

HERAUSFORDERUNG UMWELTGESETZBUCH

Tagung des Bundesministeriums
für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
am 16.02.2007 in Berlin



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundes
Amt 
Für Mensch und Umwelt

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06844 Dessau
Telefax: (0340) 21 03 22 85
E-Mail: info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de
Redaktion: Fachgebiet I 2.1
Gestaltung: Umweltbundesamt
Druck: Mercedes-Druck, Berlin
Titelbild: Jörg Lantelme
Stand: Juli 2007
Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier.

FORUM UMWELTGESETZBUCH

HERAUSFORDERUNG UMWELTGESETZBUCH

Tagung des Bundesministeriums für
Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
am 16.02.2007 in Berlin

VORWORT

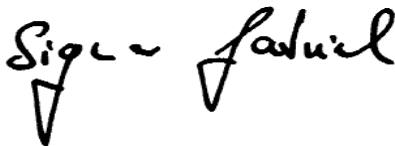
Es ist uns ein besonderes Anliegen, Ihnen die erste Ausgabe der Veröffentlichungsreihe „Forum Umweltgesetzbuch“ vorstellen zu können. Sie soll Akteuren aus Politik, Ländern, Unternehmen, Umweltverbänden sowie aus Hochschulen und juristischer Praxis ein Forum bieten, ihre Position zum Thema Umweltgesetzbuch - kurz UGB - darzulegen.

Die Schaffung eines UGB steht ganz oben auf der umweltpolitischen Agenda. Im Koalitionsvertrag ist das Ziel klar formuliert: das Umweltrecht in Deutschland vereinfachen und in einem UGB zusammenfassen. Das Bundesumweltministerium arbeitet derzeit mit Hochdruck daran. Regelungen, die zurzeit noch über unterschiedliche Fachgesetze verstreut sind, werden in einem UGB - und damit unter einem Dach - vereint. Das bestehende Umweltrecht wird dadurch zusammengeführt, vereinfacht und weiterentwickelt. Das Ziel ist es, noch in dieser Legislaturperiode den ersten Teil eines Umweltgesetzbuches zu verabschieden.

Ein solch umfassendes Projekt wie das UGB kann nur im offenen und intensiven Dialog mit allen Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit erfolgreich sein; die gemeinsame Veröffentlichungsreihe „Forum Umweltgesetzbuch“ des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes soll dazu beitragen.

Dieses erste Heft der Reihe „Forum Umweltgesetzbuch“ dokumentiert die Tagung „Herausforderung Umweltgesetzbuch“ vom 16. Februar 2007 in Berlin, die das Bundesumweltministerium veranstaltete. Es enthält die Beiträge der Referenten sowie eine Zusammenfassung der Diskussionen.

Unser Dank gilt allen, die an dieser Ausgabe mitgewirkt haben. Wir wünschen eine anregende Lektüre.



Sigmar Gabriel
Bundesminister für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit



Prof. Dr. Andreas Troge
Präsident des
Umweltbundesamtes

INHALTSVERZEICHNIS

Das neue Umweltgesetzbuch als Beitrag für mehr Modernität und Effizienz in der Umweltpolitik	7
---	----------

Bundesumweltminister Sigmar Gabriel

Das Umweltgesetzbuch aus der Perspektive der Wirtschaft	14
--	-----------

Dr. Martin Wansleben

Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

Bedeutung des Umweltgesetzbuchs aus Sicht der Rechtswissenschaft	21
---	-----------

Prof. Dr. Michael Kloepfer

Humboldt-Universität zu Berlin

Ziele, Inhalt und Nutzen eines Umweltgesetzbuchs: Zusammenfassung der Podiumsdiskussion	29
--	-----------

Teilnehmende:

Tanja Gönner, Umweltministerin des Landes Baden-Württemberg

Dr. Klaus Mittelbach, Leiter der Abt. Umwelt und Technik des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V.

Jürgen Resch, Präsidiumsmitglied des Deutschen Naturschutzrings e.V. und Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe e.V.

Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Vorsitzender Sachverständigenrat für Umweltfragen

Alfred Wirtz, Regierungsvizepräsident der Bezirksregierung Münster

Moderation:

Prof. Dr. Andreas Troge, Präsident des Umweltbundesamtes

Überlegungen zur Kodifikation des Wasserrechts im Umweltgesetzbuch	36
---	-----------

MinDir Dr. Helge Wendenburg

Leiter der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Überlegungen zur Kodifikation des Wasserrechts: Zusammenfassung der Diskussion	44
---	-----------

Überlegungen zur Kodifikation des Naturschutzrechts	46
--	-----------

MinDir Jochen Flasbarth

Leiter der Abteilung Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Überlegungen zur Kodifikation des Naturschutzrechts: Zusammenfassung der Diskussion	51
--	-----------

DAS NEUE UMWELTGESETZBUCH ALS BEITRAG FÜR MEHR MODERNITÄT UND EFFIZIENZ IN DER UMWELTPOLITIK*

Bundesumweltminister Sigmar Gabriel

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich willkommen zu unserer Tagung "Herausforderung Umweltgesetzbuch". Ich freue mich sehr, dass Sie unserer Einladung so zahlreich gefolgt sind.

Mir ist berichtet worden, dass nicht nur das UGB, sondern auch der Tagungstermin für manchen von Ihnen eine Herausforderung darstellt.

Im Vorfeld war offenbar aus bestimmten Karnevals- und Faschingsregionen ein gewisses Murren zu vernehmen. Da das BMU mit seinem Hauptsitz Bonn in gewissem Sinne ja auch eine rheinische Behörde ist, waren wir in dieser Frage durchaus nicht ohne Problembewusstsein. Aber die deutsche Ratspräsidentschaft mit ihren vielfältigen Verpflichtungen ließ uns keine andere Wahl – dafür bitte ich um Verständnis. Und wie die große Resonanz zeigt, scheinen wir letztlich doch niemanden überfordert zu haben. Dafür bin ich dankbar, offenbar besteht ein gewaltiges Interesse am UGB. Das finde ich auch gut und richtig, denn in der Tat: wir behandeln hier heute eines der wichtigsten umweltrechtlichen Regelungsvorhaben dieser Legislaturperiode.

Ich kann mir vorstellen, dass die Erwartungen an dieses UGB ebenso groß sind wie das Interesse an der heutigen Veranstaltung.

Umweltgesetzgebung heute

Gestatten Sie mir zunächst eine allgemeine Bemerkung zur Rolle des Umweltrechts bei der Durchsetzung unserer umweltpolitischen Ziele. Manche meinen ja, die Steuerung durch Umweltvorschriften sei ein alter bürokratischer Hut. Sie empfehlen uns stattdessen, die Umwelt durch neue informelle Formen der Regulierung zu schützen.

Dem möchte ich deutlich widersprechen. Mit freiwilligen Selbstverpflichtungen allein werden wir die Herausforderungen im Umweltbereich nicht meistern. Wie wir bei der gescheiterten Selbstverpflichtung der deutschen Automobilindustrie zur Senkung des CO₂-Ausstoßes gerade wieder erfahren haben, können wir auf solche Instrumente nicht oder nur sehr begrenzt bauen.

* Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Tagung des BMU "Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)" am 16.02.2007.

Wo die Einhaltung von Umweltzielen und Umweltstandards zuverlässig gewährleistet werden soll, müssen die Anforderungen rechtsverbindlich fixiert werden.

Ein schlagkräftiges Umweltrecht bleibt daher auch in Zukunft unverzichtbar - das gute alte Ordnungsrecht hat keineswegs ausgedient, sondern mehr denn je seine Berechtigung.

Umweltgesetze sorgen bei allen Beteiligten für Rechtssicherheit und Orientierung. Sie stellen sicher, dass Mensch und Umwelt wirksam geschützt und Risiken entsprechend dem technischen Fortschritt begrenzt werden.

Anspruchsvolle Umweltbestimmungen sind aber auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten ein Gewinn. Sie schaffen einen wichtigen Anreiz zur Einführung umweltfreundlicher Technologien und Verfahren, stärken den Innovationsprozess und sind damit zugleich Motor für die Entwicklung neuer Märkte.

Allerdings muss das geltende Umweltrecht immer wieder kritisch überprüft und an die aktuellen Erfordernisse angepasst werden.

- ▶ Werden die bestehenden Umweltvorschriften den Bedürfnissen gerecht?
- ▶ Sind die Regelungen überschaubar, inhaltlich klar, widerspruchsfrei, sachgerecht und vernünftig handhabbar?
- ▶ Kann man die Dinge einfacher und unaufwändiger regeln und der Wirtschaft sowie den Behörden das Leben dadurch einfacher machen?

Genau diese Fragen wollen wir mit dem UGB anpacken.

Ein bisschen ist es mit der Umweltgesetzgebung wie mit einem Haus, das in die Jahre gekommen ist.

Der Dachboden und der Keller stehen voll mit "altem" Zeug, das keiner mehr braucht und oder das einfach überholt ist. Hier muss dringend einmal entrümpelt werden. Mit einem Durchbruch zwischen Küche und Wohnzimmer kann mit einfachen Mitteln mehr Licht, Übersicht und Großzügigkeit geschaffen werden.

Neue Entwicklungen im Klimaschutz oder der Energieversorgung müssten dringend in der Haustechnik berücksichtigt werden. Die Wasserversorgung ist nicht mehr auf dem neuesten Stand, der Garten könnte auch mal wieder in Form gebracht werden – allerdings ohne dabei die Artenvielfalt zu beseitigen.

Das UGB ist also unser Renovierungs- und Sanierungskonzept für dieses "Jahrzehnte alte Haus" Umweltgesetzgebung.

Jetzt möchte ich natürlich auch keine falschen Erwartungen wecken: wir werden keinen zweiten Berliner Hauptbahnhof bauen (und am Ende die Hälfte weglassen) der beim ersten politischen Sturm umfällt, eher einen zweiten Reichstag – eine sinnvolle Verbindung zwischen dem bewährten Alten und dem notwendigen Neuen.

Warum ein UGB?

Das UGB hat eine lange Vorgeschichte, die Sie alle kennen. Die Überlegungen und Vorarbeiten reichen bis weit in die 90er Jahre zurück.

Alle bekannten sich damals zum UGB, das Projekt konnte aber nicht erfolgreich abgeschlossen werden, weil es dem Bund an den nötigen Gesetzgebungskompetenzen fehlte. Jetzt nach der Föderalismusreform haben wir diese Kompetenzen.

Noch in dieser Legislaturperiode sollen grundlegende Teile eines Umweltgesetzbuchs verabschiedet werden. In der Umweltpolitik ist man vor Überraschungen bekanntlich nie sicher; dies gilt offenbar auch beim UGB. Nachdem wir das Vorhaben jetzt wieder konkret in Angriff genommen haben, sind die Reaktionen bei einem Teil der früheren Befürworter erstaunlicherweise eher verhalten.

Insbesondere die Wirtschaft, die das geltende deutsche Umweltrecht jahrelang als überreguliert und bürokratisch gescholten hatte, bekundet neuerdings, dass man mit den bestehenden Umweltvorschriften eigentlich recht zufrieden sei. Damit steht die Frage im Raum: Weshalb brauchen wir eigentlich ein UGB?

Ich möchte hierfür fünf zentrale Gründe nennen:

1. Mehr Transparenz durch Zusammenfassung des Umweltrechts unter einem Dach

Die Aufnahme der wichtigsten Umweltmaterien in ein Umweltgesetzbuch wird für größere Übersichtlichkeit, klarere Strukturen und leichtere Orientierung sorgen.

2. Umweltrecht aus einem Guss

Aufgrund der Föderalismusreform kann der Bund jetzt erstmals Vollregelungen auf allen wichtigen Umweltgebieten erlassen, d.h. auch im Wasser- und Naturschutzrecht, wo er bislang nur Rahmenvorschriften treffen konnte. Profitieren werden hiervon insbesondere die Unternehmen, die künftig mit bundesweit einheitlichen Umwelthanforderungen operieren können. Wir möchten die Regelungen möglichst im Konsens mit den Ländern verabschieden und damit sicherstellen, dass es künftig auch auf den Gebieten der Abweichungsgesetzgebung nur in Ausnahmefällen zu abweichenden Ländervorschriften kommen wird.

3. Stärkung des integrativen Umweltschutzes und der Europatauglichkeit des Umweltrechts

In einem Umweltgesetzbuch, das alle wichtigen Umweltmaterien umfasst, kann modernen ökologischen Ansätzen, die den Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit im Blick haben, besser und einfacher Rechnung getragen werden als bei

der traditionellen Aufteilung auf eigenständige Umweltfachgesetze. Auch die Umsetzung europäischer Umwelanforderungen wird durch ein UGB wesentlich erleichtert.

4. Vereinfachung des Genehmigungsrechts

Stichwort: Mehr Dienstleistung! Die Genehmigungsverfahren sollen für alle Beteiligten einfacher, übersichtlicher und effizienter werden. Wo bspw. für die Errichtung und den Betrieb einer Industrieanlage bislang parallele Zulassungsverfahren - eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung und

eine wasserrechtliche Erlaubnis - notwendig sind, soll künftig nur noch eine übergreifende "integrierte Vorhabengenehmigung" erforderlich sein.

Das einheitliche Verfahren der integrierten Vorhabengenehmigung wird aus unserer Sicht auch zu einer engeren und intensiveren Zusammenarbeit der an der Entscheidung mitwirkenden Behörden führen.

5. Anwenderfreundliche Ausgestaltung

Wir wollen mit dem Schlagwort „Bessere Rechtsetzung“ beim UGB ernst machen. Die Vorschriften sollen konsequent so gefasst werden, dass das Umweltrecht für die Anwender klarer, verständlicher und in der Handhabung unkomplizierter wird. Hier sehen wir noch erhebliche Möglichkeiten zur Vereinfachung und zum Abbau von überflüssigem Ballast.

Insgesamt wird das UGB gegenüber dem geltenden Umweltrecht einen wesentlichen Mehrwert bringen, der die Anstrengungen allemal rechtfertigt. Lassen Sie mich dabei noch zwei weitere Punkte hervorheben, die mir besonders wichtig sind:

- ▶ Mit dem UGB wird nicht die Revolution im Umweltrecht ausgerufen. Regelungen, die sich bewährt haben - so z.B. das untergesetzliche Regelwerk zum Bundes-Immissionsschutzgesetz -, werden selbstverständlich beibehalten.
- ▶ Beim UGB geht es vor allem um größere Transparenz, Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau. Ein Abbau von Umweltstandards ist nicht geplant. Von den anspruchsvollen Zielen und Umwelanforderungen des geltenden Umweltrechts wollen wir nicht abrücken.

Aufbau UGB

Das UGB ist ein umfangreiches Kodifikationsprojekt, das mehrere Teile umfasst. Mit dem Regelungsprogramm dieser Legislaturperiode wollen wir das Fundament für ein in sich geschlossenes, europataugliches und modernes Rechtssystem legen, das auch neuen Anforderungen an die Umweltpolitik – insbesondere dem Klimawandel – Rechnung trägt.

Den Einstieg in das UGB wird das vorhabenbezogene Umweltrecht bilden, das die Zulassung und Überwachung wichtiger umweltrelevanter Vorhaben - von Industrieanlagen bis hin zu Deponien - steuert; ferner sollen als besondere Teile neue gesetzliche Bundesregelungen im Wasser- und Naturschutzrecht geschaffen werden. Auch das Emissionshandelsrecht und das Recht der Erneuerbaren Energien sollen bereits in dieser Legislaturperiode in das UGB einbezogen werden.

Dass wir für den Einstieg zum UGB gerade die eben genannten und keine anderen Materien ausgewählt haben, hat gute Gründe.

Die Aufnahme des **vorhabenbezogenen Umweltrechts** entspricht einer Forderung des Koalitionsvertrags.

Die verschiedenen Genehmigungsverfahren, so heißt es dort, sind im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs durch eine integrierte Vorhabengenehmigung zu ersetzen.

Zum vorhabenbezogenen Umweltrecht gehört aber nicht nur das Genehmigungsrecht. Hinzu kommen "benachbarte Regelungsfelder" wie behördliche Anordnungsbefugnisse und Überwachung, betrieblicher Umweltschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Dieser Vorschriftenkomplex bildet einen zentralen Baustein, an den künftig viele weitere Bestimmungen des Umweltrechts anknüpfen werden. Es ist deshalb sinnvoll, ihn an den Anfang zu stellen. Überdies sehen wir hier vielfältige Möglichkeiten, gegenüber dem bisherigen Recht Ballast abzuwerfen - durch Zusammenführung, Modernisierung, Harmonisierung und Vereinfachung.

Mit der Aufnahme des **Wasser- und Naturschutzrechts** als besondere Teile des UGB nutzen wir die neuen Regelungsmöglichkeiten, die uns die Föderalismusreform auf diesen Gebieten eröffnet hat. Die Zielmarke 2009 wird dabei durch das sog. "Moratorium" des Art. 125b GG bestimmt. Danach dürfen die Länder grundsätzlich erst nach Ablauf dieses Jahres von ihren neuen Abweichungsmöglichkeiten im Naturschutz und Wasserrecht Gebrauch machen.

