

**Kernaussagen der Sachverständigen zur Föderalismusreform
2006 im Bereich des Umweltrechts**

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Kernaussagen der Sachverständigen zur Föderalismusreform 2006 im Bereich des Umweltrechts

Ausarbeitung WD 3 - 222/06

Abschluss der Arbeit: 23.06.06

Fachbereich WD 3: Verfassung und Verwaltung

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen im Rahmen der öffentlichen Anhörung vom 18. Mai 2006	4
2.1.	<u>Wolfgang Gerhards</u>	4
2.2.	<u>Alois Glück</u>	4
2.3.	<u>Prof. Dr. Kloepfer</u>	5
2.4.	<u>Prof. Dr. Hans-Joachim Koch</u>	5
2.5.	<u>Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner</u>	6
2.6.	<u>Prof. Dr. Josef Ruthig</u>	7
2.7.	<u>Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig</u>	7
2.8.	<u>Prof. Dr. Christian Schrader</u>	8
2.9.	<u>Dr. Cornelia Ziehm</u>	9
3.	Unaufgefordert abgegebene Stellungnahmen	10
3.1.	<u>Jens Lattmann</u>	10
3.2.	<u>Prof. Dr. Karsten Witt</u>	11
3.3.	<u>Dr. Helmut Röscheisen</u>	11
3.4.	<u>Peter Janssen</u>	12
3.5.	<u>Bernhard Haase</u>	12
3.6.	<u>Dr. Helmut Born</u>	13
3.7.	<u>Josef Tumbrinck</u>	13
3.8.	<u>Andrees Gentsch</u>	14

1. Einleitung

In einer Übersicht werden die schriftlichen und mündlichen Stellungnahmen von neun der zur öffentlichen Anhörung des gemeinsamen Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates und des Rechtsausschusses des Bundestages (15. Sitzung) im Rahmen der Föderalismusreform **geladenen Sachverständigen** zum Themenbereich Umwelt und Landwirtschaft dargestellt. Anschließend folgen acht der **unaufgefordert abgegebenen Stellungnahmen** von verschiedenen Verbänden und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Dabei wurden die Kernaussagen ermittelt und zusammengefasst.

Im Text werden die Begriffe „Pro Länder“ oder „Kontra Abweichungsmöglichkeit der Länder“ verwendet. Die Abweichungsgesetzgebung der Länder betrifft zwei Bereiche. Zum einen soll der **Art. 84 Abs. 1 GG** verändert werden. Nach Satz 2 der Regelung kann in Bundesgesetzen künftig – ohne die bisher erforderliche Zustimmung des Bundesrates – die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt werden; die Länder können aber davon abweichende Regelungen treffen. Zum anderen ist der **Art. 72 Abs. 3 GG** betroffen, wonach die Länder in den unter Nr. 1 bis 6 aufgezählten Bereichen durch Gesetz von der Gesetzgebung des Bundes abweichen können.

Zusammenfassend kann man sagen, dass sich die überwiegende Zahl der Stellungnahmen gegen die neue Abweichungsgesetzgebung der Länder aussprechen, sowohl im Rahmen des Art. 84 Abs. 1 GG als auch beim Art. 72 Abs. 3 GG.

Positiv bewertet wurde die Abweichungsgesetzgebung der Länder von fünf der geladenen Sachverständigen.

Auch in Bezug auf die Europatauglichkeit der Reformvorschläge, die Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG und die vorgesehenen Kompetenztitel wurde überwiegend Kritik geäußert. Grundsätzlich befürworteten aber alle Sachkundigen die Föderalismusreform und sahen diese als überfällig und notwendig an.



2. **Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen im Rahmen der öffentlichen Anhörung vom 18. Mai 2006**

2.1. **Wolfgang Gerhards**

(Justizminister a. D., Bonn)¹

- Erfreulich ist, dass nun endlich ein **Umweltgesetzbuch (UGB)** vom Bund geschaffen werden kann.

- **Abfallwirtschaft in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (neu):** Die bundeseinheitliche Regelung in Form der Erforderlichkeitsklausel sollte in diesem Bereich überdacht werden. Der Bund kann künftig auch ohne die Erforderlichkeitsklausel in allen wesentlichen Bereichen einheitliche Regelungen treffen.

