dem Bundesgesetzgeber möglich, die bisherigen Unübersichtlichkeiten, Widersprüche und europarechtlichen Spannungen von naturschutzrechtlichem und jagdrechtlichem Artenschutz aufzulösen, indem an das Wort „Jagdscheine“ angefügt wird „und des Artenschutzes“. Dies entspräche auch dem Bedürfnis nach Klarheit strafrechtlicher Bestimmungen. § 329 Abs. 3 Strafgesetzbuch stellt Beeinträchtigungen der naturschutzrechtlich geschützten Arten unter Strafe. Die bundesweite Geltung dieser Strafnorm wird untergraben, wenn landesrechtlich für geschützte Arten eine Jagdzeit eröffnet ist.

(B) (D)

Derartige Probleme bei Abweichungsrechten werden vermieden, wenn den Ländern entweder kein Abweichungsrecht zusteht oder wenn es nur über das EG-Recht hinausgehend zugunsten des Umweltschutzes angewandt werden darf, aber nicht im Interesse einer Aufweichung der europa- oder bundesrechtlichen Regelungen.

Verfahrensrechtlich sieht der Entwurf in Art. 84 GG generell Länderregelungen vor. Von bundesrechtlichen Regelungen des Verwaltungsverfahrens können die Länder abweichende Regelungen treffen. Nur in Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung abweichungsfeste Verfahrensregelungen treffen.

Dies wird dem stark verfahrensrechtlich ausgerichteten Europarecht nicht gerecht. Im Europarecht sind die UVP-, die IVU- und die Umweltinformationsrichtlinie ebenso Beispiele für verfahrensorientierte Instrumente wie die EG-Öko-Audit-Verordnung (EMAS).

Nach der Koalitionsvereinbarung „besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall“ im Sinne abweichungsfesten Bundes-Verfahrensrechts bilden. Umweltverfahrensrecht sind all die oben genannten Beispiele gemeinschaftlichen Umweltrechts.

(A)

14

(C)

Die mangelnde Europarechtskompatibilität lässt sich an der EG-Richtlinie zum Zugang zu Umweltinformationen ablesen, die detailliert mit Verfahrensregelungen untersetzt ist. Der Bund sah sich 2004 nicht in der Lage, diese Rechtsmaterie weiterhin mit einem einheitlichen Bundesgesetz umzusetzen. Das neue Bundesgesetz gilt seither nur für Bundesbehörden, jedes Land muss für seine Behörden die EG-Richtlinie 2003/4/EG gesondert umsetzen. Dies hat bereits wieder zu Konflikten Deutschlands mit der Kommission geführt, weil die Länder die Richtlinie noch gar nicht oder aber offensichtlich gemeinschaftswidrig umsetzten. Selbst wenn künftig eine materielle Bundeskompetenz bestünde, würde bei Art. 84 GG die Frage entstehen, ob die verfahrensrechtlichen Regelungen auch bundeseinheitlich umgesetzt werden dürfen. Denn die Begründung, dass Umweltverfahrensrecht regelmäßig einen Ausnahmefall abweichungsfesten Kern nach Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG darstellen soll, bezieht sich im folgenden nur auf das Verfahren der Vorhabengenehmigung und nicht auf alle Verfahrensregelungen etwa beim Öko-Audit oder beim Zugang zu Umweltinformationen.

(B)

Um ein Umweltgesetzbuch und die Europarechtskompatibilität zu erreichen, ist eine konkurrierende Bundeskompetenz „Umweltschutz“ erforderlich, die von der Erforderlichkeitsklausel befreit sowie materiellrechtlich und verfahrensrechtlich abweichungsfest ausgestaltet ist.

(D)

(Nur) Hilfsweise sind Einzelkorrekturen denkbar.

Die vorstehenden Ausführungen verdeutlichen, dass die Kompetenzbestimmungen im Umweltbereich mehrfach defizitär sind:

- Die Orientierung an sektoralen Kompetenztiteln der 1970er Jahre verhindert integrierten, medienübergreifenden Umweltschutz, wie er vom Europarecht gefordert wird.
- Die Erforderlichkeitsklausel im Abfallrecht und den anderen Kompetenztiteln, die weiterhin im Umweltbereich herangezogen werden müssen, stellt an bundeseinheitliche Regelungen zu hohe Anforderungen.
- Die Grenzen der Abweichungsrechte sind nur auf die Vorhabengenehmigung ausgerichtet, bereits hier defizitär und ansonsten unzureichend und widersprüchlich.