Diese Übergangsfrist ist seinerzeit bewusst im Blick auf das UGB geschaffen worden. Sie hat Appellcharakter: Bund und Länder, so die Botschaft, sollen ihre Reformanstrengungen im Umweltrecht jetzt gemeinsam auf das UGB konzentrieren und sich nicht in konkurrierenden Regelungsinitiativen verzetteln.

Genau so gehen wir die Sache auch an - und ich kann feststellen, dass die Zusammenarbeit mit den Ländern bisher gut und produktiv verläuft. Zu meiner Freude haben wir hier ja nachher auch meine baden-württembergische Kollegin Tanja Gönner zu Gast - Baden-Württemberg führt den Vorsitz in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe UGB der Umweltministerkonferenz.

Auf unsere Regelungsüberlegungen für das künftige Wasser- und Naturschutzrecht des Bundes möchte ich an dieser Stelle nicht näher eingehen; diese Fragen werden in den Arbeitssitzungen heute Nachmittag behandelt. Gestatten Sie mir aber eine grundsätzliche Bemerkung. Mit der Umgestaltung des bisherigen

Rahmenrechts zu Vollregelungen wird die Bedeutung des Wasser- und Naturschutzrechts des Bundes zwangsläufig zunehmen. Denn ein Teil der bisherigen landesrechtlichen Vorschriften wird durch Bundesvorschriften abgelöst.

Vielleicht werden einige deshalb befürchten, der Bundesgesetzgeber werde jetzt mit Hilfe seiner neuen Kompetenzen jede Kleinigkeit "bis ins letzte Dorf" selbst regeln. Sie können sicher sein, dass ich diesen Ehrgeiz nicht habe. Als ehemaliger Ministerpräsident eines Landes ist mir sehr wohl bekannt, dass es Bereiche gibt, in denen die Länder sachnäher und kompetenter regeln können als der Bund. Daran werde ich mich auch bei der Neuregelung des Wasser- und Naturschutzrechts erinnern.

Es liegt auf der Hand, dass ein Kodifikationsprojekt wie das UGB auch Regulationsantworten auf die zukunftsbezogenen Umweltfragen finden muss, die uns derzeit intensiv beschäftigen – ich meine die globale Klimaerwärmung und die Energiewende.

Das Umweltgesetzbuch wird deshalb natürlich auch die Bereiche **Klimaschutz** und **Erneuerbare Energien** mit an Bord nehmen.

Wir werden das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG), das zurzeit novelliert wird, in den UGB-Entwurf für diese Legislaturperiode einstellen. Auch das Recht der Erneuerbaren Energien wird unter Berücksichtigung anstehender Änderungen in den Gesamtentwurf aufgenommen.

Natürlich ist es nicht möglich, innerhalb einer Legislaturperiode ein umfassendes UGB auf die Beine zu stellen. Die Arbeiten werden daher auch nach 2009 weitergehen. Aufgenommen werden sollen dann u. a. folgende Gebiete des Umweltrechts:

- ▶ Immissionsschutz, soweit als vorhabenbezogenes Umweltrecht nicht bereits in dieser Legislaturperiode geregelt, und ggf. der Strahlenschutz,
- ▶ Schutz vor gefährlichen Stoffen, Anforderungen an Produkte, Ressourcenschutz;
- ▶ Kreislaufwirtschaft- und Abfallrecht mit Ausnahme der bereits jetzt geregelten Deponien, Bodenschutz und Altlasten.

Schluss

Zum Schluss meiner Ausführungen möchte ich noch eines besonders unterstreichen. Ein Projekt wie das UGB, das das Umweltrecht auf breiter Front auf den Prüfstand stellt und neu fasst, kann nur im offenen und intensiven Dialog mit allen Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit erfolgreich sein.

Deshalb führen wir Veranstaltungen wie die heutige Tagung durch; deshalb beteiligt sich das BMU konstruktiv an der Bund-Länder-Arbeitsgruppe UGB; deshalb habe ich zur Begleitung der Arbeiten am UGB einen Projektkreis eingerichtet, in dem Vertreterinnen und Vertreter aus Politik, den Ländern, der Wirtschaft, den Umweltverbänden sowie aus Hochschule und Praxis mitwirken.

Dieser Prozess ist kein bloßer Formalismus. Ihre Mitwirkung, Ihr Urteil, Ihre Anregungen und Beiträge sind uns wichtig. Auch wenn wir bereits an Regelungsentwürfen arbeiten, sind die Dinge noch nicht festgezurr - die Rezeptionsphase beim UGB ist nicht beendet. Deshalb möchte ich Sie ausdrücklich ermutigen, sich zu beteiligen und Ihre Vorstellungen und Vorschläge zum UGB einzubringen.

In diesem Sinne wünsche ich Ihnen und uns selbst eine interessante, ertragreiche und weiterführende Tagung.

Vielen Dank!

DAS UMWELTGESETZBUCH AUS DER PERSPEKTIVE DER WIRTSCHAFT*

Dr. Martin Wansleben

Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

1. Skepsis als Chance

Die vom Bundesumweltminister genannten Ziele des Vorhabens „Umweltgesetzbuch“ müssten den Unternehmen eigentlich uneingeschränkt sympathisch sein. Die recht unübersichtlichen und mitunter komplizierten Regelungen des deutschen Umweltrechts sollen einfacher gestaltet, den Unternehmen und Behörden das Leben leichter gemacht werden. Dennoch begegnet die Wirtschaft diesem Vorhaben mit Misstrauen und Skepsis. Wie lässt sich diese eher zögerliche Haltung erklären?

Unternehmen befinden sich hinsichtlich der Umwelanforderungen in der Regel in einer schwierigen Situation. Der Staat setzt mit seinen Auflagen regelmäßig Grenzen auf der Angebotsseite. Gleichzeitig fragt der Kunde ein Produkt nach, das mit diesen Vorgaben nicht konform ist. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Geht es nach den Vorstellungen der Umweltpolitik, soll der CO₂-Ausstoß eines neuen Automobils auf 120 Gramm/Kilometer gesenkt werden. Der Kunde aber achtet beim Neukauf auf andere Attribute. Er will schnelle, kraftvolle, komfortable Fahrzeuge zu einem möglichst günstigen Preis. Die Vorgaben des Staates erzeugen ein Dilemma: Wer sich ausschließlich an Kundenwünschen orientieren wollte, würde mit den staatlichen Vorgaben in Konflikt kommen. Wer diese akribisch befolgt, muss befürchten, keine Autos mehr zu verkaufen.

Schon die Ankündigung einer umfassenden Neuordnung des deutschen Umweltrechts lässt deshalb die Unternehmen zunächst einmal misstrauisch werden. Sind zusätzliche Behinderungen zu erwarten? Ist dem Gesetzgeber zuzutrauen, dass es ihm gelingt, den Regelungsdschungel zu lichten? Oder wird am Ende alles dann doch wieder schlimmer als vorher? Nicht wenige ziehen deshalb, das unvollkommene, aber in seiner Unvollkommenheit bekannte Umweltrecht (den „Spatz in der Hand“) dem versprochenen, aber keinesfalls sicher kalkulierbaren neuen Umweltgesetzbuch (die „Taube auf dem Dach“) vor.

Die Bewertung eines jeden politischen Projektes beruht auf Anforderungen, die man an dieses Projekt stellt und der Prognose, ob die Anforderungen erfüllt werden können. Schauen wir uns die inhaltlichen Anforderungen an das Umweltgesetzbuch und an die Art und Weise seines Entstehens genauer an. Vielleicht gibt dies die Chance, das Projekt gemeinsam zu verfolgen und die Skepsis in der Wirtschaft auszuräumen.

* Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Tagung des BMU "Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)" am 16.02.2007.

2. Umweltrecht im Unternehmensalltag

Der Unternehmer muss sein Handeln an einer Fülle von Rechtsvorschriften ausrichten. Gewerberecht, Steuerrecht, Wettbewerbsrecht, Verbraucherschutzrecht, Vergaberecht, Vertragsrecht, Arbeitsrecht, Gesellschaftsrecht, Baurecht, Insolvenzrecht... Die Vorschriften verdichten sich unabhängig von ihrer Strukturierung durch Staat oder Rechtswissenschaft bei jedem einzelnen Unternehmer in unterschiedlicher Weise. Vorschriften zum Schutz der Umwelt stellen einen wichtigen Teil, aber eben nur einen kleinen Ausschnitt dieser Normen dar. Am liebsten wäre es dem Unternehmer, wenn er die für ihn relevanten Vorschriften schnell identifizieren könnte. Eine Binnenharmonisierung im Umweltrecht ist aus dieser Perspektive kein Selbstzweck. Sie muss die Reduktion der Komplexität der Vorschriften für den Unternehmer vereinfachen, dann hat sie für ihn einen zählbaren Wert.

Berichtspflichten des Umweltrechts

Ein Schwerpunkt der aktuellen Entbürokratisierungsdiskussion sind die Berichtspflichten, deren Zahl in Deutschland inzwischen im Zusammenhang mit der Strategie zur Bürokratiekostenmessung exakt ermittelt wurde. Danach steht fest, dass das Umweltrecht einen zweistelligen prozentualen Anteil an diesen Pflichten hat.

Beispiele: Emissionen, die bei der Produktion freigesetzt werden, müssen gemessen und – zum Teil online – der Behörde gemeldet werden. Andere Behörden interessieren sich für die im Betrieb entstehenden Abfallmengen oder für den Anteil von gefährlichen Stoffen in den ausgelieferten Produkten. Künftig sollen die Unternehmen durch eine Novelle der Verpackungsverordnung auch über die Menge der in Verkehr gebrachten Verpackungen Angaben machen.

Der mit der Ermittlung und Übermittlung der Informationen verbundene Aufwand wird von den Unternehmen oft als Last empfunden. Kleine und mittlere Unternehmen sind von diesen Pflichten oft überproportional betroffen, da der Gesetzgeber nicht überall die dringend notwendigen Bagatellschwellen eingezo-gen hat. Diese Berichtspflichten werden derzeit unter Verwendung des Standard-Kosten-Modells eingehend untersucht. Es scheint mir unverzichtbar zu sein, die Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen in die weiteren Beratungen des Umweltgesetzbuchs einfließen zu lassen.

Die Sprache des Umweltrechts

Nachfolgend darf ich aus § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zitieren:

„Ein **Betriebsbereich** ist der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nr. 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren

bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. EG 1997 Nr. L 10 S. 13), geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABl. EU Nr. L 345 S. 97), in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten einschließlich Lagerung im Sinne des Artikels 3 Nr. 8 der Richtlinie in den in Artikel 2 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit davon auszugehen ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen; ausgenommen sind die in Artikel 4 der Richtlinie 96/82/EG angeführten Einrichtungen, Gefahren und Tätigkeiten.“

Es geht in der Vorschrift darum, die räumlichen Grenzen abzustecken, innerhalb derer ein Unternehmen die Risiken eines Störfalls beherrschen soll. Die Lektüre der Vorschrift wird den größten Teil der Adressaten überfordern. Aus sich heraus ist der Text nicht verständlich. Der Leser wird ins EU-Recht verwiesen und dort wiederum querverwiesen. Der Ehrgeiz des Verfassers, alles in einem Satz zu erklären - trägt zur Klarheit der Vorschrift nicht gerade bei. Die Sprache des Umweltrechts ist, wie sich an zahlreichen Beispielen belegen ließe - Kommunikation von Fachmann zu Fachmann, vergleichbar mit dem Quellcode einer Computersoftware.

Anforderungen aus der Perspektive des Unternehmensalltags

Die Wirtschaft erwartet, dass mit dem Umweltgesetzbuch ein von Unternehmen leicht zu verstehendes und deshalb akzeptiertes Regelungssystem geschaffen wird. Konkret heißt das: Es soll ein in sich stimmiges Gesamtsystem geschaffen werden. Die Zahl der Querverweisungen sollte reduziert werden. Erwünscht sind verständlichere Vorschriften, die stärker auf die praktische Anwendung fokussiert sind.

Die Erfolgsaussichten muss man allerdings recht nüchtern bewerten. Erst am 30. Dezember 2006 hat die Europäische Union mit der REACH-Verordnung (Anm.: Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, Amtsblatt L 396, S. 1ff.) ein modernes Chemikalienrecht erlassen. In Artikel 2 sind 115 Zeilen und Verweisungen auf 28 andere Rechtsakte der EU erforderlich, um den Anwendungsbereich der Verordnung festzulegen. Das neue Regelwerk wird dennoch von der EU-Kommission als mustergültig für „better regulation“ bezeichnet. REACH sei „kalkulierbar, einfach, transparent und leicht zu vollziehen“, so der Managementplan der Generaldirektion Umwelt 2007.

3. Deutsches Umweltrecht

Bekanntlich wird von mehreren unterschiedlichen Gesetzgebern Umweltrecht geschaffen. Betrachtet man den betrieblichen Gewässerschutz, so sind von der gemeindlichen Abwassersatzung über landesrechtliche Vorschriften auch Gesetze und Verordnungen des Bundes heranzuziehen, um die Pflichten zu konkreti-

sieren. Auch wegen der Verteilung der Kompetenzen nach dem Grundgesetz hat sich eine Zersplitterung des Umweltrechts ergeben.

Die Föderalismusreform hätte unserer Ansicht nach die Kompetenzen noch deutlicher in Richtung Bund verlagern können. Eine konkurrierende Kompetenz für den Bund auf dem Gebiet des Umweltschutzes hätte dem Projekt „Umweltgesetzbuch“ sicher gut getan. So bleibt die Hoffnung, dass sich bis zum Ablauf des im Grundgesetz verankerten Moratoriums am 31. Dezember 2009 das dann hoffentlich bestehende Umweltgesetzbuch konsolidiert hat und die Länder darauf verzichten, auf Basis ihres Abweichungsrechts grundlegend andere Regelungen einzuführen. Zu hoffen ist z. B. auch, dass in einem neuen Bundeswassergesetz die wichtigsten Regelungen auf Bundesebene vereint werden können.

Die Regelungen für Genehmigungsverfahren heute

Bei der Genehmigung einer neuen Industrieanlage wird umfassend geprüft, ob das Vorhaben mit den Anforderungen des Umweltrechts, aber auch des Baurechts und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, übereinstimmt. Die verschiedenen Anforderungen werden in einem einzigen Verfahren geprüft. Die Konzentrationswirkung führt zu einer erheblichen Vereinfachung des Verfahrens, da eine verfahrensleitende Behörde die Beteiligung der verschiedenen anderen Behörden koordiniert und die verschiedenen Interessen in einer abschließenden Entscheidung bündelt.

In den Genehmigungsverfahren geht es um hohe Investitionssummen. Etwa 12 bis 14 Mrd. Euro per anno, das sind 20 bis 24 % der Investitionen des produzierenden Gewerbes in Deutschland, gehen durch ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren. Operationen am Genehmigungsrecht müssen deshalb besonders sorgfältig vorgenommen werden. Durch die Beschleunigungsnovellen der Neunziger Jahre, aber auch durch die inzwischen erreichte höhere Professionalität der Genehmigungsbehörden sind die Verfahren inzwischen deutlich schneller geworden. Klagen über zu lange Verfahren gibt es nur noch vereinzelt.

Anforderungen von morgen

Der Gesetzgeber sollte die Vereinfachungspotenziale, die ihm durch die Föderalismusreform zugewachsen sind, entschlossen nutzen.

Das Genehmigungsrecht bietet einige Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung, allerdings ist Vorsicht geboten. Der bereits erreichte hohe Standard an professionellem Verfahrensmanagement darf nicht gefährdet werden.

4. Europäisches Umweltrecht

Zwar hat der Bund durch die Föderalismusreform im Verhältnis zu den Ländern an Gestaltungsspielraum gewonnen, zugleich hat er aber Kompetenz an die Europäische Union abgegeben. Manche sprechen heute von der EU als Regelge-

setzgeber im Umweltschutz. Von den ersten Anfängen Mitte der Siebziger Jahre ausgehend hat sich die Zahl der Richtlinien und Verordnungen zu Einzelaspekten des Umweltschutzes heute vervielfacht. Die Richtlinien der EU stoßen in Deutschland auf ein historisch gewachsenes Recht. Probleme der mangelnden Kompatibilität sind an der Tagesordnung.

Dieses Europäische Umweltrecht hat an der Bürokratisierung maßgeblichen Anteil. Daher gibt es auch auf der Ebene der EU eine Initiative zur Entbürokratisierung. Ziel dieser Strategie ist es, die Kosten der Unternehmen im Behördenkontakt bis 2012 um 25 % zu senken. Aus den Niederlanden, in denen das Standard-Kosten-Modell entwickelt wurde, sind folgende Zahlen bekannt: 1,3 Mrd. Euro Kosten entstehen bei den Unternehmen durch Anwendung von Umweltrecht. 58 % dieser Kosten sind durch Vorschriften der EU hervorgerufen. 608 Mio. Euro Kosten entstehen im Zusammenhang mit der Beantragung von umweltbezogenen Zulassungen, das Einsparpotenzial beziffert man in den Niederlanden auf 93 Mio. Euro.

