
Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Herausforderungen, Zielsetzungen und Rahmenbedingungen eines Umweltgesetzbuchs

Hintergrundpapier

1. Einführung

Die Bundesregierung will in dieser Legislaturperiode ein Umweltgesetzbuch (UGB) schaffen. In einem UGB soll das bestehende Umweltrecht konsolidiert, zusammengefasst und vereinfacht werden. Die im September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform hat kompetenzielle Einwände, die in der Vergangenheit gegen die Erarbeitung eines UGB durch den Bundesgesetzgeber erhoben worden waren, endgültig ausgeräumt.

Wichtig ist jetzt, dass die Schaffung eines UGB nicht zu einem Selbstzweck wird, um am Ende der Legislaturperiode lediglich formal ein im Koalitionsvertrag vereinbartes Ziel zu erfüllen. Das umfangreiche Vorhaben eines UGB bindet in- und außerhalb des Bundesumweltministeriums Ressourcen, die für andere aktuelle umweltpolitische Herausforderungen fehlen. Ein UGB ist daher nur dann sinnvoll und gerechtfertigt, wenn damit neben der rechtstechnischen Straffung auch eine echte materielle Weiterentwicklung des bestehenden Umweltrechts verbunden ist.

Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) sehen in der Erarbeitung eines UGB eine große Herausforderung, aber ebenso auch eine Chance für ein einfacheres, vor allem aber zukunftsfähiges Umweltrecht, das sich den aktuellen und künftigen Herausforderungen des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes stellt. Diese Chance gilt es zu nutzen. Ein UGB muss mit einem qualitativen Mehrwert für das Umweltrecht und damit für den Umwelt-, Klima- und Naturschutz und – in der Folge – für die Lebensqualität in Deutschland einhergehen.

Mit ihrem Positionspapier und dem vorliegenden Hintergrundpapier wollen das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe und das Unabhängige Institut für Umweltfragen aufzeigen, welche Zielsetzungen entscheidend sind, um ein UGB zu entwickeln, das die notwendigen Anforderungen an ein ambitioniertes und gleichwohl praktikables Regelwerk erfüllt. Wir gehen dabei bewusst über das Eckpunktepapier des BMU hinaus, das in erster Linie rechtstechnische Aspekte umfasst. Vorliegend stehen vielmehr umweltpolitische und formell- bzw. materielle Überlegungen im Vordergrund, die die Grundlage eines UGB bilden müssen. Außerdem werden die Rahmenbedingungen für die Erarbeitung des UGB aufgezeigt. Eingegangen wird dabei sowohl auf die Konsequenzen aus der Föderalismusreform als auch auf die Bedeutung der gegenwärtigen Deregulierungs- und Entbürokratisierungsdiskussion für ein UGB.

Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe und das Unabhängige Institut für Umweltfragen erheben nicht den Anspruch, auf alle Fragen im Rahmen der Erarbeitung eines UGB bereits

zum gegenwärtigen Zeitpunkt Antworten zu formulieren. Ziel ist vielmehr auch das Aufzeigen wichtiger Gesichtspunkte und Konfliktfelder, die von den drei Institutionen bzw. Verbänden gemeinsam mit Akteuren aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Verbänden, Presse und Justiz im Rahmen von Hintergrundgesprächen, Fachworkshops und einer Konferenz im Herbst 2007 konstruktiv diskutiert und in die Arbeiten zum UGB eingebracht werden sollen.

2. Herausforderungen

Der Umweltschutz steht weltweit vor großen neuen Herausforderungen. Der globale Klimawandel und der zunehmende Verlust an Biodiversität erfordern sowohl technologische Innovationen als auch Regelungen, damit die Lebensgrundlagen für die Bevölkerung heute und für die nach uns lebenden Generationen erhalten bleiben. Der forcierte Einstieg in eine nachhaltige Ressourcenökonomie ist eine der zentralen Notwendigkeiten von entwickelten und sich entwickelnden Volkswirtschaften. Vielfältige unternehmerische Anreize werden ebenso benötigt wie zivilgesellschaftliches Engagement und verbesserte und insbesondere auch vollzugaugliche staatliche Instrumente.