- **Pro Länder:** Das Abweichungsrecht der Länder ist kein Problem. Durch die abweichungsfesten Kerne und den Wegfall der Erforderlichkeitsklausel für zentrale Bereiche werden ein „Wettlauf nach unten“ und ein Dumping von Standards unter den einzelnen Ländern verhindert. Die inhaltlichen Standards und die verfahrensrechtlichen Vorgaben sind für die meisten Bereiche durch das EU-Recht festgeschrieben. Das gilt für die Länder genauso wie für den Bund.

2.2. **Alois Glück**

(Präsident des Bayerischen Landtags, München)²

- Die **Reduzierung der zustimmungsbedürftigen Gesetze** (siehe Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages WD 3 123/06) durch das vorgeschlagene Gesamtpaket ist sehr zu begrüßen³.

1 Es gibt keine schriftliche Stellungnahme. Die Stellungnahme wurde dem Stenografischen Bericht der 15. Sitzung des Rechtsausschusses entnommen.

2 Siehe Fußnote 1.

3 Siehe Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages WD 3-123/06.

- **Pro Länder:** Das Abweichungsrecht stellt keinen „Wettlauf nach unten“ dar, es ist vielmehr notwendig.

Der Bund setzt mit seiner Gesetzgebung die Maßstäbe. Wer davon nach unten abweicht, wird gegenüber den Bürgern in der öffentlichen Debatte einem Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sein.

Die Länder sind an EU-Normen genauso gebunden wie der Bund. Die Kompetenzen der Fachbehörden der Länder und Landtage sind in der Summe nicht geringer als die der Behörden auf der Bundesebene.

2.3. Prof. Dr. Kloepfer

(Humboldt-Universität zu Berlin, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanz- und Wirtschaftsrecht)

- Das **UGB** als eine wesentliche Forderung an ein modernes Umweltrecht wird jetzt endlich ermöglicht; auch von der Verfassung wird ein gewisser politischer Handlungsdruck zur Schaffung einer Umweltrechtskodifikation erzeugt.

- **Pro Länder:** Das Abweichungsrecht stellt keine Gefahr dar. Bund und Länder haben bereits seit 35 Jahren erfolgreich gemeinsam gearbeitet. Den Ländern ist ein verantwortungsvoller Umgang mit dem Abweichungsrecht nicht von vornherein abzuerkennen. Es wird kein Dumping von Standards nach unten stattfinden.

2.4. Prof. Dr. Hans-Joachim Koch

(Universität Hamburg, Seminar für Öffentliches Recht und Staatslehre)

Der Sachverständige spricht folgende Empfehlungen aus:

- Ein **einheitlicher Kompetenztitel „Recht des Umweltschutzes“** ist zu fordern. Dieser würde dann ein effizientes **UGB** zum Umweltrecht ermöglichen.

- Eine **Freistellung von der Erforderlichkeitsklausel** ist zwingend notwendig. Sie bietet keine Gewähr für eine hinreichend eindeutige und rechtssichere Kompetenzzuweisung.
- **Kontra Abweichungsmöglichkeiten der Länder:** Zugunsten der Länder sollten dem Bund Ermächtigungen zu einfachgesetzlichen Öffnungsklauseln für eine Gesetzgebung der Länder eingeräumt werden. Diese Klauseln eröffnen einerseits die Möglichkeit eines begrenzten Länderwettbewerbs um vor allem schutzverstärkende Regelungen, sie können andererseits den nicht abweichungswilligen Ländern aber auch eine ineffiziente Parallelgesetzgebung ersparen. Anders als weit gefasste Abweichungsrechte der Länder gefährden Öffnungsklauseln die Handlungsfähigkeit Deutschlands auf der europäischen oder internationalen Ebene nicht.
- 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.

2.5. **Prof. Dr. Heinrich Freiherr von Lersner**

(Präsident des Umweltbundesamtes a. D.)