Ob die Zahlen auf Deutschland übertragbar sind, wird man genauer wissen, wenn das Statistische Bundesamt seine Arbeiten zur Bürokratiekostenmessung abgeschlossen hat. Es spricht aber viel dafür, dass die Zahlen auf Deutschland übertragbar sind. Da Deutschland etwa die fünffache Wirtschaftskraft hat, läge das Einsparpotenzial bei einer knappen halben Milliarde Euro. Die Schätzung erscheint sehr konservativ, bedenkt man, dass die EU-Kommission bei der Umsetzung des 25 % Zielen von einer Gesamtersparnis von 150 Mrd. Euro in Europa ausgeht.

5. Anforderungen an das Umweltgesetzbuch mit Blick auf Brüssel

Das EU-Recht bedarf seinerseits einer gründlichen Konsolidierung, da es selbst eine hinreichende Systematik und Klarheit vermissen lässt. Es muss aber als Fundament des deutschen Umweltrechts anerkannt werden. Wünschenswert wäre es, wenn sich aus den Bemühungen in Deutschland auch Rückwirkungen auf den Prozess der Rechtsharmonisierung in Europa ergeben würden.

Die Unternehmen stehen mit ihren Waren und Dienstleistungen im direkten Wettbewerb zu Unternehmen in Europa, sie erwarten deshalb, dass sie unter weitestgehend gleichen Bedingungen in diesem Wettbewerb antreten können. Sonderlasten sehen sie mit großer Sorge.

Die Entbürokratisierungsinitiativen von EU und Bund sollten Hand in Hand gehen. Nachdem sich der Europäische Rat und die Bundesregierung auf gleiche Ziele und auf eine vergleichbare Methode verständigt haben, sollten auch vergleichbare Ergebnisse zu erzielen sein.

6. Gesetzgebung für die dritte industrielle Revolution

Die Politik ist zu Recht stolz auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf den Zukunftsmärkten. Der Bundesumweltminister will diese herausra-

gende Stellung weiter ausbauen und spricht in diesem Zusammenhang von einer „dritten industriellen Revolution“. Im Rahmen eines „New Deals“ soll die Zukunftsfähigkeit der Industriegesellschaft gesichert werden. Es liegt auf der Hand, dass die innovativen deutschen Unternehmen einen solchen Politikentwurf unterstützen.

Innovative Unternehmen brauchen aber, um wettbewerbsfähig zu sein und ihre Kunden mit ihren Produkten in aller Welt zu erreichen, ein innovationsfreundliches und innovatives Umweltrecht. Dieses muss als Regelungsrahmen die „industrielle Revolution“ ermöglichen und verhindern, dass die Innovationsfähigkeit der Industrie beeinträchtigt wird.

Exportschlager Umweltgesetzbuch?

Der „New Deal“ muss das deutsche Umweltrecht mit einschließen. Innovatives Recht für innovative Unternehmen, das ist eine daraus abzuleitende Anforderung. Wenn deutsche Produkte Exportschlager sein sollen, müsste eigentlich auch der Regelungsrahmen, der solche Leistungen erst möglich macht, selbst zu einem Exportschlager werden.

7. Anforderungen an das Verfahren auf dem Weg zum UGB

Für das Projekt „Umweltgesetzbuch“ hat sich die Koalition einen ambitionierten Zeitplan vorgegeben. Die Schnelligkeit darf aber nicht die Oberhand gewinnen, dafür steht zu viel auf dem Spiel.

Transparenz sicherstellen

Der Weg zu einem ersten Entwurf und die Beratungen des Umweltgesetzbuchs sollten transparent gestaltet werden. Der vom Bundesumweltministerium eingerichtete Projektkreis ist ein guter Ansatz, um diese Transparenz sicherzustellen. Der Dialog mit den Betroffenen sollte möglichst intensiv gesucht werden.

Vertrauen schaffen durch klare und verlässliche Aussagen

Die Ziele des Projektes sind durch den Bundesumweltminister klar definiert worden. Der inhaltliche Anspruch des Umweltrechts soll nicht gemindert werden, aber es sollen Potenziale zur Vereinfachung des Rechts und zur Beschleunigung der Verfahren erschlossen werden. Diese Ziele sollten in den weiteren Phasen des Gesetzgebungsverfahrens immer wieder bestätigt werden. Dies schafft Vertrauen in das Zustandekommen eines auch für die Wirtschaft günstigen Ergebnisses.

Beteiligungsmöglichkeiten am Entstehungsprozess zu einem UGB anbieten

Die bisherigen Arbeiten vermitteln den Eindruck, als sei es dem Bundesumweltministerium ernst mit dem Bemühen, alle Interessierten angemessen am Entste-

hungsprozess zu beteiligen. Diese Chance zur Beteiligung ist wichtig, auch wenn diese nicht alle in gleichem Maße nutzen. Der DIHK ist gern bereit, das Ministerium bei der Information der Unternehmen zu unterstützen und Veranstaltungen für Betroffene durchzuführen.

Integrierte Vorhabengenehmigung besonders sorgfältig prüfen

Die Abschätzung der Folgen ist besonders wichtig bei den Vorschriften zur Vorhabengenehmigung. Hier geht es darum, erreichte Beschleunigungseffekte der Genehmigungsverfahren nicht in Frage zu stellen. Mit einem möglichst praxisnahen Ansatz sollte sichergestellt werden, dass die Verfahren auch wirklich vereinfacht werden können. Dazu bieten sich Planspiele an, mit denen man bei Novellen zum Baugesetzbuch sehr gute Erfahrungen – auch gerade zur Verbesserung der Akzeptanz neuer Regelungen – gemacht hat.

Zwischenergebnisse auf Konformität mit den Zielen des Projekts prüfen

Eine besondere Rolle werden sicher die Verfahren der Bürokratiekostenmessung für das Projekt haben. Es ist zu erwarten, dass der Normenkontrollrat sich sehr intensiv mit dem Umweltgesetzbuch befassen wird, da hier die Chance besteht, das „Grundgesetz“ eines sehr regelungsintensiven Politikfeldes im Sinne der Entbürokratisierungsinitiative zu begleiten.

8. Fazit

Die Wirtschaft ist es gewohnt, auch dann nach Innovationen zu suchen, wenn sie meint, ein besonders gutes Produkt auf dem Markt zu haben. Man weiß: „Das Bessere ist des Guten Feind“. Lassen Sie uns das Bessere gemeinsam suchen. Und hoffen wir, dass wir es gemeinsam finden.

BEDEUTUNG DES UMWELTGESETZBUCHS AUS SICHT DER RECHTSWISSENSCHAFT*

*Prof. Dr. Michael Kloepfer
Humboldt-Universität zu Berlin*

1. Zur Grundsatzdiskussion um ein Umweltgesetzbuch (UGB)

Der Ruf nach einer umweltrechtlichen Kodifikation wurde in Deutschland erstmals in den frühen siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts erhoben. In vielen Staaten (etwa Niederlande, Schweden, England) sind seitdem Umweltrechtskodifikationen entstanden, bisher aber nicht in Deutschland. Das scheint sich jetzt zu ändern. Die langjährige Debatte um ein UGB in Deutschland hat inzwischen einige Einwände gegen, aber viel mehr Argumente für eine Kodifikation hervorgebracht.

1. Einwände gegen ein UGB

Zu Beginn der Diskussion bestanden grundsätzliche Zweifel an der Kodifizierbarkeit, insbesondere an der Abgrenzbarkeit des Umweltrechts¹ und über dessen Anerkennung als eigenes Rechtsgebiet.² Diese Einwände haben sich inzwischen (insbes. durch die zwischenzeitlich erarbeiteten UGB-Entwürfe) erledigt. Auch der eher fundamentalistische Einwand, in einer kompromissgeprägten Demokratie seien systematische Kodifikationen wie im 19. Jahrhundert nicht mehr möglich³, ist nach dem Krieg durch viele zeitgemäße Kodifikationen (Verwaltungsgerichtsordnung, Verwaltungsverfahrensgesetz, Sozialgesetzbuch etc.) widerlegt worden, wobei es sich eben um zeitgemäße Kodifikationen auf mittlerer Systematisierungs- und Abstraktionsebene handelt. Moderner ist der Einwand, das relativ unsystematische europäische Umweltrecht verhindere eine systematische Kodifikation des nationalen Umweltrechts. Das Gegenteil ist richtig, wie die Beispiele der Umweltrechtskodifikationen anderer EU-Staaten zeigen. Bei gelungener Systematik eines UGB wird der Einbau in das nationale Recht sogar das systematische Defizit des europäischen Rechts teilweise korrigieren können. Schließlich wird als Einwand nicht selten auf Zerreißungseffekte durch ein UGB hingewiesen. Dies lässt sich aber durch einen moderaten

* Dieser Beitrag ist in modifizierter Form auch in GAIA 2007 (Heft 2), S. 102 ff. erschienen.

¹ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 1 Rn. 59 ff.

² Vgl. etwa Regierungserklärung des Bundeskanzlers Kohl vom 30.01.1991 (Bundestags-Plenarprotokoll 12/5, S. 77).

³ Vgl. Kübler, JZ 1969, S. 645 ff.; Kloepfer, JZ 1992, S. 817 (818).

Zuschnitt des UGB weitgehend verhindern, etwa indem man zur Erhaltung der Einheit des Strafgesetzbuchs das Umweltstrafrecht aus dem UGB herausnimmt.⁴

2. Argumente für ein UGB

Die zahlreichen Argumente für eine Umweltrechtskodifikation sind so oft aufgezählt worden⁵, dass hier einige kurze Hinweise genügen müssen. Eine Kodifikation soll zunächst die Mängel des geltenden Umweltrechts beheben, das heißt seine wachsende Verstreutheit, Unübersichtlichkeit, Redundanzen und teils auch Wertungswidersprüche durch ein einheitliches Gesetzeswerk beseitigen. Dadurch lässt sich die „äußere Übernormierung“ des Umweltrechts (durch zu viele Gesetze)⁶ überwinden. Außerdem ermöglicht eine Umweltrechtskodifikation in idealer Weise die Verwirklichung einer ganzheitlichen, integrierten Schutzkonzeption für die Umwelt unter Überwindung der medienspezifischen Schutzstrategien des traditionellen deutschen Umweltrechts.⁷ Die Kodifikation vermag einen bereinigten und vereinheitlichten, also in sich widerspruchsfreien und auch terminologisch harmonischen rechtlichen Ordnungsrahmen zu schaffen, mit dem der Gesetzgeber seinen – zunächst insbesondere von der EU verfochtenen – ganzheitlichen Ansatz des Umweltschutzes besser verwirklichen kann.⁸ Insoweit kann das UGB das deutsche Umweltrecht erheblich europarechtstauglicher machen. Außerdem ermöglicht eine Kodifikation eine verstärkte strukturelle Kontinuität im Umweltrecht, weil künftige Rechtsänderungen sich in vorgefundene systematische Konzepte einbinden lassen müssen. Ein Umweltgesetzbuch reduziert die umweltrechtliche Normenmasse – also die äußere Übernormierung – allein schon dadurch, dass es die Verabschiedung paralleler Regelungen in vielen Einzelgesetzen erübrigt. Die Rechtsbereinigung und -verschlankeung und die verbesserte Harmonisierung sind sichere „Kodifikationsrenditen“, die erhebliche Verfahrensvereinfachungen und Vollzugserleichterungen ermöglichen, wie das Beispiel der integrierten Vorhabengenehmigung zeigt.

Es soll dabei nicht verkannt werden, dass die Forderung nach einer Deregulierung im Umweltrecht weit darüber hinaus geht, indem sie auch auf den Abbau der inneren Übernormierung abzielt, die insbesondere durch zu detaillierte

⁴ Zu konzeptionellen Überlegungen für ein UGB vgl. jüngst etwa Böhne, EurUP 2006, S. 276 (287 ff.).

⁵ Vgl. nur Klopfer (Fn. 3), S. 817 ff.; Böhne (Fn. 4), S. 277 ff.; zuletzt Steinkemper, Das kommende Umweltgesetzbuch - Chancen, Konzepte und gegenwärtiger Stand des Gesetzgebungsprozesses, in: Klopfer (Hrsg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 13 ff.

⁶ Dazu und zur Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Übernormierung siehe Klopfer, VVDStRL, Band 40 (1981), S. 68.

⁷ Klopfer/Kunig/Rehbinder/Schmidt-Aßmann, DVBl. 1991, S. 339 (339).

⁸ Klopfer (Fn. 1), § 1 Rn. 42.

oder überflüssiges Recht in den letzten 30 Jahren entstanden ist. Die Kodifikation kann Anlass für solche Deregulierungs- und Entbürokratisierungsmaßnahmen sein. Für den Abbau der inneren Übernormierung kommt es letztlich auf den Inhalt des UGB an; insoweit handelt es sich hier nur um mögliche, nicht aber um sichere „Kodifikationsrenditen“. Entsprechendes gilt für die Forderung nach klarerem und anwenderfreundlicherem Recht im UGB. Allerdings führt die Beseitigung von Doppelregelungen als solche bereits zu größerer Rechtsklarheit und erleichtert die Anwendbar- und Vollziehbarkeit des Umweltrechts. Ähnlich könnte die mit einer Kodifikation erfolgende strukturelle Modernisierung durch eine inhaltliche Modernisierung gestärkt werden.

3. Vorläufiges Diskussionsergebnis

Insgesamt kann die seit vielen Jahren geführte fachliche und politische Diskussion um die grundsätzliche Wünschbarkeit des UGB weitgehend als entschieden gelten. Die Argumente für eine Kodifikation überwiegen nicht nur quantitativ, sondern auch inhaltlich die Einwände, die zu einem großen Teil ohnehin historisch widerlegt (etwa fehlende Kodifizierbarkeit) oder entfallen (etwa Verfassungsbedenken) sind. Es nimmt daher kaum Wunder, dass die überwiegende Auffassung in der Umweltrechtswissenschaft und nahezu die gesamte Politik inzwischen das Projekt eines Umweltgesetzbuchs begrüßt. Das schließt natürlich intensive Kontroversen über Teilinhalte des UGB nicht aus.

II. Bisherige Entwürfe zum UGB

Nachdem der Gedanke des UGB längere Zeit erörtert worden war, setzte das Umweltbundesamt 1988 eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe von Professoren zur Erarbeitung eines Allgemeinen Teils (UGB-AT) eines Umweltgesetzbuchs ein, die ihre Ergebnisse 1990 im sogenannten Professorenentwurf⁹ (UGB-ProfE) vorlegte. Dabei konnte man auf Vorarbeiten im Auftrag des Umweltbundesamtes zurückgreifen.¹⁰ Eine erweiterte Professorengruppe erarbeitete darauf einen Besonderen Teil des Umweltgesetzbuchs (UGB-BT)¹¹. Der Deutsche Juristentag hat 1992 das Umweltgesetzbuch befürwortet.¹²

1992 wurde die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch zur Erarbeitung eines Gesetzesvorschlages für ein Umweltgesetzbuch ein

⁹ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann, unter Mitwirkung von Kunig, Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil, 1991.

¹⁰ Kloepfer, Systematisierung des Umweltrechts, 1978; ders./Meßerschmidt, Innere Harmonisierung des Umweltrechts, 1986.

¹¹ Entwurf von Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch - Besonderer Teil, 1994.

¹² Verhandlungen des 59. DJT, 1992, Band II, Sitzungsberichte, Teil N.

gesetzt. Bei der Bildung der Neuauflage der christlich-liberalen Koalition Kohl/Genscher wurde 1994 erstmals in einem Koalitionsvertrag die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs vereinbart, ein Projekt, das dann von der Bundesumweltministerin Merkel gefördert wurde. Der sogenannte Kommissionsentwurf (UGB-KomE)¹³ – bestehend aus einem Allgemeinen Teil und einem Besonderen Teil – wurde 1997 übergeben. Insbesondere der Allgemeine Teil wuchs gegenüber dem Professorenentwurf erheblich an. Der Kommissionsentwurf sollte die Grundlage eines ministeriellen Referentenentwurfs bilden.