In den klassischen Feldern des Umweltschutzes wie im Bereich des Bodenschutzes, des Wasserhaushaltes, der Luftreinhaltung, des Strahlenschutzes etc. bestehen unterschiedliche, persistente Umweltprobleme. Auch für diese müssen (neue) Lösungen in einem UGB gefunden werden. Des Weiteren verlangen der rasante Einstieg in die Nano- und Gentechnologie sowie andere wissenschaftlich-technische Innovationen Antworten.

Das moderne staatliche Umweltrecht muss sich den neuen globalen Herausforderungen stellen, weil eine nationale Volkswirtschaft zunehmend Teil der globalisierten (Um-)Welt ist. Grundlage eines jeden Wirtschaftswachstums ist eine intakte Umwelt. Ohne die weltweite Bewahrung der Lebensgrundlagen ist globales ökonomisches Wachstum nicht realisierbar. Internationale Umweltprozesse scheitern häufig an einzelnen nationalen Interessen. Dies trifft gerade auch auf den Klimaschutz zu. Trotz der großen Anzahl völkerrechtlicher Verträge zum Umweltschutz werden Standards daher immer noch überwiegend auf nationaler oder europäischer Ebene festgeschrieben.

Das Handeln der führenden Industrienationen und der Europäischen Union muss den Entwicklungsländern als Vorbild im Umweltschutz dienen. Entwickelte Staaten (EU, OECD) haben deshalb die Verpflichtung, im Umweltschutz voran zu gehen. Gegenwärtig steht der Energiebereich im Mittelpunkt des weltweiten Interesses. Für die Bewältigung des Klimawandels werden die Weichen in den nächsten 20 Jahren gestellt. Die Erfolgsgeschichte des Erneuerbare Energien Gesetzes (EEG) macht deutlich, dass sich rechtliche und instrumentelle Weichenstellungen auszahlen, wenn sie globale Herausforderungen rechtzeitig antizipieren.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hatte sich bereits 2002 umfangreich mit der Frage beschäftigt, welche Vor- und Nachteile mit einer nationalen Vorreiterrolle in der Umweltpolitik einhergehen und kam zu folgendem Schluss: „Fortschritte der europäischen und der globalen Umweltpolitik erfordern nach bisheriger Erfahrung nationale Vorreiter. Für die Entwicklung innovativer Problemlösungen haben hochentwickelte Länder wie Deutschland nicht nur gute Voraussetzungen, sie profitieren in aller Regel auch von umweltpolitischen Pionierleistungen.“ Deutschland war in der Umweltpolitik und der Entwicklung des Umweltrechts viele Jahre Vorreiter in Europa. Dies gilt für die Förderung der erneuerbaren Energien ebenso wie für Umweltmanagementsysteme oder Abfallrecycling.

Diese Vorreiterrolle hat in der Vergangenheit auch dazu geführt, dass sich deutsche Umwelttechnik entwickeln und mittlerweile im globalen Markt erfolgreich etablieren konnte. So ist Deutschland beispielsweise im Bereich der Technologien der erneuerbaren Energien Weltmarktführer. Trotz dieser aus ökologischer und ökonomischer Sicht vielfach erfolgreichen Strategie hat Deutschland in den letzten Jahren bei der Weiterentwicklung des Umweltrechts deutlich an Fahrt verloren. Zwar ist Deutschland immer noch in vielerlei Hinsicht im Umweltschutz innovativ. Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten übernimmt es inzwischen jedoch teilweise eine Bremserfunktion, wie sich erneut in der Diskussion um die CO₂-Emissionen von PKW aus deutscher Produktion gezeigt hat. Insbesondere im Klimaschutz muss Deutschland jetzt die Weichen anders stellen und weitreichende Maßnahmen durch- und umsetzen, um seinen Beitrag dazu zu leisten, die globale Erwärmung zu stoppen. Entsprechendes gilt, um den immer weiter voranschreitenden Verlust an Biodiversität zumindest zu reduzieren. Anspruchsvolle Standards und Innovationen in der Umweltpolitik müssen als Chance begriffen werden. Am UGB wird sich zeigen, ob die deutsche Politik die Weitsicht aufbringt, an ihre einstige Vorreiterrolle und die damit verbundenen Erfolge anzuknüpfen.