- Die Aufnahme des „**Wasserhaushalts**“ in **Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG (neu)** ist sehr zu begrüßen.
- Es sollte aber im Art. 74 GG eher vom „Recht des Umweltschutzes“ die Rede sein. Ferner sollten nicht einzelne Sachbereiche aufgezählt werden. Die einzelnen Bereiche des Umweltschutzes sollten dann in einer Klammer aufgeführt werden.
- **Kontra Abweichungsrecht für die Länder:** Der Bund sollte in den einzelnen Bundesgesetzen konkretisieren, inwieweit die Länder von seinen Regelungen abweichen dürfen. Ein generelles Abweichungsrecht sollte man in der Verfassung aber nicht vorsehen.
- **Grundsätzlich sollten einheitliche Bundeskompetenzen bestehen.**

2.6. **Prof. Dr. Josef Ruthig**

(Johannes- Gutenberg-Universität Mainz, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europarecht, Rechtsvergleichung)

- **Pro materielles Abweichungsrecht der Länder in Art. 72 Abs. 2 GG (neu).**

Ein Abweichungsrecht der Länder ist sinnvoll. Mindeststandards ergeben sich ohnehin aus dem Gemeinschaftsrecht.

- Im **Rahmen der Abweichungsgesetzgebung** sollte ein **Notifizierungsverfahren** eingeführt werden. Der Bund sollte die Möglichkeit und die Pflicht haben, ein Register der abweichenden landesrechtlichen Bestimmungen zu führen, das es dem Rechtsanwender erleichtert, sich kundig zu machen, welche Vorschriften wo gelten.

- **Kontra verfahrensrechtliches Abweichungsrecht nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG (neu).**

Es sollte auf ein verfahrensrechtliches Abweichungsrecht der Länder verzichtet werden. 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 ist ein einheitliches **UGB** möglich.

2.7. **Prof. Dr. Edzard Schmidt-Jortzig**

(Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Lehrstuhl für Öffentliches Recht)

- **Pro Länder:** Stärkung der Länderrechte ist sehr zu begrüßen.

- **Die Gesetzgebungskompetenzen** sind zu kompliziert konzipiert. Besonders der Art. 72 GG ist für den Laien nicht verständlich.

- **Problem:** Um ein **UGB** zu entwickeln, ist ein klarer, abweichungsfester Kern von Sachbereichen nötig. Dieser ist bislang aber nicht erkennbar.

2.8. **Prof. Dr. Christian Schrader**

(Fachhochschule Fulda, Rechtsfragen der Technikentwicklung)

W

Es besteht Konsens über zwei Ziele:

1. **Schaffung eines Umweltgesetzbuches:** Im Entwurf ist noch unklar, welche Ziele man mit dem UGB verfolgen will: Ein UGB I - Vorhabengenehmigung - oder ein umfassendes UGB. Momentan drängt sich der Schluss auf, dass die im Vorschlag vorgesehene Kompetenzverteilung eher zu einem UGB I führt, also zugunsten einer auf die Wirtschaft bezogenen Vorhabengenehmigung.

→ **Fazit:** Die vorgesehene Reform ist eine unzureichende lex Vorhabengenehmigung. Der Entwurf verfehlt das Ziel, ein gesamtes UGB erreichbar zu machen. Zudem fallen andere Ziele des UGB der Erforderlichkeitsklausel sowie inhaltlichen und verfahrensrechtlichen Abweichungsrechten der Länder zum Opfer.

2. **Europatauglichkeit:** Das europäische Umweltrecht ist sehr integriert gefasst. Damit stellt sich die Frage, ob man es mit einem Kompetenzmix schafft, diesen integrierten Ansatz umzusetzen. Beim UGB I, der Vorhabengenehmigung, wird man das über das Recht der Wirtschaft erreichen können. Aber ob man das europäische Umweltrecht, das sehr viel weiter reicht, auf diese Weise erfassen wird, ist sehr fraglich. Das europäische Umweltrecht ist sehr verfahrens- und akteursbezogen. Unter Akteure werden nicht nur die Betriebe verstanden, sondern auch die Bürger. Der Kompetenzmix ist ein großes Problem, weil man nicht umfassend integriert herangehen und das Europarecht beispielsweise bei den bürgerorientierten Instrumenten einheitlich umsetzen kann.

→ **Fazit:** Die Europarechtskompatibilität der Kompetenzordnung für das Umweltrecht wird nicht erreicht.

- **Allgemein:** Es sollten in der Verfassung selbst klare Abgrenzungsfragen geregelt sein. 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 eine Abweichung zugunsten des Umweltrechts zu ermöglichen.

2.9. **Dr. Cornelia Ziehm**

(Deutsche Umwelthilfe e. V., Berlin)

A blue square logo containing the white letter 'W'.