1998 kam es bei der Bildung der ersten rot-grünen Bundesregierung (Schröder/Fischer) erneut zu einer Koalitionsvereinbarung, die sich zum Projekt eines Umweltgesetzbuchs bekannte. Das Bundesumweltministerium folgte bei der Arbeit am UGB dem gesamthaften Ansatz des Kommissionsentwurfs jedoch nur begrenzt und legte 1999 einen Entwurf für ein erstes Buch zum UGB (UGB I – RefE)¹⁴ vor, der insbesondere auch der damals drängenden Umsetzung der IVU-Richtlinie¹⁵ und der UVP-Änderungsrichtlinie¹⁶ dienen sollte. Dies wurde als erster Schritt zu einer umfassenden Gesamtkodifikation des Umweltrechts angesehen. Mit Kompetenzbedenken bezüglich der hinreichenden Bundesgesetzgebungszuständigkeiten für eine Kodifikation (vor allem im Wasserhaushalt und Naturschutz, für die der Bund damals nur die Rahmenezuständigkeit besaß) hat die Bundesregierung das Projekt UGB – insbesondere auch auf Betreiben des Justiz- und Innenministeriums – aber gestoppt, obwohl nach verbreiteter Meinung¹⁷ bereits die seinerzeitigen Kompetenzgrundlagen für den Bund die Schaffung eines UGB gesetzlich ermöglicht hätten.¹⁸

Das vorläufige Scheitern eines Umweltgesetzbuchs war um so bedauerlicher, als in einer Reihe von europäischen Ländern solche Kodifikationen gelangen (Niederlande, Schweden etc.), die teils von den Vorarbeiten in Deutschland für eine Umweltrechtskodifikation inspiriert waren. Die bei der Neuauflage der Regierung Schröder/Fischer im Koalitionsvertrag 2002 erneut vereinbarte Schaffung eines Umweltgesetzbuchs bei entsprechend veränderter Verfassungslage blieb ohne Konsequenzen.

¹³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998.

¹⁴ Der Arbeitsentwurf eines UGB I vom 5.3.1998 ist abgedruckt bei Rengeling (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch, 1999, S. 273 ff.; einen Überblick gibt etwa Schmidt-Preuß, DVBl. 1998, S. 857 ff.

¹⁵ Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 257 vom 10.10.1996, S. 26 - 40).

¹⁶ Umweltverträglichkeitsprüfungs-Änderungsrichtlinie 97/11/EG (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 73 vom 14.03.1997, S. 5 - 15).

¹⁷ Reh binder/Wahl, NVwZ 2002, S. 21 (23); Kloepfer (Fn. 1), § 3 Rn. 89 ff.

¹⁸ Zur Kritik an dieser offiziellen Begründung vgl. nur etwa Bohne (Fn. 4), S. 276 f.

Die aktuelle Bundesregierung der Großen Koalition (Merkel/Müntefering) sieht die Schaffung eines UGB vor. Die Große Koalition hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung hierauf verständigt, soweit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Mit der Föderalismusreform I (s. dazu III.) ist dies inzwischen gelungen.

Die Geschichte des Umweltgesetzbuchs zeigt zweierlei:

Das Projekt UGB wurde und wird der Sache nach von einem breiten Konsens der Parteien – einschließlich der Opposition – getragen.

Es handelt sich bei diesem Kodifikationsvorhaben wohl um das derzeit am besten – und am längsten – vorbereitete Gesetzgebungsvorhaben in Deutschland.

III. Umweltgesetzgebung und Föderalismusreform I

Da die frühere Verfassungslage den offiziellen Grund für das Scheitern des UGB-Projekts im Jahr 1999 darstellte, bot die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I¹⁹ Voraussetzung und Anlass, das UGB-Projekt wieder aufzunehmen. Die starken Mehrheiten der Großen Koalition in Bundestag und Bundesrat haben die Realisierung dieser umfassenden Verfassungsreform erleichtert.

Mit der Föderalismusreform I besteht nun die verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Schaffung eines Umweltgesetzbuchs im Hinblick auf die umweltrechtlichen Kernmaterien und auch zur Regelung eines bundeseinheitlich integrierten Verfahrens zur Genehmigung von Anlagen, wie es schon bisher als integriertes Umweltgenehmigungskonzept den Kern der Kodifikation eines Umweltgesetzbuchs bilden sollte.²⁰

Das inzwischen für die Mitgliedstaaten dominierende EG-Umweltrecht kann aufgrund der Föderalismusreform I vereinfacht durch den Bund umgesetzt werden. Damit würden die bisher häufigen Fristprobleme bei der Umsetzung im Bundesstaat vermieden.

Trotz einzelner Desiderate ist der Fortschritt durch die Föderalismusreform I 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 von der Verfassung ein begrüßenswerter politischer Handlungsdruck erzeugt, weil die Verfassungsänderung mit dem Umweltgesetzbuch begründet wurde. Die Länder dürfen nach Art. 125b Abs. 1 S. 3 des Grundgesetzes erst ab dem 1. Januar 2010 von ihren Abweichungsrechten Gebrauch machen. Das wird den

¹⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.08.2006 (BGBl I, S. 2034).

²⁰ Kloepfer (Fn. 1), § 4 Rn. 76; Kahl/Diederichsen, NVwZ 2006, S. 2801 ff.

Bund dazu bewegen, bis zu diesem Zeitpunkt entsprechende Teile einer Umweltrechtskodifikation vorzulegen, insbesondere auch die ersten wasser- und naturschutzrechtlichen Vollregelungen des Bundes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

IV. Politisches Vorgehen bei der Umweltgesetzgebung

Damit erweist sich die Föderalismusreform I auch und gerade im Hinblick auf den Umweltschutz als Teil einer nachhaltigen politischen Gesamtplanung. Die Große Koalition hat sich nicht nur auf diese Verfassungsreform, sondern auch auf deren Ausfüllung durch ein Umweltgesetzbuch festgelegt.

Dementsprechend sind beim Bundesumweltministerium die neuerlichen Vorarbeiten für ein Umweltgesetzbuch intensiv angelaufen: Eine Projektgruppe des Ministeriums, in der die Zentralabteilung und die Fachabteilungen zusammenarbeiten, will noch im September 2007 einen Referentenentwurf vorlegen, der im April 2008 vom Bundeskabinett beschlossen und bis Ende 2009 vom Parlament verabschiedet werden soll.

Voraussichtlich können aus Zeit- und Kapazitätsgründen nur gewisse Kernbereiche einer Gesamtkodifikation fertig gestellt werden („Kern-UGB“), in die man nach 2009 weitere „Bücher“ (voraussichtlich gebietsbezogenes Immissions-schutzrecht, eventuell Strahlenschutzrecht, Abfallrecht, Bodenschutzrecht, Chemikalienrecht etc.) einstellen kann. Bei den derzeitigen Arbeiten am Kern-UGB ist also auf „Andockfähigkeit“ für spätere Teile zu achten. Dieser Kodifikationsausbau in anzubauenden Teilen ist etwa im Umweltrecht der Niederlande oder beim deutschen Sozialgesetzbuch, aber auch in den zweischrittigen Professorenentwürfen zum UGB erprobt worden. Diese Technik hat den Vorteil, trotz begrenzter personeller und zeitlicher Ressourcen eine Kodifikation voranbringen zu können, aber den Nachteil, dass sie eine Kodifikation „aus einem Guss“ wahrscheinlich nicht so erreichen kann, wie das bei einem UGB auf einen Schlag denkbar wäre.

Noch in dieser Legislaturperiode werden im Kern-UGB voraussichtlich neben einigen Grundsatzbestimmungen die Vorschriften zur integrierten Vorhabensgenehmigung (einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung), Abschnitte zur öffentlichrechtlichen Umwelthaftung, zur Überwachung, zum betrieblichen Umweltschutz sowie zum grenzüberschreitenden Umweltschutz geschaffen. Als fachspezifische Abschnitte sind die neuen bundesrechtlichen Vollregelungen zum Gewässer- und Naturschutzrecht, zum Emissionszertifikatehandel und zu den erneuerbaren Energien vorgesehen.

Derzeit stehen die Aussichten für das UGB günstig: Die Verfassungsbedenken sind ausgeräumt, die politischen Mehrheiten stehen, und der durch das Ende der Legislaturperiode beziehungsweise des verfassungsrechtlichen Moratoriums für die Abweichungsgesetzgebung erzeugte zeitliche Handlungsdruck kann ein Zerreden des Projekts verhindern. Bis zu der im Juli 2009 geplanten Verabschie-

derung eines Umweltgesetzbuchs bleibt freilich noch ein erheblicher Weg zurückzulegen, auf dem manche Hindernisse (etwa entgegenstehende Gruppenwünsche der organisierten Interessen oder parteipolitische Profilierung am Ende der Legislaturperiode) zu umgehen sind. Um das Gelingen des UGB zu sichern, sollte das Bundesumweltministerium sich für das Kern- UGB weitest möglich auf die Ressortzuständigkeiten des eigenen Hauses beschränken. Die Fachabteilungen in den Umweltministerien sollten frühzeitig einbezogen werden – was durch die erwähnte Projektgruppe erfolgt –, um etwaige Widerstände der bürokratischen „Fachbruderschaften“ gegen das UGB zu vermeiden. Auch die Länder sind einzubeziehen, nicht zuletzt um die Bundesratszustimmung zu sichern. Die Länder haben inzwischen eine „Arbeitsgruppe UGB“ in der Umweltministerkonferenz gebildet.²¹ Ähnliche Arbeitsgruppen zum UGB sind auch aus den Verbänden bekannt. Ein Projektkreis beim Bundesumweltministerium strebt eine Einbeziehung von Arbeits- und Wirtschaftsverbänden, Vollzugsbehörden und Wissenschaftlern in die Arbeit des Bundesumweltministeriums an.

Die Kodifikation sollte keinesfalls als Vehikel für eine grundsätzliche Veränderung des Schutzniveaus für die Umwelt (nach oben wie nach unten) benutzt werden, auch wenn dies für die eine oder andere Seite verlockend sein mag. Denn dann würden die jeweiligen Gegner solcher Veränderungen automatisch (und überflüssigerweise) zu Gegnern der Kodifikation selbst. Die Umweltverbände etwa würden sich einem niveausenkenden Umweltgesetzbuch ebenso entschlossen entgegenstellen wie die Wirtschaft einem niveausteigernden. Gelingt die Kodifikation auf der Ebene des bisherigen Schutzniveaus, ist dies wie erwähnt bereits eine erhebliche Verbesserung des Umweltschutzes, weil das geltende Umweltrecht besser vollziehbar wird. Die freiwerdenden Kapazitäten der Umweltverwaltungen könnten dem verbesserten Vollzug des vereinfachten Umweltrechts dienen.

V. Ergebnis

Im Interesse des Umweltschutzes und der Reformfähigkeit Deutschlands bleibt zu hoffen, dass das über dreißigjährige Ringen um ein deutsches Umweltgesetzbuch schließlich zu einem guten Ende kommt. Bis 2009 ist mit dem Kern-UGB eine wichtige Etappe erreichbar.²² Das Endziel, das gesamte UGB, kann dann durch das „Einstellen“ der noch fehlenden „Bücher“ in der nächsten Legislaturperiode verwirklicht werden. Beim UGB handelt es sich nicht um eine Kodifikation um der Kodifikation willen. Der Abbau der äußeren Übernormierung, die verbesserte Systematik und Harmonisierung und die verstärkte strukturelle Kon-

²¹ Beschluss der Umweltministerkonferenz vom 23./24.05.2006.

²² Bei optimistischer Betrachtung könnte das gesamte UGB bis 2013 fertiggestellt sein. Bis dann wird es ein (geordnetes) Nebeneinander von altem und neuem Umweltrecht geben. Ein Einführungsgesetz zum UGB wird Übergangsregelungen vorsehen müssen.

tinuität im Umweltrecht sind nahezu sichere Kodifikations“renditen“. Der Rückbau der inneren Übernormierung, die Stärkung der gesellschaftlichen Selbststeuerung, eine Entbürokratisierung, die qualitative Innovation, die verbesserte Europarechtstauglichkeit sind bei inhaltlichem Gelingen des UGB mögliche Renditen einer Kodifikation. Die nahezu sicheren bzw. möglichen Vorzüge eines UGB stellen einen echten Mehrwert für alle Beteiligten dar. Zukunft heißt: Chancen realisieren. Deshalb gehört dem UGB die Zukunft.

ZIELE, INHALT UND NUTZEN EINES UMWELTGESETZBUCHS: ZUSAMMENFASSUNG DER PODIUMSDISKUSSION

*R. Becker, T. Bosecke, J. Dadswell, N. Salzborn
Umweltbundesamt*

Im Anschluss an die Eingangsvorträge von Bundesumweltminister *Sigmar Gabriel*, Dr. *Martin Wansleben* sowie Prof. Dr. *Michael Kloepper* fand eine Podiumsdiskussion zum Thema „Ziele, Inhalt und Nutzen eines Umweltgesetzbuchs“ statt. Durch diese führte Prof. Dr. *Andreas Troge*, Präsident des Umweltbundesamtes (UBA). Teilnehmer waren *Tanja Gönner*, Umweltministerin des Landes Baden-Württemberg, *Jürgen Resch*, Präsidiumsmitglied des Deutschen Naturschutzrings e.V. (DNR) und Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH), *Alfred Wirtz*, Regierungsvizepräsident der Bezirksregierung Münster, Dr. *Klaus Mittelbach*, Leiter der Abteilung Umwelt und Technik des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) sowie Prof. Dr. *Hans-Joachim Koch*, Vorsitzender Sachverständigenrat für Umweltfragen.

Troge eröffnete die Diskussion mit der Frage, ob ein Umweltgesetzbuch (UGB) helfen könne, die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG besser auszufüllen. *Gönner*, an die die Frage zunächst gerichtet war, meinte dazu, ein UGB biete die Chance, dem Staatsziel Umweltschutz nach Art. 20a GG näher zu kommen, indem es die Zersplitterung des Umweltrechts beseitige. Sie betonte, Hauptaufgabe sei es, das Umweltrecht für alle handhabbar zu machen und stimmte *Kloepper* zu, der zuvor für eine Vereinfachung des Umweltrechts ohne materiellen Niveauverlust plädiert hatte. Faktisch gebe es heute eine Vielzahl von Gesetzen mit zahlreichen Verweisen, die auch für Juristen nur schwer verständlich seien. Sie verwies auch auf Kodifikationserfolge der Vergangenheit wie das Sozialgesetzbuch und das BGB. *Gönner* strich heraus, es sei eine große Herausforderung, das Recht für alle verständlicher zu machen, und das UGB sei hierzu ein guter Weg.

Koch hielt das Ansinnen, mit dem UGB das Staatsziel des Art. 20a GG besser auszufüllen, für zu ambitioniert. Er plädierte dafür, „kleine Brötchen zu backen“ und das UGB vor allem praxistauglich zu gestalten. Seine eigene Position zum UGB beschrieb er als wohlwollende Skepsis. *Koch* warnte, wenn das UGB nicht wieder scheitern solle, dürfe man die Anforderungen an dieses nicht zu hoch hängen. Er unterstrich die hohe Bedeutung einer „Binnenoptimierung“ der einzelnen Umweltrechtsbereiche wegen deren historisch bedingter Zersplitterung. Eine solche mache das Umweltrecht überschaubarer. Zugleich hob *Koch* seine Skepsis in Bezug auf Vereinfachungs-, Entbürokratisierungs- und Beschleunigungspotenziale des UGB hervor und warnte vor einer blinden 1:1-Umsetzung von EG-Recht.

Von dem ersten Teil der Diskussionen und den Vorträgen hielt *Troge* fest, dass sich der Wunsch nach einer inneren Harmonisierung heraus kristallisiere. Er fragte weiter, ob es, nachdem bisher nur von „substanzneutralen“ Vereinfachungen für das UGB gesprochen worden sei, auch „Substanzveränderungswünsche“ gebe.

Mittelbach bemerkte, dass es weniger darauf ankomme, ob ein Gesetz „schön“ sei, sondern vielmehr auf dessen praktische Wirkung, d. h. die Rechtsfolgen für die Wirtschaft. Grundsätzlich habe die Wirtschaft keine Einwände gegen ein UGB. Ein gutes Ordnungsrecht und ein ordentlicher Vollzug seien zwei wichtige Themen. Allerdings müsse man vermeiden, dass hiermit das Thema Bürokratieabbau vermischt werde.

Er wies darauf hin, dass es mit Globalisierung, Wirtschaftsaufschwung und Investitionen neue Maßstäbe und Rahmenbedingungen für ein UGB gebe. Vor diesem Hintergrund sorgten sich Praktiker um Investitionen und stellten die Frage, ob das UGB in der Lage sei, dem Investitionsstandort Deutschland zu nutzen, und was das UGB für die Investitionsförderung leisten könne. *Mittelbach* hob die Bedeutung von Rechtsänderungen für laufende und neue Genehmigungsverfahren hervor. Die Diskussion um Neues würde in einer solchen Situation des vorsichtigen Aufschwungs eher skeptisch betrachtet. Das UGB sei eben letztlich auch ein Wettbewerbsthema. Er forderte deshalb, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) einen offenen und transparenten Prozess gestalten müsse, und wies auf die diesbezüglichen hohen Erwartungen des Projektkreises UGB hin.