3. Zielsetzungen

3.1 Umweltrecht progressiv ausrichten

Ziel eines UGB muss ein qualitativer Mehrwert für Umwelt-, Klima- und Naturschutz und die Lebensqualität in Deutschland sein. Notwendig ist hierfür eine ökologische Fortentwicklung des bestehenden Rechts, die den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes Rechnung trägt. Das UGB muss dazu beitragen, den notwendigen Strukturwandel der Industriegesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit fortzusetzen. Wir treten dafür ein, die Rolle Deutschlands als Vorreiter in der Umweltpolitik auch durch das Umweltrecht wieder deutlich zu machen. Ein UGB muss dafür die entsprechenden Voraussetzungen schaffen, etwa durch die Orientierung an einer Vorreiterrolle und deren Konkretisierung in einzelnen Umweltrechtsbereichen.

Damit kann Deutschland seinen Standortvorteil als Weltmarktführer für Umwelttechnologien sichern. Der Vorbildcharakter des deutschen Rechts für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten und andere Länder sollte – zumal vor dem Hintergrund der deutschen Ratspräsidentschaft - erneuert werden. Dazu gehört es übrigens auch, nationale Spielräume bei der Umsetzung von europäischem Gemeinschaftsrecht auszuschöpfen und die hier bestehende Chance, innovative Regelungen zu schaffen, nicht zu verschenken. Es ist deshalb Zeit für einen Abschied von der „1:1 Doktrin“.

Für eine nachhaltige Entwicklung und um den für die deutsche Wirtschaft so bedeutsamen Sektor der Umwelttechnologien- und Dienstleistungen weiter auszubauen, ist es unerlässlich, die hohen umweltrechtlichen Standards weiterzuentwickeln. Es muss weiter auf effiziente Regelungsansätze gesetzt werden. Diese sollten zwar für Unternehmen und Vorhabensträger ebenso wie für die öffentliche Hand so wenig Aufwand wie möglich mit sich bringen. Gleichzeitig müssen aber die staatlichen Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 20a GG gewahrt bleiben. Umwelnutzungsinteressen dürfen nicht zu Lasten von Umweltschutzinteressen privilegiert werden.

Dem Anspruch der Modernisierung des Umweltrechts wird nur genügt, wenn auch innovative Elemente in das Gesetz aufgenommen werden. Als Beispiel sei die Mediation genannt, die als innovatives Verfahren im UGB verankert werden sollte. Partizipative Elemente müssen gestärkt werden, um der Ausgleichsfunktion des Umweltrechts gerecht zu werden. Eine Ausweitung der bereits in verschiedenen neueren Umweltgesetzen normierten

Beweislastumkehr sollte geprüft werden. Eingriffe in Natur und Landschaft gilt es durch funktionserhaltende Maßnahmen zu kompensieren.

3.2 Europarechtstauglichkeit sicherstellen

Ein UGB muss zukünftig die Integration gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben ins deutsche Recht erleichtern. Ziel sollte es sein, die Umweltpolitik europarechtstauglicher zu gestalten. In der Vergangenheit wurden wiederholt Verfahren von der EU-Kommission gegen Deutschland wegen verspäteter oder unzureichender Umsetzung von Umweltrichtlinien angestrengt. Zahlreiche Verurteilungen Deutschlands durch den EuGH gerade auch im Umweltrechtsbereich waren die Folge. Dies sollte in Zukunft durch bessere und rechtzeitige Umsetzung vermieden werden. Das UGB sollte dafür die notwendigen Voraussetzungen schaffen.

In diesem Zusammenhang sei auf das Folgende hingewiesen: Vertragsverletzungsverfahren sind nicht selten auch eine Folge des Versuchs, sich auf eine Umsetzung des unbedingt Notwendigen zu beschränken. Im Rahmen der viel beschworenen „1:1-Umsetzung“ wird darauf verzichtet, europäische Richtlinien sinnvoll in das deutsche Umweltrecht einzufügen. Stattdessen werden teilweise Begrifflichkeiten übernommen, die vom deutschen System abweichen. Dadurch erhöht im Endeffekt sich die Gefahr, dass das EU-Recht nicht konsistent implementiert wird. Eine vollständige und gemeinschaftskonforme Umsetzung von EU-Vorgaben schafft damit also auch Rechtssicherheit. Von dieser profitieren auch deutsche Unternehmen.

