

IST EIN UMWELTGESETZBUCH SINNVOLL?

Horst Meierhofer MdB (FDP)

I. Einleitung

Die Schwarz-Rote Koalition hat in ihrem Koalitionsvertrag die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs (UGB) vereinbart. Ziel dieses Vorhabens soll nach Aussage von Bundesumweltminister Sigmar Gabriel - bei Wahrung anspruchsvoller Umweltstandards - die Zusammenführung, Vereinfachung und Modernisierung des bestehenden Umweltrechts sein. Darüber hinaus soll das UGB einen wichtigen Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung, zum Bürokratieabbau und zur Investitionsförderung leisten.¹ Nach eigener Aussage arbeitet das BMU bereits fieberhaft an ersten Entwürfen. Die Idee dieser Kodifikation ist jedoch nicht neu. Vor allem in den 1990er Jahren wurde dieses Projekt schon einmal intensiv, bis hin zu einem Referentenentwurf für ein erstes Buch zum UGB, vorangetrieben.

Hintergrund damals wie heute ist folgender: Das Umweltrecht, wie man es momentan in Deutschland vorfindet, ist historisch gewachsen und sowohl zwischen den verschiedenen Fachgebieten als auch zwischen Bund und Ländern stark zersplittert. Hinzu kommt, dass sich der weitaus größte Teil der umweltrechtlichen Anforderungen mittlerweile aus dem europäischen Umweltrecht ergibt. Das Problem hierbei: Das deutsche und das europäische Umweltrecht haben unterschiedliche Strukturen, was sich vor allem bei der Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht bemerkbar macht. So ist insbesondere die medienübergreifende Betrachtungsweise seit Mitte der 1980er Jahre prägende Grundlage der Umweltrechtssetzung der EU und hat in einer Reihe bedeutender Richtlinien ihren Ausdruck gefunden.

Befürworter eines Umweltgesetzbuchs versprechen sich viel von der geplanten Harmonisierung und Systematisierung des Umweltrechts. Kritiker halten den Nutzen dieses Projekts hingegen eher für gering. Als Kritikpunkte werden vor allem die mit der Föderalismusreform I neu geschaffenen Abweichungsrechte der Länder und die jetzt schon bestehende Konzentrationswirkung bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen genannt. Die Frage muss deshalb lauten: Ist die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs unter den gegebenen Voraussetzungen wirklich sinnvoll?

¹ Sigmar Gabriel in "Umweltrecht unter einem Dach" in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21.11.2006, S. 14.

Vorliegender Beitrag erörtert in einem ersten Kapitel die Auswirkungen der Föderalismusreform I auf das Vorhaben eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs und beschäftigt sich dann mit dem Sinn und Zweck der so genannten integrierten Vorhabengenehmigung. Im Anschluss daran werden weitere Chancen und Defizite der geplanten Kodifikation aufgezeigt.

II. Auswirkungen der Föderalismusreform I auf das Vorhaben eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs

Scheiterte das UGB in den 1990er Jahren vor allem an fehlenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes beim Gewässerschutz, so wurde zumindest dieses Problem mit der Föderalismusreform I aus dem vergangenen Jahr behoben. In den Bereichen Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserhaushalt hat der Bund nun nicht mehr nur lediglich eine Rahmenkompetenz, sondern eine umfassende Vollkompetenz. Allerdings können die Länder in diesen Bereichen von den Regelungen des Bundes ab 1. Januar 2010 in weiten Teilen abweichen: So besteht beispielsweise für das Naturschutzrecht eine solche Abweichungsmöglichkeit, solange es sich nicht lediglich um die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, den Artenschutz oder den Meeresnaturschutz handelt.

Ansonsten hätten die Länder wohl in anderen Bereichen nicht auf bisher bei ihnen angesiedelte Kompetenzen verzichtet - eine Art Kuhhandel auf Verfassungsebene, den ich schon damals kritisiert habe.