(A) 15 (C)

Es wird weiterhin, sogar vermehrt zu Blockademöglichkeiten zwischen Bund und Ländern und dem Verwischen von Verantwortlichkeiten kommen.

Um diesen Defiziten abzuhelpfen und europakompatible, ein UGB ermöglichende und zukunftsgerichtet sachgerechte sowie Verfassungsstreit vermeidende Kompetenzbestimmungen zu erhalten, sollte

- anstelle der einzelnen sektoralen Kompetenztitel eine konkurrierende Bundeskompetenz „Umweltschutz“ eingeführt werden.
- anstelle vereinzelter, inkonsistenter Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel der gesamte Kompetenztitel „Umweltschutz“ von der Erforderlichkeitsklausel befreit werden.
- anstelle einzelner, teils widersprüchlicher abweichungsfester Kerne der Kompetenztitel „Umweltschutz“ materiellrechtlich und verfahrensrechtlich abweichungsfest ausgestaltet werden.

(B) Nur hilfsweise, wenn diese große Lösung im Gesamtgefüge der Föderalismusreform nicht herstellbar ist, sollten zumindest einige Punkte aufgegriffen werden, die wesentliche Schwächen vermeiden und teils nur redaktioneller Art sind. (D)

In Art. 84 GG bzw. in der Begründung zu Art. 84 GG wird klargestellt, dass sämtliche Regelungen des Umweltverfahrensrechts abweichungsfest sein sollen.

In Art. 72 Abs. 3 wird, um eine Vorhabengenehmigung zu ermöglichen, als abweichungsfester Kern eingefügt: Beim Naturschutz das „Recht der Eingriffsregelung und andere vorhabenbezogene Regelungen“ und beim Wasserhaushalt anstatt „anlagenbezogene“ neu: „vorhabenbezogene Regelungen“.

In Art. 72 Abs. 2 wird im Bezugstext zu Art. 74 Abs. 1 die Nr. 24 gestrichen, um auch bei der Abfallwirtschaft eine Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel zu erhalten.

Um die stets strittige Herleitung von Umweltkompetenzen aus anderen Kompetenztiteln zu verringern, sollten in Art. 74 Nr. 24 als weitere Umweltbereiche genannt werden: „Bodenschutz, Chemikaliensicherheit, Klimaschutz, erneuerbare Energien und Energieeinsparung, Öko-Audit, Zugang zu Umweltinformationen“.

(A)



(C)

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 Klimaschutzes. 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.

(B)

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.

(D)

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)

(A) Seite 2 der Stellungnahme zur Föderalismusreform  (C)

- 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.

(B) 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 (D)

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

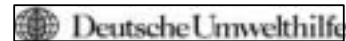
Die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 Abs. 1 GG) soll abgeschafft werden. Für den Umweltbereich bedeutet das: das Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt (also das Gewässer- und Hochwasserschutzrecht) sollen in die sog. 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.

(A)

Seite 3 der Stellungnahme zur Föderalismusreform



(C)

„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.

(B)

(D)

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 Regelungsdichte 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.

(A) Seite 4 der Stellungnahme zur Föderalismusreform  (C)

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 Zwangsgeldandrohungen 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.

(B) (D)

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. Mit 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.

(A)

Seite 5 der Stellungnahme zur Föderalismusreform



(C)

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

(B)

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).

(D)

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.

(A) Seite 6 der Stellungnahme zur Föderalismusreform  (C)

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.

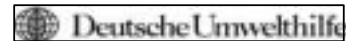
5. Gefährdung der Europatauglichkeit Deutschlands

(B) 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. (D)

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. Vergegenwärtigt 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

(A)

Seite 7 der Stellungnahme zur Föderalismusreform



(C)

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.

(B)

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.

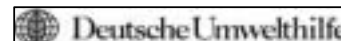
(D)

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.

(A)

Seite 8 der Stellungnahme zur Föderalismusreform



(C)

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

(B)

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.

(D)

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.

(A) *Seite 9 der Stellungnahme zur Föderalismusreform*  (C)

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

(B) Dr. Cornelia Ziehm, (D)

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