3.3 Innovation und Arbeitsplätze durch modernes Umweltrecht fördern

Moderne Umweltgesetzgebung fördert Innovationen und den Arbeitsmarkt. Das Innovationspotential durch hohe Umweltstandards spiegelt sich in vielen modernen Produkten deutscher Umwelttechnik wider. Deutschland nimmt auf dem Exportmarkt für Waren und Dienstleistungen für den Umweltschutz mit einem Welthandelsanteil von 16 % den zweiten Platz ein. Dabei hat sich allein in den Jahren von 1998 bis 2002 die Nachfrage nach deutschen Umweltschutzgütern mehr als verdoppelt. Deutschland ist Weltmarktführer für Technologien der erneuerbaren Energien. Die Nachfrage nach deutschen Umweltschutzgütern im Ausland betrug 2004 3.539 Mio. Euro, die Inlandsnachfrage 21.468 Mio. Euro.¹

Laut DIW umfasste der klassische Umweltbereich in Deutschland 2004 1,27 Mio. Beschäftigte. Rechnet man noch die Beschäftigung durch erneuerbare Energien und die Wärmedämmung von Gebäuden hinzu, so summiert sich die Beschäftigung im Umweltschutz auf knapp 1,5 Mio. Erwerbstätige.² 70 Mrd. Euro plant die Industrieseite bis 2012 allein in Deutschland in erneuerbare Energien zu investieren. Dabei handelt es sich auch und gerade um kleine und mittelständische Unternehmen, die diese Entwicklung voranbringen und Arbeitsplätze schaffen. Diese Entwicklung zeigt, dass hohe Umweltstandards auch zur Schaffung von Arbeitsplätzen und entsprechenden Investitionen beitragen. Eine Absenkung dieser Standards schadet daher sowohl dem Arbeitsmarkt als auch dem Standort Deutschland.

¹ D. Edler und J. Blazejczak, DIW Berlin, Aktualisierung der Beschäftigungszahlen im Umweltschutz in Deutschland für das Jahr 2004, UBA Texte 17/2006.

² D. Edler und J. Blazejczak, DIW Berlin, Aktualisierung der Beschäftigungszahlen im Umweltschutz in Deutschland für das Jahr 2004, UBA Texte 17/2006.

3.4 Bürger- und Verbandsbeteiligung stärken

Ein UGB sollte Instrumente der Bürgerbeteiligung wie den Anhörungstermin und die umfassende und frühzeitige Information von Umweltverbänden wieder stärken und innovativ neu gestalten. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung z.B. bei immissionsschutzrechtlichen und wasserrechtlichen Genehmigungsverfahren keinen bedeutenden Verzögerungsfaktor darstellt.³ Die Dauer von Genehmigungsverfahren ist auf einen historischen Tiefststand gesunken. Sie beträgt gegenwärtig nur noch wenige Monate.⁴ Eine weitere Beschleunigung der Verfahren kann nur noch auf Kosten ihrer Qualität erfolgen.

Das Recht – auch das Umweltrecht – dient im Übrigen auch dem Ausgleich verschiedener gesellschaftlicher Interessen. Seine Funktion, Konflikte in strukturierter Form zu lösen, ist für alle Betroffenen zentral. Unter dieser Perspektive dient die Beteiligung von Bürgern und anderen Betroffenen in Entscheidungsprozessen (beispielsweise bei der Planung von Infrastrukturvorhaben) dem Ausgleich von Interessen, bei dem alle – auch die Umwelt selbst – eine Stimme haben sollten. Partizipation und Kooperation aller Beteiligten an einem Verfahren (Antragsteller und Behörde) und Dritter dienen der Optimierung des Vollzugs von Gesetzen. Dies gilt besonders, wenn es um ihr Potenzial des frühzeitigen Erkennens von Problemen, der Konfliktlösung und –vermeidung geht. Wir sind überzeugt, dass der vorausschauende und effektive Vollzug von Gesetzen und die Übernahme von gemeinsamer Verantwortung für die Lösung von Zukunftsfragen partizipative Elemente in Verwaltungsverfahren zwingend voraussetzen.