Für die Schaffung eines UGB bedeutet dies: Der bundesstaatliche Gesamtanspruch eines einheitlichen UGB wird zumindest in den Bereichen ausgehöhlt, die nicht abweichungsfest sind und auch nicht auf eindeutige europarechtliche Vorgaben gestützt werden können. Teilweise wird sogar befürchtet, dass die Erarbeitung eines geltungsmächtigen UGB, das in seinen wesentlichen Elementen in allen Bundesländern gelten soll, aufgrund der extensiven Abweichungsrechte nicht möglich sein wird.²

Inwieweit die Länder im Einzelnen tatsächlich abweichen werden, bleibt abzuwarten. Fest steht jedoch: Will der Bund nicht von vornherein die Durchlöcherung des von ihm geschaffenen UGB riskieren, muss er die Länder schon im Vorfeld mit ins Boot holen. Das heißt dann aber auch: Anstatt klar abgegrenzter Kompetenzen - was mit der Föderalismusreform ja eigentlich bezweckt werden sollte - gibt es in diesen Bereichen auch in Zukunft eher ein Aushandeln am runden Tisch und damit ein neues Feld für Politikverflechtungen.

Die Chance, bei der Föderalismusreform eine wirkliche Grundlage für ein bundeseinheitliches UGB zu schaffen, wurde somit im Klein-Klein des Streits um

² Hans-Joachim Koch, Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates zur Föderalismusreform, S. 5.

ein paar Grenzpfähle in der Kompetenzordnung vertan.³ Schon die verfassungsrechtliche Grundlage lässt erhebliche Zweifel daran bestehen, ob mit dem UGB tatsächlich - und nicht nur auf dem Papier - die von Bundesumweltminister Gabriel geforderte "Zusammenfassung des Umweltrechts unter einem Dach"⁴ möglich wird.

Die FDP-Bundestagsfraktion hat sich deshalb in ihrem Antrag "Zukunftsfähige Rahmenbedingungen für ein wirksames Umweltrecht im föderalen Deutschland schaffen"⁵ schon frühzeitig dafür ausgesprochen, auf eine Abweichungskompetenz der Länder im Bereich des Umweltrechts zu verzichten. Die Abweichungsmöglichkeiten der Länder konterkarieren das Ziel, das zersplitterte Umweltrecht zu vereinfachen und zu einem konsistenten Umweltgesetzbuch zusammenzuführen. Vielmehr hätte es eindeutiger Zuständigkeiten bedurft, um die Wirksamkeit umweltrechtlicher Vorgaben zu erhöhen.

III. Sinn und Zweck der integrierten Vorhabengenehmigung

Der Bundesumweltminister hat angekündigt, mit der Schaffung des UGB neben der Verwaltungsvereinfachung und dem Bürokratieabbau das bestehende Umweltrecht vor allem zusammenführen, vereinfachen und modernisieren zu wollen.⁶ Kernelement der Kodifizierung soll die so genannte integrierte Vorhabengenehmigung sein. Diese soll als einheitliche und medienübergreifende Zulassungsentscheidung mit umfassender Konzentrationswirkung zur Vereinfachung und Beschleunigung künftiger Zulassungsverfahren beitragen. Fertige Gesetzentwürfe hierzu, wie überhaupt zum UGB, gibt es bislang nicht, so dass auch eine endgültige Bewertung des Vorhabens zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht möglich ist. Schenkt man den bisherigen Ankündigungen des Bundesumweltministeriums Glauben, ist ihr Potential bei weitem nicht so groß wie oftmals dargestellt.

1. Die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung kann nicht mit dem Argument der Beschleunigung gerechtfertigt werden.

³ Bothe, Ein neuer Anlauf für das UGB - Risiken und Chancen der Föderalismusreform, in: Festschrift für Eckard Reh binder, S. 33.

⁴ Rede von Bundesumweltminister Sigmar Gabriel "Umweltrecht unter einem Dach" anlässlich der BMU-Tagung "Herausforderung Umweltgesetzbuch" am 16.02.2007 in Berlin.

⁵ BT-Drs. 16/674.

⁶ Sigmar Gabriel in "Umweltrecht unter einem Dach" in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 21.11.2006, S. 14.