- **Ziele: Europatauglichkeit, UGB und Effektiver Umweltschutz**

Legt man diese Ziele an den vorliegenden Gesetzentwurf an, so kommt man zu dem Ergebnis, dass sie nicht erreicht werden können, zum Teil sogar konterkariert werden.

- **Kontra Abweichungsrechte der Länder.** Diese werden - ebenso wie die frühere Rahmengesetzgebung - die Umsetzung von Europarecht in nationales Recht erschweren. Der Bund kann natürlich umsetzen, aber die Länder können innerhalb von sechs Monaten davon abweichen. Eben weil Naturschutz und Gewässerschutz grenzüberschreitend geregelt werden müssen, ist es nicht begreiflich, wie diese Abweichungsrechte mit dem Erfordernis von Sachgerechtigkeit zu vereinbaren sind. Es müssen bundeseinheitliche Mindeststandards vorgegeben und den Ländern so genannte Öffnungsklauseln bzw. Schutzverstärkungsklauseln eingeräumt werden. Dann haben sie in diesem Rahmen die Chance, das zu regulieren, was sie möchten, und dennoch gibt es einen Mindeststandard mit einheitlichen Regeln.

- **Abweichungsfeste Kerne** sind im Gesetzentwurf so vage formuliert, dass sie viele Angriffspunkte und Auslegungsmöglichkeiten bieten.

- Die Schaffung eines **UGB** ist möglich, aber nur ohne Abweichungsbefugnisse der Länder.

3. **Unaufgefordert abgegebene Stellungnahmen**

Zusätzlich befinden sich auf der Website des Deutschen Bundestages (http://www.bundestag.de/ausschuesse/a06/foederalismusreform/Unangeforderte_Stellungnahmen/05_Umwelt/index.html) eine Reihe von Stellungnahmen von nicht zur Anhörung eingeladenen Verbänden und Körperschaften des öffentlichen Rechts.

3.1. **Jens Lattmann**

(Deutscher Städtetag, Köln)

- Die Abschaffung der **Rahmengesetzgebung** und Überführung in die konkurrierende Gesetzgebung ist als dringend erforderliche Grundlage zur Schaffung eines **UGB** grundsätzlich zu begrüßen.
- **Kontra Abweichungsrecht der Länder** in den Bereichen Naturschutz, Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung sowie Wasserhaushalt. Durch die Abweichungskompetenz besteht die große Gefahr, dass ein Wettbewerb unter den Ländern entsteht, in dem sinnvolle Umweltstandards abgesenkt werden.
- Wichtige thematische Umweltbereiche, wie der Klimaschutz oder die erneuerbaren Energien, verfügen nicht über einen eigenen Kompetenztitel. Bedauerlicherweise müssen diese auch zukünftig auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden. Die **Vielfalt der vorgesehenen Kompetenztitel schafft keine Rechtsklarheit**. Verfassungsrechtliche Streitigkeiten sind insbesondere im Hinblick auf die Interpretation der Erforderlichkeitsklausel zu erwarten.
- **Kontra Abweichungsrecht der Länder in Art. 84 Abs. 1 GG.**
- Ein einheitlicher Kompetenztitel wird in Form eines „**Rechts des Umweltschutzes**“ im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten für erforderlich gehalten.

3.2. **Prof. Dr. Karsten Witt**

(Erster Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht – Vereinigung für Agrar- und Umweltrecht e. V.)

- **Kontra Abweichungsrecht der Länder.** In verschiedenen Bereichen (Recht der Landschaftsplanung, Inhalt und Ausweisungen von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft sowie die Mitwirkung der Naturschutzverbände) sollte es einheitliche Regelungen ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder geben. Im Interesse der Chancengleichheit im Wettbewerb sollten die hierfür maßgeblichen Regelungsbereiche bundeseinheitlich kodifiziert sein.

- Die **Aufspaltung der Gesetzgebungsbefugnisse** könnte die Kodifizierung des Umweltrechts durch Schaffung eines (bundes-) einheitlichen Umweltgesetzesbuches erschweren.

- Es besteht kein Anlass für die Überführung der Regelungsmaterien des landwirtschaftlichen Grundstücksverkehrs und des landwirtschaftlichen Pachtwesens in Länderkompetenz (vgl. BT-Drs. 16/813, S. 21).

3.3. **Dr. Helmut Röscheisen**

(Generalsekretär, Dachverband der deutschen Natur- und Umweltschutzverbände e. V.)