Die Aarhus-Konvention hat unbestreitbar Fortschritte für die Mitübernahme von Verantwortung und Mitsprache der Bürgerinnen und Bürger erzielt. Im Zusammenhang mit dem UGB wird – mitunter sehr ideologisch begründet – dieser Fortschritt grundsätzlich in Frage gestellt. Pauschale Vorwürfe, Partizipation führe zu bloßer Blockade und Verzögerung, sind jedoch schlichtweg unzutreffend und empirisch widerlegt. Statt das Erreichte weiter abzubauen, sollten die Instrumente für die praktische Realisierung der Partizipation vielmehr den Entwicklungen der letzten Jahre angepasst werden. Das heißt vor allem, dass die Möglichkeiten der neuen Medien konsequent zu nutzen sind. Insbesondere das Internet bietet neue Beteiligungsformen, die einbezogen werden sollten.

Deutsche Behörden sollten Umweltinformationen nicht als „Behördengeheimnisse“ hüten, sondern Bürger, Verbände und Unternehmen proaktiv informieren. Dieser Gedanke könnte im UGB durch neue Informationspflichten im Sinne einer Bringschuld verankert werden, die die passiven Auskunftsansprüche der Bürger ergänzen.

Auch eine weitere Verkürzung von Rechtsschutzmöglichkeiten darf es nicht geben. Ein UGB sollte vielmehr dazu genutzt werden, um die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden völker- und europarechtskonform zu gestalten. Dass solche Klagerechte in anderen Ländern weder zu übermäßig langen Verfahren noch zu einer Überlastung der Gerichte führen, wurde aufgrund von empirischen Untersuchungen bereits vor einigen Jahren nachgewiesen.⁵

3.5 Umweltrecht vereinfachen

Das deutsche Umweltrecht ist in Teilen nicht immer praktikabel und wirkungsvoll. Wo möglich, sollte es vereinfacht und vereinheitlicht werden. Insbesondere können im

³ Ziekow, Windoffer, Oertel, Evaluation von Regelungen zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, DVBl. 2006, S. 1469, 1473.

⁴ Vgl. SRU, Sondergutachten 2007 „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“.

⁵ Z.B. De Sadeleer, Roller, Dross, Access to Justice in Environmental Matters, 2002,

http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/accesstojustice_final.pdf; SRU, Aktuelle Stellungnahme 2004 zur Verbandsklage.

allgemeinen Teil Begriffsunterschiede und überflüssige Unterschiede zwischen den Regelungsinstrumenten angepasst werden. Damit könnte auch eine größere Kontinuität bei Zielen und Begrifflichkeiten erreicht und die Qualität der Gesetzgebung gesteigert werden. Ziel sollte es sein, die Klarheit und damit Akzeptanz des Umweltrechts zu verbessern. Allerdings sind dieser Absicht auch Grenzen gesetzt, die aus der Natur der Sache resultieren. Denn Umwelt-, Klima- und Naturschutz sind komplexe Materien, die der genauen Regelung bedürfen. Eine gewisse Komplexität des Umweltrechts ist somit unvermeidlich. Die bloße Anzahl oder Länge von Vorschriften ist kein geeigneter Qualitätsindikator. Viele detaillierte Vorschriften des geltenden Umweltrechts werfen gerade deshalb, weil sie lang und detailreich sind, keinerlei Probleme auf. Umgekehrt können gerade allgemein gefasste oder hochgradig auslegungsbedürftige gesetzliche Vorgaben in besonderer Weise zu Klärungsbedarf und Verzögerungen führen.

Sicherlich haben sich zur Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen auch verbindliche ökonomische Instrumente als erfolgreich erwiesen. Erforderlich ist daher je nach Steuerungsziel eine sinnvolle Auswahl bzw. Kombination von ordnungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten.