Die Dauer von Genehmigungsverfahren beträgt gegenwärtig nur noch wenige Monate.⁷ Genehmigungszeiten sind deshalb - anders noch als in den 1990er Jahren - unproblematisch. Wie sich bei einer Anhörung des Bundesfachausschusses Umwelt zum UGB zeigte, sind sich in diesem Punkt die Deutsche Umwelthilfe und der BDI vollkommen einig.² In der Debatte um die Schaffung der integrierten Vorhabengenehmigung verschweigt die Bundesregierung darüber hinaus, dass mit Ausnahme der wasserrechtlichen Gestaltungsformen (Erlaubnis oder Bewilligung) die immissionsschutzrechtliche Genehmigung bereits heute schon alle anlagenbezogenen Genehmigungen mit einschließt.

Mit Ausnahme des Wasserrechts ergeht also schon heute nur eine einheitliche behördliche Entscheidung. Hintergrund dieses schon jetzt bestehenden integrativen Ansatzes im Bundesimmissionsschutzrecht ist die Umsetzung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) in deutsches Recht. Deutschland hat die IVU-Richtlinie, wenn auch nicht rechtskosmetisch schön, so doch europarechtskonform in einem Artikelgesetz umgesetzt.

3. In der Debatte um die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung ist auch nicht die Rede davon, dass die derzeitige Ausnahmestellung des Wasserrechts nicht völlig willkürlich ist.

Diese Ausnahmestellung resultiert vielmehr daraus, dass dem Gut "Wasser" derzeit ein höherer Stellenwert eingeräumt wird als anderen Rechtsgütern. Für das deutsche Wasserrecht gilt deshalb im Moment: Wasserrechtliche Gestattungen beziehen sich im Gegensatz zu immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen nicht auf die Anlage, sondern begründen lediglich ein Sondernutzungsrecht an öffentlichen Gewässern. Die Befugnis oder das Recht, die Benutzung auszuüben, wird erst durch die behördliche Gestattung begründet. Im Übrigen besteht im Unterschied zur immissionsschutzrechtlichen Genehmigung kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer wasserrechtlichen Gestattung; vielmehr stehen diese im Bewirtschaftungsermessen der Behörde.

Hält die Schwarz-Rote Koalition daran fest, und davon gehe ich aus, wird es schwierig, den Zulassungstatbestand für eine integrierte Vorhabengenehmigung um die bislang im Bewirtschaftungsermessen stehenden wasserrechtlichen Gestattungen zu erweitern. Wenn überhaupt, wird dies nur in sehr engen Grenzen möglich sein. Eine völlige Gleichbehandlung auf der Tatbestandsseite kann es so jedenfalls nicht geben.

Bleibt - rein theoretisch - die Möglichkeit, die bislang gebundene immissionsschutzrechtliche Genehmigung wie die wasserrechtliche Gestattung in das Ermessen der Behörde zu stellen. Dies wäre allerdings vor allem unter dem Gesichtspunkt der Rechtsunsicherheit für Unternehmen katastrophal.

⁷ SRU, Sondergutachten 2007 "Umweltverwaltungen unter Reformdruck".

Angesichts dieses engen Handlungsspielraums wäre es nicht verwunderlich, würde sich die Bundesregierung dafür entscheiden, weder an dem gebundenen Charakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung noch an dem wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessen rütteln zu wollen. Das bedeutet aber auch, man bliebe letztlich in diesem Punkt beim Status quo zweier getrennter Prüfungsumfänge.

4. Trotz aller Kritik: Die integrierte Vorhabengenehmigung kann bewirken, dass für Industrieanlagengenehmigungen zukünftig nur noch eine Behörde zuständig ist und verfahrensrechtliche Doppelprüfungen verhindert werden.