Resch griff den Umweltschutzaspekt wieder stärker auf. Er betonte, dass das UGB über eine bloße Bündelung des gegenwärtigen Umweltrechts hinausgehen müsse und kein Selbstzweck sein dürfe. Das UGB sei als Herausforderung und Chance für ein angemessenes Umweltrecht zu begreifen und müsse einen qualitativen, umweltpolitischen Mehrwert schaffen. Mit dem UGB müsse auf die aktuellen und zukünftigen Herausforderungen, insbesondere auch im Hinblick auf den Klimaschutz und den Schutz der Biodiversität reagiert werden, es müsse eine ökologische Fortentwicklung des Rechts stattfinden. *Resch* plädierte dafür, mit dem UGB anspruchsvolle Umweltstandards zu setzen und stabile Grundstrukturen zu schaffen, um zur Nachhaltigkeit und zum Klimaschutz und zum Schutz der biologischen Vielfalt beizutragen. Deutschland müsse wieder eine Vorreiterrolle in der Umweltpolitik wahrnehmen, was zugleich auch dem Wirtschaftsstandort Deutschland nütze, wie die Rolle Deutschlands bei den Erneuerbaren Energien und entsprechenden Technologien eindrucksvoll zeige.

Die Genehmigungsverfahren für Anlagen seien in Deutschland im europäischen Vergleich schnell geworden, Verzögerungen nähmen immer weiter ab. Diese wirtschaftsfreundliche Entwicklung des Umweltrechts sei allerdings von der Qualität des Umweltschutzes abgekoppelt worden. Er führte eine mangelnde Einhaltung von Umweltschutzstandards an und verwies beispielhaft auf die unzulängliche Einhaltung von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Diese stellten keine Weiterentwicklung dar, es werde sogar versucht, Standards abzubauen.

en. Deutschland sei zudem auf dem Rückzug aus umweltfreundlichen und innovativen Technologiebereichen. Dabei sei es möglich, die Wirtschaft in Deutschland durch vorausschauendes Handeln und die Förderung innovativer Technologien zu beflügeln. Als Beispiel für ein solches Handeln nannte *Resch* das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG).

Auch *Resch* warnte vor einer dogmatischen 1:1-Umsetzung des EG-Rechts. Hierdurch werde auf nationale Gestaltungsspielräume verzichtet. Dies sei gefährlich für den Klima- und Umweltschutz sowie für die wirtschaftliche Entwicklung. Er wies beispielhaft auf Kalifornien hin, das trotz höherer Umweltstandards ein wirtschaftlich erfolgreicher Bundesstaat der USA sei. Falls man trotz der negativen Erfahrungen der Vergangenheit gleichwohl weiter an Selbstverpflichtungen festhalten wolle, bedürfe es unter anderem zwingend eines verbindlichen Sanktionsinstrumentariums für den Fall der Nichteinhaltung von Selbstverpflichtungen. Solche Möglichkeiten gebe es bereits in anderen Ländern.

Troge verwies darauf, dass nach der Gesetzgebung der für den Umweltschutz mindestens ebenso wichtige Vollzug in der Praxis komme, und fragte an Herrn *Wirtz* gewandt, ob eine Konsolidierung des Umweltrechts möglicherweise zu Vollzugsdefiziten führen könne oder ob ein UGB den Fachleuten z.B. in den Bezirksregierungen nutze.

Wirtz berichtete daraufhin über die bereits vor 10 Jahren erfolgreiche Neustrukturierung des Umweltamtes Herten. Die Bereiche Luft und Wasser seien hier systematisch zusammengeführt worden, wodurch eine interdisziplinäre Denkweise entstanden sei. Er wies darauf hin, dass die verwaltungstechnische und -rechtliche Umsetzung der notwendigen fachlichen Interdependenz anspruchsvoll sei. Die Bezirksregierung Münster habe dank ihrer Bündelfunktion dieses Potenzial mit hoher Effizienz zur praktischen Wirkung gebracht. *Wirtz* betonte, dass die „ökonomische Rendite“ der Integration deutlich abzulesen sei. So sei Folge dieser behördeninternen Integration eine Kürzung der Verfahrensdauer von 6,8 auf durchschnittlich weniger als 4 Monate. Sobald es allerdings eine Beteiligung der kommunalen Ebene gebe, sei eine deutliche Verlängerung der Verfahrensdauer um bis zu sechs Monate die Folge.

Wirtz unterstrich, dass eine einheitliche Kodifikation nur sinnvoll sei, wenn es in der Praxis auch eine Behördenintegration gebe. Die Verfahrensdisziplin des Gesetzes müsse auch in der Verfahrenswirklichkeit eingehalten werden.

Auf die Folgerung von *Troge*, ein ordnungsgemäß geregelter Vollzug warte also auf ein UGB, erwiderte *Gönner*, Baden-Württemberg sei auf die Umsetzung eines UGB vorbereitet. Wichtig sei die Bereitschaft, sich auf ein UGB einzulassen. Vor allem aber müssten die Anwender in die Debatte einbezogen werden. Dies sei, so *Gönner*, der Grund, warum sich die Länder, die letztlich für den Vollzug verantwortlich seien, intensiv in den Prozess der Erarbeitung eines UGB einbrächten. Vollzugstaugliche Regelungen seien bei der Ausgestaltung des UGB für die Länder von besonderer Bedeutung. Weitere wichtige Fragestellungen seien u. a. auch, wie mit den Unterschieden von Ermessens- und gebundener Entscheidung umzugehen sei.

Gönner hielt die von *Mittelbach* angesprochenen Befürchtungen der Industrie in Bezug auf die Folgen von Rechtsänderungen für laufende und neue Genehmigungsverfahren für unbegründet. Sie verwies darauf, dass der Bestandsschutz gewährleistet sei und laufende Genehmigungsverfahren nach altem Recht fortgeführt würden.

Es folgte eine Diskussion mit Fragen aus dem Auditorium.

Einer der intensiv diskutierten Themenkomplexe waren die den Ländern mit der Föderalismusreform verfassungsrechtlich eingeräumten Abweichungsrechte. Die erste Frage aus dem Auditorium zielte auf eine Prognose, inwieweit die Länder ihre Abweichungsrechte nutzen wollten. *Gönner* meinte, eine solche Prognose sei grundsätzlich schwierig. Sie verwies aber darauf, dass die Länder ein Interesse an einer gemeinsamen Linie mit dem Bund hätten, weshalb sie an der Erstellung des UGB mitwirkten. Als Vorsitzland der Bund-Länder-Arbeitsgruppe UGB sei es auch ein Interesse Baden-Württembergs, von möglichst allen Ländern getragene Lösungen zu finden. Je besser die Regelungen im UGB seien, desto weniger Bedarf an Abweichungen bestehe hinterher. Nachdrücklich betonte *Gönner*, dass man den Ländern nicht gerecht werde, wenn man behaupte, diese wollten nur nach unten von Umweltschutzstandards abweichen. In der Vergangenheit seien gerade von den Ländern viele Anstöße zur Fortentwicklung des Umweltrechts ausgegangen. Es stelle sich aber auch im Kontext der UGB-Erarbeitung die Frage, wie stark die Länder dem von Interessengruppen ausgeübten Druck standhalten würden.

Troge fragte zusammenfassend, ob also bereits im Vorfeld einer UGB-Kodifizierung ein Wettbewerb um die beste Lösung stattfinden solle und nicht im Nachhinein.

Koch stimmte dem zu. Der Bund solle sich mit den Ländern weitestgehend einigen, um Abweichungen zu vermeiden und eine Vollregelung zu schaffen. Als Beispiel führte er die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung an, bei der es Unterschiede in den Ländern gebe. Hier könne es zu Vollregelungen des Bundes kommen, die jedoch keine Neuerfindung sein müssten. *Koch* wandte sich in diesem Zusammenhang auch gegen die bestehende Europaskepsis. Er wies nachdrücklich darauf hin, dass man wichtige Anstöße der EU verdanke, so z. B. im Immissionsschutzrecht. Von einer bloßen 1:1-Umsetzung des EG- in nationales Recht riet er nochmals ab. Die Mitgliedstaaten bräuchten Umsetzungsspielräume. Dies entspreche dem Subsidiaritätsgedanken, der dazu diene, diese Spielräume auszuschöpfen. Durch ein bloßes „Abschreiben“ des EG-Rechts werde man dem nicht gerecht.

Resch und einige Stimmen aus dem Publikum teilten den vor allem von *Gönner* verbreiteten Optimismus in Bezug auf die beste Länderlösung nicht. „Abweichungen“ seien z.B. im Naturschutzrecht bereits heute Tatsachen und stellten auch eine Gefahr für ein UGB dar. Nach seiner Ansicht herrsche kein Wettbewerb um das beste Umweltrecht, sondern um ein „most convenient“ Umweltrecht. Abweichungen führten also nicht unbedingt zu besseren Regelungen.

Auf die Äußerung, dass doch die Gefahr bestehe, dass die Länder mit der Drohung mit einer Abweichung das Verfahren für ein UGB beeinflussen könnten, erwiderte *Gönner*, die Arbeit in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe UGB nehme das Gesetzgebungsverfahren und Abweichungen nicht vorweg, diene jedoch der Meinungsbildung. Sie meinte, sie könne nicht für andere Länder sprechen, es gebe aber eine gute Debatte. Letztlich müsse jedes Land selbst Entscheidungen treffen. Ziel sei es, gute Regelungen zu schaffen.

Die Problematik der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren wurde auch im Zusammenhang mit dem Stichwort Bürokratieabbau als weiterer Diskussionspunkt aufgegriffen. Ein Teilnehmer aus dem Publikum sah für beschleunigte Genehmigungsverfahren der Industrie keinen Bedarf, die Verfahren seien bereits schnell, zu fordern sei Qualität der Verfahren. Unter Hinweis auf das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU)²³ richtete sich an *Koch* die Frage, wie dieser eine weitere Beschleunigung der Verfahren sehe. *Koch* griff bei seiner Antwort zunächst das Stichwort „Vereinfachung“ auf und warnte davor, das UGB mit zu hohen Erwartungen zu überladen. Zwar sollten keine unangemessenen Maßnahmen getroffen werden, detaillierte Regelungen würden den Vollzug aber auch erleichtern. Oftmals gehe es nicht ohne detaillierte Regelungen, denn problemadäquate Regelungen seien nicht immer nur einfach, der Umgang und die Lösung von komplexen Sachverhalten bedürften auch einer entsprechenden Behördenbegleitung – sogenannter Bürokratie. So seien weniger oder weniger detaillierte Regelungen nicht immer anwendungsfreundlicher. Überspitzt ausgedrückt, so *Koch*, reiche ein gesetzliches Gebot wie „Achtet auf die Luft“ gerade nicht aus. Es seien klare Aussagen, wie sie z.B. die Verordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz trafen, erforderlich. *Koch* wies daraufhin, dass auch das BGB, das zuvor als gelungene Kodifikation erwähnt worden war, nicht nur einfach zu verstehen sei, so sei zum Beispiel das Erbrecht äußerst komplex.

Zum Thema Beschleunigung sagte *Koch*, dass es diese Debatte nun seit mehr als 15 Jahren gebe, sie aber beendet werden müsse: Die Verwaltung sei effektiv und effizient. Die Beschleunigung müsse mit Augenmaß betrachtet werden. Problematisch sei, dass Kapazitäten in der Verwaltung immer weiter abgebaut würden, was zum Teil kontraproduktiv sei. Die Verwaltung stehe bildlich gesprochen bereits mit dem Rücken an der Wand. Der Begriff Entbürokratisierung taue seiner nach Meinung nach zum Unwort des Jahres.

Ein Vertreter der Bezirksregierung Münster aus dem Publikum bestätigte, dass die Verfahren in den letzten Jahren deutlich kürzer geworden sind. Er wies auf den Nutzen einer integrierten Vorhabengenehmigung hin und unterstrich, dass es zwar bereits jetzt eine Koordinierungspflicht der Behörden gebe, welche auch durch das EU-Recht vorgeschrieben sei. Eine integrierte Vorhabengenehmigung ermögliche jedoch eine Vereinfachung, Beschleunigung und mehr Transparenz der Verfahren. Gerade für den Mittelstand gebe es hierdurch Vorteile. Das UGB bedeute auch eine große Chance für das Wissensmanagement in den Behörden: es zwingt zu Überlegungen in Bezug auf den organisatorischen Aufbau der Behörden.

In diesem Zusammenhang wurde nochmals die Bedeutung des Vollzugs für das Umweltrecht diskutiert. *Mittelbach* betonte, die Wirtschaft profitiere von einem ordentlichen Vollzug. Seiner Ansicht nach dürfe man die Themen Beschleunigung und Bürokratieabbau nicht aus der Diskussion ausschließen. Es bestehe immer die Möglichkeit zur Verbesserung. Das Regierungspräsidium Münster sei sicherlich ein Vorzeigbeispiel.

Er forderte, die Regelungen eines UGB rechtsanwenderfreundlich auszugestalten. Gerade mittelständische Unternehmen müssten mit diesen zurechtkommen. Es gelte, den Kosten- und Zeitfaktor zu beachten. In Erwiderung auf *Gönner* bezüglich der integrierten Vorhabengenehmigung sagte *Mittelbach*, man dürfe das Thema Übergangsfristen nicht wegdiskutieren. Die integrierte Vorhabengenehmigung stehe schon „morgen“ und nicht „übermorgen“ an. Die Unternehmen schauten schon heute auf künftige Gesetze. Er stellte die Notwendigkeit der integrierten Vorhabengenehmigung für den Fall in Frage, dass der Anlagenbetreiber eine Anlage genehmigen lassen wolle, die keinen Bezug zu wasserrechtlichen Fragen aufweise. Müsse dieser Anlagenbetreiber dann erst nachweisen, dass wasserwirtschaftliche Belange nicht betroffen seien?

Mittelbach betonte, dass es wichtig sei, die Praxis mit in den UGB-Prozess einzu beziehen. Die Wirtschaft werde nicht bremsen. Er warf allerdings die Frage auf, wie vorzugehen sei, damit die Unternehmen keine Angst haben. Der Prozess müsse so gestaltet sein, dass die Unternehmen das UGB als Chance begriffen. *Mittelbach* hob weiter hervor, dass der BDI Standards nicht absenken wolle. Vernünftige und verhältnismäßige Standards seien ein Standortfaktor und ein „Assett“ für die Anziehung von High-Potentials. In Erwiderung auf *Resch* meinte er, dass der BDI Selbstverpflichtungen verantwortungsvoll umgesetzt habe.

Auf die von *Mittelbach* geäußerten Befürchtungen wegen des Prüfungsumfangs der integrierten Vorhabengenehmigung erklärte *Gönner*, es werde bei deren Erteilung nichts geprüft, was nicht relevant sei. Auch Baden-Württemberg sei durch mittelständische Unternehmen geprägt. Gerade für diese sei von Vorteil, wenn es, wie durch die integrierte Vorhabengenehmigung beabsichtigt, einen Ansprechpartner gebe. Der Mittelstand zeige Interesse an einer integrierten Vorhabengenehmigung.

Sie griff auch das Thema Selbstverpflichtungen der Industrie auf. Diese seien grundsätzlich ein gutes Instrument. In der Praxis gebe es aber mehr Selbstverpflichtungen, die nicht funktionierten, als solche, die funktionierten. Deswegen sei die Politik aufgefordert zu handeln, das schließe auch ordnungsrechtliche Regelungen ein. Das Umweltrecht müsse mehrere Instrumente anbieten.

Aus dem Publikum wurde angemerkt, man solle mit einem UGB das Rad nicht neu erfinden und eine strukturelle Kontinuität als Gewinn ansehen. Zudem wurden starke Zweifel daran geäußert, ob die Kommunen in der Lage seien, die ihnen übertragenen Aufgaben zu übernehmen. Auch ein UGB bringe nichts, wenn die Strukturen im Vollzug schlecht seien. Wirtz griff letzteres auf und stimmte zu. Die Kommunen könnten nicht so stringent vollziehen, Entschei-

dungsprozesse in den Kommunen seien unter anderem wegen politischer Interessen oftmals unökonomisch.

Koch verwies in diesem Zusammenhang auf das bereits angesprochene Sondergutachten des SRU zur Umweltverwaltung. Die Regierungspräsidien seien geeignete Vollzugsbehörden, weil dort gebündelter Sachverstand vorhanden sei und diese integriert vorgingen. Die Kommunen seien bereits mit Selbstverwaltungsaufgaben überlastet. Ein Kooperationsmodell sei zu kompliziert. Er sprach sich für interdisziplinär zusammengesetzte Einheiten aus. Ein stabiler Dreistufenaufbau sei wichtig für die integrierte Vorhabengenehmigung.

Resch betonte nochmals nachdrücklich die Bedeutung des Vollzugs für das Umweltrecht. Ein mangelhafter Vollzug könne gute Gesetze aushöhlen bzw. ins Leere laufen lassen.

Der Vertreter einer Landesministerialverwaltung wies darauf hin, dass die Verwaltung den Spagat zwischen der Einsparung von Ressourcen und zunehmendem Ordnungsrecht schaffen müsse. Es gebe bessere Instrumente als das Ordnungsrecht, mit denen man Vollzugskapazitäten schaffen könne. Als Beispiele nannte er Selbstregulierung und Selbstverpflichtungen und sprach sich dafür aus, die Ansätze *Kloepfers*, die dieser in seinem Vortrag genannt hatte, weiter zu verfolgen.