4. Rahmenbedingungen eines UGB

Mit der im September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform sind die Gesetzgebungskompetenzen für den Bereich des Umwelt- und Naturschutzes grundlegend neu geregelt worden. Damit haben früher erhobene kompetenzielle Einwände gegen die Schaffung eines UGB durch den Bundesgesetzgeber endgültig ihre Berechtigung verloren. Gleichzeitig wirft die erfolgte Grundgesetzänderung infolge der neu geschaffenen Abweichungsrechte der Länder Fragen im Hinblick auf die praktische Wirksamkeit eines UGB auf. Die Erarbeitung eines UGB erfolgt zudem in Zeiten von Deregulierungs- und Bürokratieabbaudiskussionen. Deregulierung und Entbürokratisierung sind indes kein Selbstzweck.

4.1 Föderalismusreform: unterschiedliche Kompetenztitel

Die Chance, einen einheitlichen und umfassenden Gesetzgebungstitel für das Umweltrecht zu schaffen, wurde im Rahmen der Föderalismusreform vertan. Der Bund hat allerdings auf dem Gebiet des Wasserhaushalts sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege durch Überführung dieser Bereiche von der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) in die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29, 32 GG) die Ermächtigung zur Vollregelung erhalten. Außerdem ist die so genannte Erforderlichkeitsklausel im Abfall-, Luftreinhalte- und Lärmschutzrecht entfallen.

Gleichwohl bleibt es dabei, dass für wichtige umweltrelevante Bereiche, wie z.B. den Klimaschutz, das Recht der Erneuerbaren Energien oder der Chemikaliensicherheit, ein Rückgriff auf umweltfremde Kompetenztitel, insbesondere auf das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), notwendig ist. Hier besteht im Übrigen auch die Erforderlichkeitsklausel fort. Als „Gegenleistung“ für die Abschaffung der Rahmengesetzgebung sind zudem weit reichende Abweichungsrechte der Länder insbesondere im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder Meeresnaturschutzes) sowie für den Bereich des Wasserhaushalts (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen) geschaffen worden (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2, 5 GG). Abweichen können die Länder darüber hinaus von bundesgesetzlichen Verfahrensregelungen, es sei denn, es besteht - im

Ausnahmefall - ein Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung und die Länder stimmen im Bundesrat zu (Art. 84 Abs. 1 GG).

Ein umfassendes UGB steht mithin vor der Herausforderung, sich auf mehrere Kompetenztitel mit jeweils unterschiedlichen Voraussetzungen stützen zu müssen. Unter Ausklammerung des Atomrechts sind für ein UGB allein fünf verschiedene „Kompetenzarten“ maßgeblich:

- konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsrechte im Bereich der Luftreinhaltung, der Abfallwirtschaft und der Lärmbekämpfung;
- konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel, aber mit Abweichungsrechten im Bereich insbesondere des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Wasserhaushalts;
- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder im Bereich der Bekämpfung von Sport- und Freizeitlärm und Lärm von Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung;
- „umweltfremde“ Kompetenztitel, d.h. etwa für den Bereich der Erneuerbaren Energien konkurrierende Gesetzgebung aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG mit Erforderlichkeitsklausel;
- Abweichungsrechte der Länder bei bundesrechtlichen Verfahrensregelungen und nur in Ausnahmefällen keine Abweichungsmöglichkeit bei einem besonderen Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung und bei Zustimmung der Länder.

4.2 Abweichungsrechte und einheitliches Umweltgesetzbuch?

Die durch die Föderalismusreform neu geschaffenen Abweichungsrechte der Länder könnten dazu führen, dass ein UGB faktisch in wichtigen Bereichen ins Leere läuft. Die Länder müssen Abweichungen vom Bundesrecht nicht begründen. Sie könnten also auch von den Vorgaben eines UGB – mit Ausnahme der abweichungsfesten Kerne – ohne jede Rechtfertigung abweichen. Sollte es dazu kommen, würde die mit einem UGB angestrebte und bezweckte Einheitlichkeit sogleich wieder in weiten Bereichen durch „föderale Vielfalt“ ersetzt. Daran vermag auch das vorgesehene Moratorium nichts zu ändern, wonach die Länder von ihren Abweichungsrechten erst ab dem 1. Januar 2010 (bei Verfahrensrecht ab dem 1. Januar 2009) Gebrauch machen dürfen. Denn das Moratorium schiebt die Abweichungsmöglichkeiten lediglich in zeitlicher Hinsicht hinaus, in der Sache ändert es hingegen nichts.