- **Kontra Abweichungsmöglichkeit der Länder.** Es droht eine Parallelgesetzgebung zwischen Bund und Ländern. Ein UGB und eine einheitliche Anlagengenehmigung werden durch die Zersplitterung der umweltrechtlichen Kompetenzen, die unterschiedlichen Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme und die Abweichungsbefugnisse der Länder praktisch verhindert. Damit stellen die Ministerpräsidenten der Länder das erhebliche Potential zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und zur Rechtsvereinfachung hinter ihren „egoistischen Machtinteressen“ zurück.

3.4. **Peter Janssen**

(Vorstandsmitglied, Kuratorium Sport und Natur, München)

- **Kontra Abweichungsgesetzgebung der Länder, speziell beim Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG (neu).** Es ist nicht verständlich, warum der Gesetzgeber nur die „Grundsätze des Naturschutzes“ der alleinigen Gesetzgebungsbefugnis des Bundes überlassen will, den Naturschutz im Übrigen aber der Abweichungsgesetzgebung der Länder zuordnet.

- **Kontra unterschiedliche landesspezifische Regelungen.** Für den Natursportler sind die unterschiedlichen Regelungen in den Bundesländern zum großen Teil nicht nachvollziehbar. Verbote in einem Bundesland führen zu wachsendem Freizeittourismus in anderen Ländern und damit zur Zunahme von Verkehr und zu neuen Problemen (sog. Verdrängungseffekte).

3.5. **Bernhard Haase**

(Vorsitzender, Bundesarbeitsgemeinschaft der Jagdgenossenschaften und Eigenjagdbesitzer)

Kontra Abweichungsgesetzgebung der Länder. Bisläng konnte der Bund durch die Rahmengesetzgebung unter Mitwirkung der Länderkammer bundesweite Mindestregelungen vorgeben und damit die Grundpfeiler des systembedingt auf Nachhaltigkeit ausgerichteten deutschen Jagdrechts gewährleisten. Das Jagdrecht soll nun der Abweichungsgesetzgebung zugeordnet werden. Auf die Dauer gesehen könnte dies zu einer unterschiedlichen Ausgestaltung des Eigentumsrechts der Jagd in den Ländern führen. Es wird im Allgemeinen eine **Schwächung des Jagdrechts** durch die Überführung der Kompetenz für das Jagdrecht von der konkurrierenden in eine Abweichungsgesetzgebung befürchtet.



3.6. **Dr. Helmut Born**

(Generalsekretär, Deutscher Bauernverband)

Kontra Abweichungsrecht der Länder. Das Abweichungsrecht der Länder darf nicht so weit gehen, dass sie Mindeststandards im Umweltbereich unterlaufen können. Weil die Umweltmedien (z. B. Wasser und Luft) nicht an Landesgrenzen gebunden sind, muss hier der Bund für ausreichende Mindeststandards sorgen können.

3.7. **Josef Tumbrinck**

(Landesvorsitzender, Naturschutzbund Nordrhein Westfalen, NABU-NRW)

Kontra Abweichungsgesetzgebung der Länder. Der NABU kritisiert insbesondere, dass der Entwurf uneinheitlich ausgestaltete Abweichungsrechte der Länder vorsieht, die keinem nachvollziehbaren Prinzip folgen und die Schaffung des geplanten Umweltgesetzbuches sowie die Einführung einer integrierten Vorabgenehmigung nahezu unmöglich machen. Eine weitere Folge dieser Abweichungsgesetzgebung ist die Zersplitterung des gesamten Umweltrechts und damit die Schaffung einer schier unüberschaubaren Rechtslage für Bürger, Verbände und Investoren. Hinzu kommt die mangelnde EU-Rechtstauglichkeit dieser aufwändigen, unübersichtlichen Gesetzgebung. Insgesamt werden die Ziele der Föderalismusreform hinsichtlich Effektivität, Transparenz und klaren Kompetenzzuweisungen deutlich verfehlt.

3.8. **Andrees Gentsch**

(Bereich Recht und Umwelt, Verband der Elektrizitätswirtschaft e. V.)

Kontra Abweichungsgesetzgebung der Länder. Im gesamten Bundesgebiet sind einheitliche Verhältnisse für den Bereich der Umwelt notwendig.