Koch unterstrich, dass das SRU Sondergutachten alle Instrumente untersuche. Es würden keine Instrumente pauschal abgelehnt, sondern alle Instrumente differenziert betrachtet. Er wies darauf hin, dass es aber zum Beispiel ökonomische Instrumente gebe, die bürokratisch aufwendig seien. Die Forderung einer pauschalen Kürzung der Bürokratiekosten – wie die 25%-Forderung – sei zu hinterfragen. Zuerst müsse gefragt werden, was mit den Kosten eigentlich geleistet wird und werden solle, Kosten könnten auch gerechtfertigt sein. *Koch* plädierte insgesamt für eine Mäßigung in dieser Diskussion.

Troge fasste die Ergebnisse der Diskussion zusammen. Es herrsche wohl Übereinstimmung darüber, dass Rechtskontinuität eine unausgesprochene Basis für die Schaffung des UGB sei. Bestehende materielle Inhalte müssten erhalten bleiben. Dies sei eine Grundvoraussetzung für das UGB.

Der Vollzug sei zu stabilisieren und zu stärken – möglicherweise auch mit neuen Instrumenten –, sonst mache auch ein gutes Umweltrecht keinen Sinn. Der Prozess zur Schaffung des UGB sei sowohl Chance als auch Risiko. Dabei sei ein transparentes Verfahren wichtig.

ÜBERLEGUNGEN ZUR KODIFIKATION DES WASSERRECHTS IM UMWELTGESETZBUCH*

MinDir Dr. Helge Wendenburg

Leiter der Abteilung Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

1. Verfassungsrechtliche Voraussetzungen

Nachdem durch die Reform zur Stärkung der bundesstaatlichen Ordnung (Föderalismusreform) durch Änderung des Grundgesetzes die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich neu geordnet worden ist, liegen die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches vor, an denen bislang alle früheren Bemühungen gescheitert waren. Durch die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz und Überführung der Bereiche des Wasser- und des Naturschutzrechts in die konkurrierende Gesetzgebung sind dem Bund neue Aufgaben zugewachsen, die mit den bereits schon bislang dem Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zustehenden Kompetenzen für die Bereiche des Immissionsschutzes (Luftreinhaltung, Lärm, Erschütterungen, nicht ionisierende Strahlungen), der Kreislauf- und Abfallwirtschaft, des Bodenschutzes und der Altlasten sowie des Stoff- und Produktrechtes dem Bund nunmehr ein Umweltgesetzbuch aus einem Guss ermöglichen.

Für die Kodifikation des Wasserrechts im neuen UGB ist deshalb zunächst bedeutsam, dass der Bund berechtigt ist, für alle Bereiche der komplexen Aufgaben, die sich hinter dem einfachen Wort „Wasserwirtschaft“ verbergen, Vollregelungen zu erlassen, die alle Facetten der zu betrachtenden Regelungen erfassen. Bei der Auswahl der zu regelnden Bereiche dieser komplexen Materie ist der Bund auch nicht durch die Erforderlichkeitsklausel beschränkt, nach der ihm die Regelungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung nur zustand, soweit hierfür ein unabweisbarer bundesweiter Bedarf bestand. Der Verfassungsgesetzgeber hat nunmehr in Art. 72 GG klargestellt, dass im Wasserrecht dem Bund die volle Gesetzgebungskompetenz zusteht und er von den Anforderungen des Art. 72 Abs. 2 GG befreit ist. Allerdings hat der Gesetzgeber den Ländern gleichzeitig das Recht eingeräumt, von den bundesrechtlichen Regelungen des Wasserrechts abzuweichen, soweit diese nicht einen Bezug zu Anlagen oder Stoffen haben. Abweichungsfest sind damit alle wasserrechtlichen Regelungen im UGB, die sich auf Anlagen oder Stoffe beziehen; dies

* Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Tagung des BMU "Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)" am 16.02.2007.

betrifft die Zulassung von Anlagen ebenso wie Anforderungen, die an Anlagen hinsichtlich ihrer Errichtung oder ihres Betriebes zu stellen sind. Stoffbezogene Regelungen chemischer, biologischer oder physikalischer Art enthält das Wasserrecht, soweit Anforderungen an die Beschaffenheit oder den Zustand der Gewässer, also sowohl des Grundwassers wie der Oberflächengewässer, gestellt werden; dies bezieht sich sowohl auf den Ist-Zustand als auch auf Veränderungen, die durch Einleitungen bewirkt werden. Dabei mag im Einzelfall streitig sein, ob es sich eher um anlagen- oder stoffbezogene Anforderungen handelt, sicher ist jedoch im hier interessierenden Zusammenhang, dass zentrale Regelungsbereiche zum abweichungsfesten Kern eines UGB – Teil Wasserrecht – gehören.

II. Das Wasserrecht im Ersten Teil des UGB - Allgemeine Vorschriften und integrierte Vorhabengenehmigung

1. Allgemeine Vorschriften des UGB

Das Umweltgesetzbuch soll zur Vereinheitlichung und Vereinfachung des Umweltrechts in Deutschland beitragen und zugleich der Konsolidierung und Strukturierung der Belange der unterschiedlichen Umweltmedien dienen. In diesem Sinne ist die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung Kernstück des ersten Teils des UGB. Mit diesem Anspruch wird zum Ausdruck gebracht, dass bei der Genehmigung von Vorhaben, deren Verwirklichung sich auf mehrere, nicht selten auch alle Medien auswirkt, auch die Belange aller Umweltmedien und der auf diese einwirkenden Maßnahmen geprüft, gegen- und miteinander abgewogen und in ihrer Wechselwirkung untersucht werden müssen. Der hinter diesem Ansatz stehende Grundgedanke ist nicht neu, sondern gilt seit der Umsetzung der ersten UVP-Richtlinie der EU von 1985 in unterschiedlicher Ausprägung auch im deutschen Genehmigungsrecht, wenngleich die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs den Gesetzgeber zu vielfältigen Nachbesserungen zwang, weil das System mit den überkommenen Genehmigungsverfahren nicht in allen Punkten in Einklang zu bringen war oder Ausnahmen vorgesehen waren, die nicht in allen Einzelheiten den europäischen Vorgaben entsprachen. Schon deshalb bietet die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung dem deutschen Umweltrecht die Chance, ein Genehmigungsverfahren aus einem Guss zu gestalten, das die bewährten Traditionen deutscher Genehmigungspraxis aufnimmt und sie so mit neuen Anforderungen und Erkenntnissen verbindet, dass etwas Neues entsteht.

Insbesondere besteht aber auch die Chance, zu einer einheitlichen Terminologie zu gelangen. Die vielfältigen Ausprägungen, die das deutsche Umweltrecht in seiner 50jährigen Geschichte erfahren hat – 50 Jahre, wenn man die Verkündung des Wasserhaushaltsgesetzes im Juli 1957 als Ausgangspunkt nimmt –, haben auch dazu geführt, dass sich in den medial geprägten Umweltgesetzen,

im Wasserrecht wie im Immissionsschutzrecht, im Abfall-, Bodenschutz- oder Naturschutzrecht jeweils verschiedene Begrifflichkeiten entwickelt haben, die zudem durch die Anforderungen des europäischen Umweltrechts zusätzliche Weiterungen erfahren haben, die ihren Gebrauch insbesondere auch durch juristisch weniger gebildete Experten nicht gerade einfach gestalten. Wenn es gelingt, hier in einem UGB zu einer einheitlichen und eindeutigen Sprache zu gelangen, hat sich die Mühe schon gelohnt. Akzeptanz hat auch viel mit Verstehen zu tun. Und rechtliche Anforderungen an persönliches Verhalten sind umso leichter umzusetzen, je mehr die Betroffenen verstehen, was von ihnen verlangt wird.

Beschäftigt man sich mit der juristischen Literatur, so hat man nicht immer den Eindruck, dass ein gleiches Verständnis bei gleicher oder vergleichbarer Wortwahl vorliegt: die Besorgnis schädlicher Bodenveränderungen, die Verhütung der Verunreinigung des Wassers oder einer sonstigen nachteiligen Veränderung seiner Eigenschaften, die Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen auf die Luft oder die Beurteilung, ob eine Maßnahme erhebliche nachteilige Auswirkungen haben kann, dient letztlich immer dazu zu schreiben, wann Beeinträchtigungen der Umwelt den Staat berechtigen, Genehmigungen zu versagen oder Anordnungen zu ihrer Beseitigung zu treffen. Aber der Wortwahl, ob eine Auswirkung als schädlich oder erheblich nachteilig bezeichnet wird, scheinen unterschiedliche Beurteilungen vergleichbarer Sachverhalte zu Grunde zu liegen. Deshalb wäre eine einheitliche Begrifflichkeit schon ein erster Schritt, damit im Wasser- wie im Immissionsschutzrecht, im Bodenschutz- wie im Naturschutz- oder Abfallrecht gleiche oder vergleichbare Auswirkungen auch gleich bezeichnet werden.

Ähnliche Anforderungen lassen sich für die Grundpflichten aufstellen, die der Betreiber einer Anlage zu beachten hat, wenn ihm die Genehmigung erteilt werden soll. Angesichts moderner Entwicklungen des Umweltrechts gehört hierzu auch die Pflicht, mit Naturgütern effizient umzugehen, also Wasser zu sparen, Energie effizient zu nutzen, entstehende Energie zu gewinnen, Abfälle zu minimieren und zu verwerten und insgesamt einen schonenden Umgang mit der Natur zu pflegen, wozu auch die Pflicht gehört, unvermeidbare Eingriffe in die Natur zu ersetzen oder auszugleichen. In diesem Zusammenhang muss auch erörtert werden, ob eine umfassende Vorschrift über die Verantwortung von Produzenten aufgenommen wird, die nicht nur die schon länger bekannte abfallrechtliche Produktverantwortung nach § 22 KrW-/AbfG umfasst, sondern auch verpflichtet, energieeffiziente Produkte auf den Markt zu bringen, insgesamt den Einsatz von Schadstoffen zu minimieren oder auch bei der Nutzung von Produkten die Klimaschädlichkeit während der Nutzungsphase zu verringern (CO₂-Ausstoß von Fahrzeugen). Ebenfalls ließe sich prüfen, ob die Pflicht, Produkte hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen zu kennzeichnen sinnvoller Regelungsgegenstand eines UGB sein sollte.

2. Integrierte Vorhabengenehmigung

Bezogen auf das Wasserrecht ist die integrierte Vorhabengenehmigung von besonderer Relevanz. Bei den wasserrechtlichen Verfahren kann zum jetzigen Zeitpunkt festgehalten werden, dass grundsätzlich alle Vorhaben, die entsprechend der Anlage zum UVPG zumindest zwingend einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedürfen, im Wege der integrierten Vorhabengenehmigung genehmigt werden sollten. Dies kann dann auch Vorhaben betreffen, die nur am Rande einen Bezug zu anderen Umweltmedien aufweisen. Hier muss der Grundsatz gelten, dass ein Vorhaben, das sich erheblich auf die Belange anderer Umweltbereiche auswirken kann, in einem Verfahren zu genehmigen ist, das die Berücksichtigung dieser Belange sicherstellt. Dieses soll nach den Zielen des UGB die integrierte Vorhabengenehmigung gewährleisten. Deshalb ist es sinnvoll, alle entsprechenden Verfahren, also Errichtung, Betrieb und Änderung von Abwasserbehandlungsanlagen, Gewässerausbauten, die Errichtung von Stauanlagen, Wasserkraftanlagen oder Wasserspeichern sowie bestimmte relevante Gewässerbenutzungen wie die Entnahme größerer Mengen von Grund- oder Oberflächenwasser, aber auch Rohrleitungsanlagen der integrierten Vorhabengenehmigung zu unterwerfen, soweit noch festzulegende Schwellenwerte überschritten werden.

Die integrierte Vorhabengenehmigung selber wird es in zwei Varianten geben, zum einen als Genehmigung, zum anderen als planerische Genehmigung, wobei es beide Arten sowohl im förmlichen Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung als auch im vereinfachten Verfahren geben soll. Auch dies entspricht dem bisherigen Rechtszustand.

Es bedeutet zugleich, dass es für Vorhaben, die unter den Schwellenwerten liegen, die für die Notwendigkeit einer integrierten Vorhabengenehmigung bestimmt werden, eigene Genehmigungsvorschriften in den medialen Teilen des UGB geben wird. Deshalb wird das UGB – Teil Wasser – eigenständige Verfahren vorsehen, nach denen z.B. die Vielzahl kleinerer Gewässerbenutzungen geregelt werden, soweit hierfür ein bundesweites Bedürfnis besteht.

Von besonderem Interesse ist die Frage, wie die nach wie vor erforderliche wasserwirtschaftliche Bewirtschaftung in die integrierte Vorhabengenehmigung einbezogen werden kann. Die Bewirtschaftung verfolgt das Ziel, einen sachgerechten Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsinteressen unter Berücksichtigung der Schutzbedürftigkeit des Gewässers zu gewährleisten. Notwendig ist eine Bewirtschaftung auch, um einzelnen Nutzungsinteressen, für die der Staat eine besondere Verantwortung trägt (z.B. öffentliche Wasserversorgung), einen Nutzungsvorrang einzuräumen, in dem beispielsweise die Sicherung des künftigen Trinkwasserbedarfs als Erwägung ausreichen kann, um jede anderweitige Nutzung des Schutzgutes Wasser auszuschließen. Dieser Sichtweise ist bei allen Vorhaben Rechnung zu tragen, bei denen die beantragte Genehmigung mit der Benutzung eines Gewässers so in Verbindung steht, dass die Genehmigung nur einheitlich ergehen kann. Für die endgültige Entscheidung muss gelten, dass die integrierte Vorhabengenehmigung des UGB soviel Einheitlichkeit wie mög-

lich schaffen sollte, aber auch mediale Besonderheiten soweit wie möglich berücksichtigen muss.

Viel entscheidender für die Wirkungen der integrierten Vorhabengenehmigung selber scheint im Übrigen zu sein, wie die Länder verwaltungsorganisatorisch auf die neuen Anforderungen reagieren. Hier scheint ein großes Erfordernis dafür zu sprechen, Bezirksregierungen oder vergleichbare Behördeneinheiten mit den Aufgaben zu betrauen, bei denen Sachverstand gebündelt werden kann und auch die Möglichkeit besteht, in andere Bereiche, die von dem Vorhaben betroffen sein können, regelnd einzugreifen, insbesondere soweit Kommunen beteiligt sind. Das gerade vorgelegte Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen wird insoweit für weitere Erkenntnisse sorgen.

III. Aufgaben und Grundfragen der Kodifikation des Wasserrechts im UGB

Die Überlegungen zur Konzeption des Teils Wasserwirtschaft werden im BMU in enger Abstimmung mit der Wasserabteilung des UBA entwickelt. Darüber hinaus wurden im Rahmen der laufenden Kontakte mit den Ländern, Kommunen und Verbänden bereits informell Fragen des neuen Bundeswasserrechts angesprochen, insbesondere um frühzeitig Erwartungen zu erfahren und Positionen kennen und einschätzen zu lernen. Erste Überlegungen wurden bereits in einer Sitzung der UMKBLAG UGB am 18/19. Januar 2007 zur Diskussion gestellt. Auch auf der Basis dieser Erkenntnisse hat das für das Wasserrecht zuständige Referat bereits mit der Festlegung und fachlichen Abstimmung von Eckpunkten, teilweise auch schon mit ersten Formulierungen zum Gesetzentwurf begonnen. Bis zum Sommer 2007 soll der Referentenentwurf vorliegen.

1. Rechtsetzungsaufgaben im neuen Bundeswasserrecht

Die wasserrechtlichen Rechtsetzungsaufgaben im Rahmen des Projekts UGB stellen sich nach der Föderalismusreform im Wesentlichen wie folgt dar:

- ▶ Überführung des geltenden Rahmenrechts des Bundes in Vollregelungen: dies bedeutet, dass die bisher den Ländern nach Art. 75 GG erteilten Regelungsaufträge aufgelöst und in eigenständige, materielle Regelungen umgewandelt werden.
- ▶ möglichst vollständige Umsetzung des umfangreichen EG-Wasserrechts: die Rahmengesetzgebungskompetenz verteilte die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern so, dass nur beide gemeinsam eine vollständige Umsetzung der Wasserrichtlinien der EU, insbesondere der Wasserrahmenrichtlinie konnten; nunmehr kann eine einheitliche und konsistente Umsetzung in einem einzigen Regelwerk erfolgen. Allerdings wird der umfangreiche Teil der Detailregelungen in den Richtlinien systematisch in Rechtsverordnungen auf der Basis des neuen Wasserrechts umgesetzt werden.