Die Frage nach den praktischen Auswirkungen abweichender Landesgesetzgebung stellt sich auch deshalb, weil Abweichungsrechte der Länder eben nicht nur für den Bereich des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Wasserhaushalts geschaffen wurden, sondern darüber hinaus auch und gerade im Verfahrensrecht vorgesehen sind. Damit betreffen sie wichtige Teile des Immissions- und Abfallrechts. Diese Abweichungsmöglichkeiten werden nicht erst nach Schaffung eines UGB, sondern bereits *während* der Erarbeitung eines UGB eine Rolle spielen:

4.3 Abweichungsandrohungen und gemeinschaftsrechtliches Minimum

Mit Verabschiedung der Föderalismusreform hat der Bund auch in Kauf genommen, dass die Länder versuchen werden, ihn künftig durch Abweichungsandrohungen auf das gemeinschaftsrechtliche Minimum zu drängen. Da das UGB im Bundesrat zustimmungspflichtig ist, besteht die Gefahr, dass die Länder auf eine „Minimalumsetzung“

von Gemeinschaftsrecht hinwirken. Gelingt den Ländern das im Einzelfall nicht, könnten sie ohne weitere Begründung abweichen und damit das UGB faktisch leer laufen lassen.⁶

In Anbetracht drängender und persistenter Umweltprobleme und eines immer schneller voranschreitenden Klimawandels und Verlustes an Biodiversität darf die Zurückdrängung auf *generelle Minimalstumssetzungen* von EU-Recht bei einem UGB indes keinesfalls das Mittel der Wahl sein. Der Ausweg aus der Situation, in die der Bund durch die Föderalismusreform geraten ist, kann und muss vielmehr darin bestehen, dass bei der Erarbeitung eines UGB selbstverständlich und konsequent ein anspruchsvoller Umwelt-, Klima- und Naturschutz und (wieder) eine umweltpolitische Vorreiterrolle Deutschlands in Europa verfolgt werden. Gemeinschaftsrechtliche Spielräume dienen dazu, von den Mitgliedsstaaten in der für sie optimalen Form genutzt zu werden, und zwar im Sinne eines hohen Schutzniveaus. Stellen sich die Länder dem entgegen, muss dagegen öffentlicher Druck erzeugt werden. Eine pauschale 1:1-Umsetzung greift, wie bereits oben unter Ziff. 3.1. dargestellt, zu kurz.

4.4 Deregulierung und Bürokratieabbau

Die Schaffung eines UGB erfolgt vor dem Hintergrund einer offensiv geführten Diskussion um Deregulierung und Bürokratieabbau. In der gegenwärtigen „Reform“-Diskussion werden dabei unter der Überschrift von Deregulierung und Bürokratieabbau tatsächlich allerdings Themen gebündelt, die von den Sachproblemen des Umweltschutzes zumeist abstrahieren. Statt an spezifischen Zielen des Umweltschutzes anzusetzen, wird mit Begriffen - oder besser: Schlagworten - wie Verwaltungsvereinfachung, Flexibilisierung, Rationalisierung, Kundennähe, Beschleunigung, Privatisierung und eben Deregulierung und Entbürokratisierung in Wahrheit oftmals eine symbolische Standortpolitik betrieben.

Im Vordergrund steht dabei die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren als – vermeintlichem – Standortfaktor. Und dies, obwohl die Beschleunigungsgesetze und massive Einschränkungen des Rechtsschutzes gegen Umweltnutzungsentscheidungen in der Vergangenheit bereits dazu geführt haben, dass die Dauer von Genehmigungsverfahren einen historischen Tiefststand erreicht hat. Tatsächlich liegt die durchschnittliche Dauer der Verfahren inzwischen bei wenigen Monaten.⁷

Um eine den gegenwärtigen Umweltproblemen angemessen(er)e Umweltverwaltung und um den Abbau von Vollzugsdefiziten geht es hingegen vielfach allenfalls am Rande. Die Diskussion um bzw. über Deregulierung und Bürokratieabbau ist nicht am Leitbild einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung orientiert. Sie ist auch nicht auf einen ökologischen Strukturwandel der Industriegesellschaft hin ausgerichtet. Es ist daher unerlässlich, sich bei der Schaffung eines UGB der Mühe konkreter Detailanalysen zu unterziehen. Deregulierung und Entbürokratisierung sind kein Selbstzweck. Denn es ist keineswegs so, dass jeder Abbau von Vorschriften zielführend ist. Sicherlich kann es bereichsweise Möglichkeiten zur Vereinfachung geben. Genau diese Möglichkeiten gilt es aber sorgfältig herauszuarbeiten. Vernünftigerweise kann es nie um Vorschriftenabbau als solchen gehen, sondern es kommt

⁶ Um Missverständnissen vorzubeugen: dies sowie ein Wettbewerb um den „schlanksten Umweltschutz“ sind nicht deshalb zu befürchten, weil in den Ländern etwa flächendeckend die weniger engagierten Umweltbeamten sitzen. Aber der Standortwettbewerb um Industrieanlagen usw. findet nun einmal weniger auf Bundesebene als zwischen den Ländern und Kommunen statt. Im Übrigen: die Folgen einer Gesetzesänderung hängen eben nicht von Vertrauen ab, sondern davon, welche Möglichkeiten bestehen und welche Drucksituationen sich durch die Nutzung der bestehenden Möglichkeiten in einigen Ländern auch für diejenigen ergeben, die an dieser Nutzung ursprünglich eigentlich gar kein Interesse haben.

⁷ Vgl. aktuell SRU, Sondergutachten 2007 „Umweltverwaltungen unter Reformdruck“.

darauf an, die Wirtschaft wie überhaupt alle Adressaten des Rechts von regulierungsbedingten Kosten (im weitesten Sinne) zu entlasten, die nicht in einem angemessenen Verhältnis zu dem damit erzielten Nutzen stehen. Ob dies, wo Missverhältnisse feststellbar sind, am ehesten durch Streichung, durch Änderung oder durch Ergänzung bestehender Vorschriften erreichbar ist, kann nur eine nüchterne, anreizorientierte *qualitative* Analyse des konkreten Vorschriftenbestandes und des jeweiligen Sachbereichs zeigen (s. auch SRU 2002, 2007).

Dabei ist insbesondere von Folgendem auszugehen:

- Umweltrecht ist - aus der Natur der Sache heraus – zunächst Ordnungsrecht. Pauschale Ineffizienzvorfürfe gegen das Ordnungsrecht vernachlässigen seine Vielgestaltigkeit und die der Probleme, die es zu bewältigen gilt. Ökonomische Instrumente sind überdies nicht per se „einfacher“ gestaltet oder gestaltbar. Beides ist daher notwendig.
- Eine gewisse Komplexität des Umweltrechts ist unvermeidlich. Umwelt-, Klima- und Naturschutz sind komplexe Materien, die der genauen Regelung bedürfen. Die bloße Anzahl oder Länge von Vorschriften ist auch kein geeigneter Qualitätsindikator. Viele detaillierte Vorschriften des geltenden Umweltrechts werfen gerade deshalb, weil sie lang und detailreich sind, keinerlei Probleme auf. Gerade allgemein gefasste gesetzliche Vorgaben können dagegen zu Klärungsbedarf und Verzögerungen führen.
- Die private Verantwortung für den Umweltschutz wird gestärkt, wenn Rahmenbedingungen so gestaltet sind, dass einerseits Freiheitsspielräume bestehen. Andererseits müssen Anreize für umweltfreundliche Handlungsweisen geschaffen werden. Die bloße ersatzlose Streichung von Normen mit umweltschützender Funktion fördert nicht die Übernahme von Verantwortung. Sie begünstigt vielmehr die verantwortungslose Inanspruchnahme von Umweltressourcen. Auf Kosten der Allgemeinheit und auf Kosten derer, die sich weniger rücksichtslos verhalten.

Miriam Dross (ÖI), Dr. Cornelia Ziehm (DUH), Michael Zschiesche (UfU), Regine Barth (ÖI)