- Übernahme und Überarbeitung bisher im Landeswasserrecht geregelter Bereiche, soweit ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung besteht. Hier gilt es in enger Abstimmung mit den Ländern zu ermitteln, in welchen Bereichen eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich ist und welche wasserrechtlichen Aufgabenbereiche besser regional spezifisch verschieden nach Maßgabe des Landesrechts gestaltet werden sollten. Hier bietet sich beispielsweise das historisch unterschiedlich gewachsene und ausgestaltete Gebiet der Kooperation im Wasserrecht über Wasser- und Bodenverbände oder ähnliche Einrichtungen an.

Entsprechend dem bereits Ausgeführten gilt es, das Wasserrecht in das Gesamtgefüge des UGB einzubetten. Insbesondere ist zu prüfen, in welcher Form und in welchem Umfang allgemeine fach- und medienübergreifender Grundsätze und Regelungen auch beim Wasser gelten sollen. Dies bedeutet auch, sich damit auseinanderzusetzen, wie der Kanon der bisherigen Grundsätze wasserrechtlicher Pflichtenwahrnehmung an die allgemeinen Grundsätze über die Errichtung und den Betrieb von Anlagen angepasst und so vereinheitlicht und vereinfacht werden kann, dass er für alle Umweltmedien gleichermaßen Geltung beansprucht. Dies ist zunächst eine Aufgabe, die im Wesentlichen innerhalb der Arbeit der Projektgruppe UGB für den übergreifenden Teil des UGB geleistet werden muss, deren Ergebnis sich aber notwendigerweise auf den Teil Wasserrecht auswirkt und die Formulierung und Ausgestaltung der dort noch zu regelnden Pflichten beeinflusst. Entsprechend sind bisherige wasserrechtliche Begrifflichkeiten und Regelungen mit den allgemeinen umweltrechtlichen Regelungen abzugleichen und zu harmonisieren, soweit dies erforderlich sein sollte. Ziel muss es sein, zu einem einheitlichen Umweltrecht in Sprache und Terminologie zu gelangen.

2. Regelungsziele und Neuerungen des UGB – Teil Wasser

Das Regelungsziel des UGB – Teil Wasser – ist einfach beschrieben und stimmt mit den Zielen des Projekts UGB insgesamt überein: Modernisierung, Rechtsvereinfachung, größere Transparenz, Praktikabilität und Europatauglichkeit, Deregulierung und Bürokratieabbau. Das Wasserrecht ist nicht zuletzt aufgrund der bisherigen Kompetenzverteilung – selbst im Vergleich zum insgesamt nicht einfachen Umweltrecht – besonders kompliziert und unübersichtlich und deshalb in besonderem Maße für eine umfassende Reform geeignet, auch und gerade aus der Sicht der Praxis. Dabei sollen die im langjährigen wasserwirtschaftlichen Vollzug bewährten Grundsätze und Strukturen erhalten bleiben. Nur so lässt sich die notwendige Akzeptanz des neuen Rechts sicherstellen.

Zu den wesentlichen Neuerungen des künftigen Bundeswasserrechts gehören:

- eine systematischere, übersichtlichere und damit leichter verständliche und handhabbare Normierung des Wasserrechts,
- die Modernisierung der im Prinzip seit 1957 (Erlass des WHG) unverändert gebliebenen öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung,

- ▶ bundesweit einheitliche rechtliche Vorhaben für den Schutz der Gewässer, auch in den weitgehend bereits durch das EG-Recht vorgeschriebenen Details (Emissionsanforderungen, Gewässerqualitätsnormen),
- ▶ Vereinheitlichung und abschließende Normierung der rechtlichen Vorgaben für die wasserbezogene Anlagensicherheit und den Grundwasserschutz,
- ▶ Erweiterung der bundesrechtlichen Vorgaben zur Gewässerüberwachung und zu den Verwaltungsverfahren.

3. Zum Regelungsprogramm

Für die Ausgestaltung des UGB Teil Wasser vorentscheidend ist, welche wasserwirtschaftlichen Vorhaben dem Regime der integrierten Vorhabengenehmigung zugewiesen werden. Der Kern der davon erfassten Vorhaben ist bereits oben dargelegt worden. Für das UGB – Teil Wasser – verbleibt daneben ein zumindest zahlenmäßig großer Bestand an Vorhaben, für die weiterhin ein Zulassungsverfahren erforderlich ist. Es sollte dabei aber geprüft werden, ob es zur angemessenen Berücksichtigung der medialen Besonderheiten eines eigenständigen wasserrechtlichen Verfahrens bedarf oder ob insoweit ein allgemeiner Verweis auf das Verwaltungsverfahrenrecht hinreichend ist. Ohne dem Ergebnis der Prüfung vorgreifen zu wollen, wird man sich insbesondere auch angesichts der Auswirkungen des Klimawandels auf den Wasserhaushalt kaum vorstellen können, dass z.B. die bei Entnahmen von Grundwasser zur Feldberegung notwendigen Prüfungen ohne Berücksichtigung der spezifischen wasserwirtschaftlichen Erfordernisse sachgerecht durchführbar sind.

Daraus folgt: Zum Regelungsprogramm des neuen Bundeswasserrechts gehört zunächst der Erlass des UGB einschließlich des Teils Wasser (gesetzliche Ebene). Daneben sollen bereits in dieser Legislaturperiode schon 2 Verordnungen in Kraft gesetzt werden:

- ▶ die **Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen** (sog. VAWS des Bundes) zur Harmonisierung der bisher landesrechtlich nicht einheitlich geregelten Standards im Bereich der wasserbezogenen Anlagensicherheit und
- ▶ die **Grundwasserverordnung**, um die gerade veröffentlichte neue Grundwasserrichtlinie der EU fristgerecht bis Anfang 2009 bundesweit einheitlich umzusetzen.

Diese Verordnungen werden parallel zum UGB erarbeitet und unmittelbar nach Verkündung des UGB, das noch die erforderlichen gesetzlichen Ermächtigungen schaffen muss, in Kraft gesetzt. Nach 2009 wird dann das untergesetzliche Regelwerk des Bundes weiter ausgebaut (Abwasserverordnung, Verordnungen zur Umsetzung von EG-Richtlinien einschließlich Ablösung der vorhandenen Landesverordnungen).

Die Bedeutung des Wasserrechts des Bundes nimmt mit der Schaffung des UGB deutlich zu. Zwar werden relevante wasserwirtschaftliche Vorhaben der direk-

ten Geltung des Wasserrechts entzogen, da ihre Zulassung über die integrierte Vorhabengenehmigung des UGB I geregelt wird. Die Vielzahl der kleineren Gewässernutzungen verbleibt aber beim Wasserrecht. Das Wasserrecht liefert zudem auch für die mit der integrierten Vorhabengenehmigung zuzulassenden Vorhaben die gesetzlichen Vorgaben für den Schutz und die Nutzung der Gewässer (z.B. die Standards für Abwassereinleitungen oder für die Qualität der Gewässer). Außerdem wird das Wasserrecht des Bundes künftig alle bundeseinheitlich regelungsbedürftigen Bereiche als Vollregelung abdecken. Dabei ist es erklärtes Ziel, die Regelungen so zu gestalten, dass auf Seiten der Länder kein Bedarf besteht, von der grundsätzlich möglichen Kompetenz der Abweichungsgesetzgebung der Länder Gebrauch zu machen. Es liegt im Interesse aller vom Wasserrecht Betroffenen, konstruktiv dabei mitzuwirken, dass ein gutes Gesetzeswerk gelingt.

ÜBERLEGUNGEN ZUR KODIFIKATION DES WASSERRECHTS: ZUSAMMENFASSUNG DER DISKUSSION

R. Becker, T. Bosecke, J. Dadswell, N. Salzborn
Umweltbundesamt

Im Anschluss an den Vortrag von *Dr. Helge Wendenburg* fand eine rege Diskussion mit dem Auditorium statt.

Mehrere Tagungsteilnehmer begrüßten eine Vereinheitlichung und Vereinfachung des Wasserrechts, die allerdings nicht zur Verringerung von Ressourcen- und Grundwasserschutz führen dürfe. Zustimmung fand besonders das Vorhaben einer bundesrechtlichen Ausgestaltung der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und über Fachbetriebe (VAwS). *Wendenburg* betonte, dass es hier sicher ein erhebliches Vereinheitlichungs- und Vereinfachungspotenzial gebe. Vorschläge nehme das BMU gerne entgegen.

Auf die Frage, welches Vorgehen das BMU vor dem Hintergrund plane, dass das materielle Abwasserrecht in der Kompetenz des Bundes liege, das Verfahrensrecht dagegen abweichungsoffen sei, wies *Wendenburg* zunächst auf die Möglichkeit hin, dass auch das Umweltverfahrensrecht abweichungsfest gestaltet werden könne.

Nach der Feststellung, dass es im anlagen- und stoffbezogenen Umweltrecht kein Abweichungsrecht gebe, warf er die Frage auf, wo der Anlagenbegriff ende. Der Anlagenbegriff des BImSchG zum Beispiel gehe weit. *Wendenburg* warf die Frage auf, ob der Bund beispielsweise Nordseedeiche, die Anlagen seien, regeln oder ob dies Sache der Küstenbundesländer sein solle. Er betonte, dass der Bund in Bereichen, die regionale Besonderheiten aufwiesen, Regelungen den Ländern überlassen könne. Bei einigen Themen stelle sich eher die Frage, ob der Bund regeln solle, und nicht die, ob er dies könne.

Mehrere Fragen von Teilnehmern standen im Zusammenhang mit der integrierten Vorhabengenehmigung, so die Frage, wie im UGB mit der wasserrechtlichen Bewilligung umzugehen sei. Hierauf formulierte *Wendenburg* die Gegenfrage, wie man mit der wasserwirtschaftlichen Benutzungsordnung umgehen solle und ob es sinnvoll sei, für die Nutzung von Umweltgütern langfristige Zulassungen einzuräumen.

Einer der Teilnehmer zeigte sich interessiert, wie das BMU im UGB mit dem wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessen umgehen werde. *Wendenburg* sagte, es sei eine Verzahnung mit dem allgemeinen Anlagenrecht vorgesehen. Ziel sei, auch das Wasser in die integrierte Vorhabengenehmigung einzubeziehen. Er betonte, die medialen Belange des Wassers seien zu berücksichtigen, und bezeichnete es als sinnvoll, Bewährtes beizubehalten. Die Bund-Länderarbeitsgruppe zum UGB diskutierte die Thematik intensiv.

In Bezug auf das Maß der Integration äußerte *Wendenburg*, es sei nicht nur eine formelle Verfahrensintegration geplant, wichtig sei auch die materielle Integration. Ziel des BMU sei, dass eine Verpflichtung bestehe, bei der Genehmigung industrieller Anlagen alle Auswirkungen zu betrachten, und dass die zuständige Behörde diese Gesamtbetrachtung vornehme. Er wertete die integrierte Vorhabengenehmigung im UGB als ein Signal an die Länder im Zusammenhang mit der Verwaltungsreform und hob hervor, dass bei Bezirksregierungen Sach- und Fachverstand in ausreichender Qualität vorhanden sei.

Auf die Frage aus dem Auditorium, wo Biogasanlagen künftig materiell angesiedelt würden, antwortete *Wendenburg*, dass es eine einheitliche Regelung geben werde.

Ein Teilnehmer stellte vor dem Hintergrund der Aarhus-Konvention die Frage, ob die breite Öffentlichkeit mehr Mitspracherechte, zum Beispiel bei der Grundwasserentnahme, bekommen werde. *Wendenburg* betonte, die Aarhus-Konvention werde auch im UGB umgesetzt. Wasserentnahmen seien Bestandteil der integrierten Vorhabengenehmigung. Ob ein Verfahren mit oder ohne Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinde, bestimme sich nach der Menge des entnommenen Wassers. *Dr. Sangenstedt*, Referatsleiter Umweltgesetzbuch und fachübergreifendes Umweltrecht im BMU, ergänzte, dass Grundwasserentnahmen ab bestimmten Entnahmemengen UVP-pflichtig seien und es damit eine Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit gebe. Die Bestimmung der Menge sei derzeit noch Ländersache, und deshalb gebe es hier eine große Bandbreite. In Zukunft würden die Schwellenwerte durch das UGB vereinheitlicht.

ÜBERLEGUNGEN ZUR KODIFIKATION DES NATURSCHUTZRECHTS*

Jochen Flasbarth

Leiter der Abteilung Naturschutz und nachhaltige Naturnutzung im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Ausgangslage

Nach 30 Jahren seines Bestehens steht das BNatSchG vor einer besonderen Herausforderung: Nur knapp 5 Jahre nachdem die letzte anspruchsvolle Novelle des BNatSchG in Kraft getreten und mittlerweile auch nach teils mühevollen Diskussionsprozessen in den meisten Ländern umgesetzt ist, steht eine erneute umfassende Neugestaltung des Naturschutzrechts an. Dies haben wir der Föderalismusreform des vergangenen Jahres zu verdanken, die in diesem Punkt völlig nachvollziehbar für den Naturschutz eine neue Kompetenzgrundlage geschaffen hat. Die bisherige Rahmengesetzgebungskompetenz wird ersetzt durch eine Vollkompetenz des Bundes, allerdings um den Preis von weitreichenden Abweichungsrechten der Länder.

Der Verfassungsgeber hat außerdem ein Moratorium eingeführt: dies bedeutet, dass der Bund bis Ende 2009 Zeit hat, um „ungestört“ von Abweichungsaktivitäten der Länder das bisherige Wasser- und Naturschutzrahmenrecht durch ein neues Recht auf Basis der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zu ersetzen.

Der Bund ist gewillt, diese Chance zu ergreifen. Wir werden das Naturschutzrecht noch in dieser Legislaturperiode in das neue Umweltgesetzbuch integrieren – und zwar in einem eigenständigen Abschnitt. Ich sehe es als einen wichtigen Beitrag zur Entbürokratisierung an, wenn sich die materiellen Vorgaben des Naturschutzes zukünftig in einem Bundesgesetz finden werden und wir nicht mehr 16 Ländergesetze benötigen, die voneinander abweichende Regelungen enthalten.

Ziel der Novellierung

Der Bund wird seine ihm durch die Verfassung übertragene Verantwortung für den Naturschutz wahrnehmen und ein bundesweit unmittelbar anwendbares Bundesnaturschutzgesetz schaffen. Ziel ist es, die wesentlichen materiellen Voraussetzungen des Naturschutzrechts im Bundesrecht zu bündeln. Neben dem Bundesgesetz soll es grundsätzlich länderrechtlicher Regelungen nicht mehr

* Schriftliche Fassung des Vortrages anlässlich der Tagung des BMU "Herausforderung Umweltgesetzbuch (UGB)" am 16.02.2007.

bedürfen. Dabei soll ein anspruchsvolles Schutzniveau gewahrt, bestehende Regelungen sollen zugleich vereinfacht und modernisiert werden. Unser Ziel ist es, ein Gesetz zu schaffen, das auf Grund seiner identitätsstiftenden Motivation in der Bevölkerung und damit auch in den Ländern breite Akzeptanz findet.

Angestrebt wird damit ein trotz bestehender Abweichungsrechte weiterhin weitestgehend einheitlicher effektiver Schutz von Natur und Landschaft in Deutschland.

Leitlinien der Novellierung

Damit dieses Ziel erreicht werden kann, werden wir uns bei der Novellierung an drei Leitlinien orientieren:

- ▶ Wir werden auf Bewährtem aufbauen und den mit der Novelle 2002 eingeschlagenen Weg fortsetzen. Das Bundesnaturschutzgesetz auf der Grundlage der Novelle von 2002 wird der Ausgangspunkt eines Teils „Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ innerhalb des UGB sein.
- ▶ Wir wollen zwar eine Vollregelung, die die Ländergesetze ablöst, dabei aber Brüche zum bisherigen Landesrecht so weit wie möglich vermeiden.
- ▶ Das Naturschutzrecht soll weiter modernisiert werden, wo sich seit der Novelle 2002 Anhaltspunkte für einen Modernisierungsbedarf ergeben haben.

Was bedeutet dies nun im Einzelnen?

Auf Bewährtem aufbauen

Nach langen Diskussionen ist es im Verfahren zur umfangreichen, 2002 in Kraft getretenen Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes gelungen, das Ursprungsgesetz von 1976 um wesentliche Bausteine zu ergänzen und damit den Naturschutz auf ein sichereres Fundament zu stellen. Ich nenne nur die bedeutendsten Elemente: den Biotopverbund, die Regelungen zur guten fachlichen Praxis in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und die Verbandsklagemöglichkeit. Die Erfahrungen in den Ländern mit der Anwendung der – landesrechtlich weitestgehend umgesetzten – Regelungen sind durchweg positiv, sie stoßen auf grundsätzliche Akzeptanz. Hinter diesen erreichten Stand können wir angesichts der unveränderten Bedrohung der Naturgüter – für die der nach wie vor anhaltende Artenrückgang ein Indikator ist – nicht zurückfallen. Andererseits zeigen erfreuliche Beispiele von Zunahmen der Bestände geschützter Arten auch, dass wir mit den vorhandenen naturschutzrechtlichen Instrumentarien auf dem richtigen Weg sind. Die Novelle von 2002 muss deshalb der Ausgangspunkt für die Schaffung eines naturschutzrechtlichen Teils im UGB sein.

Kontinuität zum Landesrecht sicherstellen

Wir werden das Bundesrecht zu einer Vollregelung „umbauen“. Das heißt für den Bund – unter anderem – die Spielräume, die das bisherige Rahmenrecht den Ländern gelassen hat, selbst auszufüllen. Diese Aufgabe mit dem Ziel „Akzeptanz und hohes Schutzniveau“ vor Augen bewältigen bedeutet, sich wesentlich an den Regelungen zu orientieren, mit denen die Länder die Novelle von 2002 umgesetzt haben. Angesichts der oft heftigen Diskussionen, die in den Ländern um die Novellen geführt wurden, wäre es nicht ratsam, die Länderregelungen zu ignorieren und das Rad neu erfinden zu wollen. „Best-practise“ lautet die Devise bei der Auswahl geeigneter Vorschriften. Wir wollen auf im Ländervergleich besonders gelungene Regelungsinhalte zurückgreifen. Da aber auch bei diesem Ansatz in einigen Ländern unter Umständen immer noch über Jahre gewachsene Traditionen in der Umsetzung des bisherigen Rahmenrechts aufgegeben werden müssten, sollen Öffnungsklauseln vorgesehen werden, die es den Ländern ermöglichen, ihre Spezifika zu erhalten. Kontinuität zum Landesrecht sicherstellen heißt schließlich auch Rücksicht nehmen auf die in den Ländern entstandenen Regelungstraditionen. Das bedeutet Enthaltsamkeit: Regelungen organisatorisch-institutioneller Art, wie etwa zu Behördenzuständigkeiten, den Einrichtungen des Naturschutzes oder den in jedem Bundesland spezifisch gewachsenen ehrenamtlichen Strukturen wie Naturschutzbeiräten, sollen den Ländern überlassen bleiben.

In dem neuen Gesetz wird sich Vieles aus dem derzeit geltenden Recht finden. Aber es wird auch Einiges hinzukommen. Die verschiedenen Regelungsaufträge an die Länder, die das Gesetz derzeit noch enthält, werden durch Vollregelungen ersetzt werden, orientiert an dem Regelungsbestand der Länder. Daneben sehen wir Neuregelungsbedarf in wichtigen Bereichen, den ich Ihnen im Folgenden kurz darstellen will. Wir stehen noch einigermaßen am Anfang unserer Überlegungen. Die nachfolgenden Ausführungen sollen die Richtung aufzeigen, in die wir derzeit denken.

Naturschutzrecht weiter modernisieren

Die Verknüpfung mit dem UGB kann für den Naturschutz eine Stärkung bedeuten, wenn im Rahmen der integrierten Vorhabengenehmigung Naturschutzrecht nicht mehr als einer unter vielen Bereichen, sondern eben als Teil ein und desselben Umweltgesetzbuches zu prüfen ist. Die Verknüpfung insbesondere mit der integrierten Vorhabengenehmigung und hier besonders auch ihren verfahrensrechtlichen Vorschriften setzt voraus, dass die Regelungen gut aufeinander abgestimmt sind. Dies gilt vor allem für die allgemeinen und die verfahrensrechtlichen Vorschriften. „Gute Rechtsetzung“ muss besonders darauf achten, Regelungen wo möglich klarer, straffer und übersichtlicher zu gestalten. Diesem Ziel wollen wir uns stellen.

Nun zu den mehr inhaltlichen Dingen: Die Landschaftsplanung ist für den Naturschutz wesentlich: sie gibt in umfassender Weise Auskunft über den

Zustand von Natur und Landschaft. Die Landschaftsplanung mit all den Inhalten, die dort abzuarbeiten sind, wird aber von vielen Seiten als im Verhältnis zu ihrem Gewinn zu aufwändig betrachtet. Landschaftsplanung wird auf umso größere Akzeptanz stoßen, je mehr sie sich künftig am vorhandenen Planungsbedarf festmacht. Dazu gehört z.B., dass sich insbesondere bei der Fortschreibung von Landschaftsplänen deren Inhalte an den Veränderungen der Gegebenheiten seit der Planaufstellung orientieren. Die kommunale Landschaftsplanung sollte ebenfalls konkreter auf die Bedürfnisse der planenden Kommune zugeschnitten sein. Dies erfordert eine flexible Handhabbarkeit der Regelungen zum Inhalt der Landschaftsplanung.

Die Eingriffsregelung mit ihrem Kompensationsgrundsatz ist zentrales Instrument zur flächendeckenden Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Erhaltung der biologischen Vielfalt. Diesem Anspruch wird sie auf Dauer nur gerecht, wenn sie entsprechend den bei ihrem Vollzug gewonnenen Erkenntnissen weiter fortentwickelt wird. Der Bundesgesetzgeber hat hier in der Novelle von 2002 einiges getan – etwa mit der Aufnahme einer Regelung zu Ersatzmaßnahmen und einer Reihe konkreter Regelungsaufträge an die Bundesländer –, aber auch die Länder haben für eine stetige Fortentwicklung gesorgt und die Regelungsaufträge bzw. ihnen eröffneten Regelungsmöglichkeiten rege und kreativ genutzt. Wir, die wir die neue Vollregelungskompetenz des Bundes nutzen wollen, sind nun am Zuge, ganz im Sinne des bereits vorher von mir Ausgeführten gute, d.h. ebenso fachlich fundierte wie vollzugstaugliche Lösungen aus dem Rechtsbestand der Länder aufzugreifen. In diesem Bereich bietet es sich aber auch an, innovative Instrumente aufzunehmen, für die es auf Länderebene ebenfalls legislatorische Vorbilder gibt, mit dem Ziel, die Eingriffsregelung wesentlich zu flexibilisieren und damit anwendungsfreundlicher zu gestalten, etwa:

- ▶ Regelungen zu vorgezogenen, d.h. vor der Durchführung eines Eingriffs vorgenommener Maßnahmen zur Aufwertung von Natur und Landschaft (sog. „Ökokonto“), die vom Vorhabenträger nicht mehr wie bisher geplant und durchgeführt, sondern erworben werden können;
- ▶ in engem Zusammenhang mit dem vorhergehenden Punkt: Vorschriften, die die Anlage sog. „Flächenpools“ fördern, also die Zusammenfassung von Kompensationsmaßnahmen in großen Maßnahmeflächen, die naturschutzfachlich qualifiziert beplant und verwaltet werden können; nachdenken kann man in diesem Zusammenhang auch darüber, Vorhabenträgern, die Kompensationsmaßnahmen in solchen Pools realisieren, einen Bonus in Form eines Abschlags von der eigentlichen Kompensationsbelastung zu gewähren.

Die bestehenden Vorschriften des Gebietsschutzes halte ich im Großen und Ganzen für bewährt und akzeptiert. Gleichwohl kommen punktuelle Änderungen in Betracht. Die Standards der international anerkannten Schutzgebietskategorien werden fortentwickelt. Hier müssen wir Schritt halten. So überprüfen wir derzeit insbesondere die Nationalparkregelung. Nationalparke können einen

wichtigen Beitrag auch zur wirtschaftlichen Entwicklung ganzer Regionen – häufig strukturschwacher Regionen – leisten. Gast- und Tourismusgewerbe profitieren vielfach von Großschutzgebieten. Wir wollen, dass unsere Nationalparke sich auf Augenhöhe mit international bekannten Nationalparks sehen lassen können. Dazu überprüfen wir, ob eine stärkere Anlehnung an die IUCN-Kriterien sowie – eine stärkere Mitverantwortung des Bundes – geeignete Mittel sein können. Es wäre schön, wenn unsere vielfältigen Nationalparke den Vergleich mit einem Yellowstone-Park oder auch der Serengeti nicht zu scheuen brauchen.

Mit der Etablierung des Meeresnaturschutzes ist die Novelle von 2002 ebenfalls hervorgetreten. Seine Verantwortung auf diesem Gebiet hat der Bund seither auch wahrgenommen. Mit der Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten und mit der bereits 2005 erfolgten Unterschutzstellung von 2 Vogelschutzgebieten ist ein guter Anfang gemacht. Doch muss der Bund außer einer Weiterverfolgung der Unterschutzstellung der relevanten Bereiche rechtlich noch Einiges voranbringen, als Stichworte nenne ich:

- ▶ die Ausdehnung wichtiger naturschutzrechtlicher Instrumente auf die AWZ, insbesondere für die Eingriffsregelung und das Recht des Artenschutzes;
- ▶ Regelungen zum Vollzug des Naturschutzrechts in der AWZ
- ▶ Einführung eines rechtlichen Rahmens für das Integrierte Küstenzonenmanagement.

Kommen wir zum Bereich des Artenschutzes. Wie die meisten von Ihnen wissen, sind wir hier in einem aktuellen Gesetzgebungsverfahren dabei, unser bisheriges Recht, wie vom EuGH in seinem Urteil C 98/03 verlangt, in zentralen Bereichen umzugestalten. Doch dabei soll es nicht bleiben. Bei der Novelle wird es zum einen um das Thema „invasive Arten“ gehen: das sind nichtheimische Arten, deren Ausbreitung die biologische Vielfalt bzw. die Schutzgüter des Naturschutzes und die Biodiversität gefährden. Invasive Arten werden international zunehmend als Gefahr für die biologische Vielfalt erkannt und mit entsprechenden Regelungen bedacht. Weltweit sind sie nach der Lebensraumzerstörung der wichtigste Faktor für den Artenverlust, auch wenn in Deutschland die Anzahl der problematischen Arten (noch) vergleichsweise gering ist. Zu ihrem Vordringen ist auf mehreren Ebenen anzusetzen. Rechtlich wird es vor allem um Meldepflichten, Haltungs-, Besitz-, Zucht-, Transportverbote, aber auch um Abgabe- und Vermarktungsverbote gehen.

Weiterhin wollen wir uns um die Problematik der national gefährdeten Arten kümmern. Dieses Problem ist in der derzeitigen Novellierung mit Blick auf die „Große Novelle“ ausgespart worden. Es gilt zum einen, das genaue Artenspektrum festzulegen, aber auch, einen ebenso wirksamen wie gut vollziehbaren Schutz zu organisieren.

ÜBERLEGUNGEN ZUR KODIFIKATION DES NATURSCHUTZRECHTS: ZUSAMMENFASSUNG DER DISKUSSION

*R. Becker, T. Bosecke, J. Dadswell, N. Salzborn
Umweltbundesamt*

Nach dem Vortrag von *Jochen Flasbarth* stellte sich dieser Fragen aus dem Auditorium.

Diese betrafen zunächst die neue Verfassungsrechtslage nach der Föderalismusreform. Konkret ging die erste Frage dahin, was das BMU unter die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“, welche in Zukunft abweichungsfest auf Bundesebene geregelt werden können, zu fassen beabsichtige.

Flasbarth wies zunächst darauf hin, dass die bisherigen Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege aus § 2 BNatSchG nicht mit denen im Sinne des Artikel 72 GG identisch seien. Die wesentlichen Wertungen und Instrumente des Naturschutzrechts müssten ihren Widerhall in den allgemeinen naturschutzrechtlichen Grundsätzen finden. Vor diesem Hintergrund seien auch die wesentlichen Inhalte der Eingriffsregelung als allgemeiner Grundsatz anzusehen. Sie seien letztlich Ausdruck des Verursacherprinzips und als solches deshalb vernünftigerweise nicht in Frage zu stellen.

*Dr. Lütke*s, Leiter des Referats Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege im BMU, bestätigte, dass die allgemeinen Grundsätze im Art. 72 GG neu nicht den bisherigen 15 Grundsätzen des gegenwärtigen § 2 BNatSchG entsprächen. Denkbare Ansatz zur Bestimmung der allgemeinen Grundsätze könne sein, die bisherigen Grundsätze naturschutzrechtlichen Instrumenten zuzuordnen und diese dann als allgemeine Grundsätze zu normieren. Die Liste dieser – instrumentenbezogenen – Grundsätze könnten dann um einige wesentliche, allgemeine Grundsätze ohne Instrumentenbezug angereichert werden.

Im Auditorium wurden Zweifel geäußert, ob zum Beispiel die „Gute fachliche Praxis“ zu den abweichungsfesten „Allgemeinen Grundsätzen“ gehören sollte. *Flasbarth* wies darauf hin, dass diese Thematik sich gegenwärtig in der politischen Diskussion befände, die noch nicht abgeschlossen sei. Auf die aus dem Podium angeregte Flexibilisierung der Eingriffsregelung konzedierte er, dass die Kaskade der Eingriffsregelung noch nicht zu Ende gedacht sei. *Dr. Lütke*s stellte dazu ergänzend klar, dass auch zukünftig keine Wahlfreiheit zwischen Geldzahlung und Kompensation möglich sein solle. Der Vorrang des Ausgleichs solle beibehalten werden.

Auf die Frage, ob bei der Integration des Naturschutzrechts in das UGB an die Behebung der zum Teil als europarechtswidrig erachteten Umsetzung der Aarhus-Konvention im URG gedacht sei, wies *Flasbarth* darauf hin, dass die natur-

schutzrechtliche Verbandsklage bei der Aarhus-Konvention nicht zur Debatte gestanden hätte. Bei der Überführung des Naturschutzrechts in das UGB sei aber daran gedacht, diejenigen bisherigen Länderregelungen, welche den Verbänden die meisten Klagerechte vermitteln, als *best practise* ins Bundesrecht zu übernehmen.

Weitere Fragen beschäftigten sich mit der Landschaftsplanung. So wies ein Vertreter des Umweltministeriums aus NRW darauf hin, dass Landschaftspläne in NRW – wohl einmalig in der BRD – als kommunale Satzung erlassen würden. Dies sollte bei der Neuausrichtung der Landschaftsplanung berücksichtigt werden.

Flasbarth sagte, die Landschaftsplanung in NRW habe tatsächlich eine andere Tradition. Es sei nicht daran gedacht, das nordrhein-westfälische Modell der Landschaftsplanung zu beseitigen. Vielmehr solle mit NRW nach einer einvernehmlichen Lösung, welche der besonderen Tradition in NRW gerecht werden kann, gesucht werden. Damit die Länder ihre bisherigen Systeme beibehalten könnten, wäre zum Beispiel eine Öffnungsklausel im Gesetz denkbar.

Hinsichtlich der Ausgestaltung der Landschaftsplanung führte *Flasbarth* weiter aus, dass eine Verzahnung mit der strategischen Umweltplanung wichtig sei.

Bei einer weiteren Frage aus dem Publikum ging es darum, ob es Bedarf für alle gegenwärtigen Schutzgebietskategorien gebe. Als Beispiel wurden großflächige Vogelschutzgebiete genannt. *Flasbarth* verwies darauf, dass gewisse Aggregationen in den Schutzgebietskategorien durchaus denkbar seien. Besonders könne es sich anbieten, die Rechtsfigur des Landschaftsschutzgebietes so zu definieren, dass es auch mit den Schutzerfordernissen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie kompatibel ist. Eine andere Möglichkeit sah *Flasbarth* darin, eine eigene Kategorie des FFH- oder Vogelschutzgebietes zu schaffen, gab aber zugleich zu bedenken, dass dann die Anzahl der Schutzgebietskategorien noch steigen würde.

Aus dem Auditorium kam daraufhin die Anregung, den vorgesehenen Ansatz der nichtflächendeckenden Landschaftsplanung zu überdenken. Das UGB brauche eine klare Zielableitung vom UGB Teil I in die speziellen Teile. In diesem Zusammenhang wurde die Frage gestellt, ob es sinnvoll sein könne, die „Gute fachliche Praxis“ und die Umweltbeobachtung in den Teil I aufzunehmen.

Eine Vertreterin des Deutschen Bauernverbands warb mit ihrer Wortmeldung um mehr Verständnis und Miteinander. Man solle die Gegensätze zwischen Naturschutz und Landwirtschaft nicht verstärken. Die Landwirtschaft sei immer noch eine nachhaltige Naturnutzung und vielerorten erforderlich, um das Landschaftsbild und die Kulturlandschaft zu erhalten. Hierbei sollte vor allem der Vertragsnaturschutz gestärkt werden. *Flasbarth* äußerte sich positiv zu diesem Kooperationsangebot und wies darauf hin, dass in der Tat viele Konfliktslagen weitgehend zu beiderseitigem Einvernehmen lösbar seien. Bewährtes, wie zum Beispiel die „Gute Fachliche Praxis“, stehe nicht zur Disposition.

Troge dankte abschließend allen für die zahlreichen und konstruktiven Beiträge bei der offenen und freimütigen Diskussion.

Kontakt:

Umweltbundesamt

Postfach 14 06

06844 Dessau

Telefax: (0340) 21 03 22 85

E-Mail: info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier

© 2007 Umweltbundesamt