Das Vereinfachungspotential, das hiervon ausgehen kann, ist jedoch von Bundesland zu Bundesland verschieden. Welche Behörden momentan im Einzelfall für immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Verfahren zuständig sind, richtet sich nach den Zuständigkeitsvorschriften der Länder. In Ländern, in denen jetzt schon alle Umweltmedien unter einem Behördendach vereint sind, stellt sich das Problem unterschiedlicher Behördenzuständigkeiten eher weniger: Hier sind allenfalls behördeninterne Anpassungsmaßnahmen erforderlich.⁸ Allzu große Veränderungen wird es hier also nicht geben. Anders in den Ländern, in denen verschiedene Behörden verschiedener Ebenen für die jeweiligen Auswirkungen ein und derselben Anlage auf unterschiedliche Umweltmedien zuständig sind. So ist beispielsweise in Bayern für wasserrechtliche Gestattungen in der Regel die Kreisverwaltungsbehörde zuständig, während immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für Anlagen der öffentlichen Versorgung zur Erzeugung von Strom oder für Anlagen der öffentlichen Entsorgung zur thermischen Behandlung von Abfällen in den Zuständigkeitsbereich der Regierungen fallen. Eine solche Zersplitterung der Behördenkompetenzen wird einer medienübergreifenden Prüfung des jeweiligen Vorhabens letztendlich nicht gerecht. Die im Rahmen der Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung geplante Bündelung der Behördenkompetenzen kann also für eine umfassende medienübergreifende Gesamtbetrachtung und den Vollzug des Umweltrechts durchaus hilfreich sein.

Die integrierte Vorhabengenehmigung bietet darüber hinaus die Chance, dass es bei der Genehmigung eines Vorhabens nur noch eines Verfahrens bedarf. Der Vorteil: Verfahrensschritte, die bislang sowohl im Wasser- als auch im Immissionsschutzrecht nötig waren, müssen dann nur noch einmal durchgeführt werden. Ein Beispiel hierfür ist der Erörterungstermin.

⁸ Callies, Umweltvorsorge durch integrierten Umweltschutz und Verfahren, in: Festschrift für Reh binder, S.157.

IV. Weitere Chancen und Defizite eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs

Lässt man einmal das Herzstück des UGB, die integrierte Vorhabengenehmigung, beiseite, hätte ein einheitliches UGB durchaus auch einige Chancen. Allerdings wird es auch in Zukunft neben einem UGB den langen "Rattenschwanz" des untergesetzlichen Regelwerks geben.

1. Das untergesetzliche Regelwerk wird trotz der Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs bestehen bleiben.

Unerwähnt bleibt in der Diskussion um den Sinn eines UGB vielfach auch, dass der weitaus größte Teil des Umweltrechts auf der Ebene des untergesetzlichen Regelwerkes in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften angesiedelt ist. Diese Regelungen haben auch in einem zukünftigen Umweltgesetzbuch keinen Platz, sondern bleiben notwendigerweise daneben bestehen.

Angesichts dessen stellt sich die Frage, welcher Grad an Harmonisierung und Deregulierung mit einem UGB erreicht werden kann. Der Aussage von Umweltminister Gabriel, das UGB schaffe ein "Umweltrecht unter einem Dach"⁹, ist jedenfalls so pauschal nicht zutreffend. Ob die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs angesichts der Fülle des untergesetzlichen Regelwerks tatsächlich zu einer größeren Übersichtlichkeit führt, ist fraglich. 2. Die Bundesregierung sollte im Zuge der Kodifizierung des Umweltgesetzbuchs bewährte materielle Umweltstandards nicht unnötig antasten.

Das UGB muss sich vor allem auf die Modernisierung, die Vereinfachung sowie auf eine bessere Rechtssetzung des bestehenden Umweltrechts konzentrieren. Ein anwenderfreundliches Umweltrecht, in dem Gesetzestexte aus sich heraus für Bürger und Vollzugsbehörden verständlich sind, ist schon ein Wert an sich. Dabei gilt es auch zu berücksichtigen, dass gerade allgemein gefasste oder hochgradig auslegungsbedürftige gesetzliche Vorgaben eher zu mehr Klärungsbedarf und dadurch zu Verzögerungen führen.

Darüber hinaus darf die Kodifizierung des UGB nicht zum Anlass genommen werden, materielle Umweltstandards, die sich in der Vergangenheit bewährt haben - egal in welche Richtung - grundlegend verändern zu wollen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Umgestaltung des Wasser- und Naturschutzrechts von den bisher bestehen Rahmenregelungen in Vollregelungen. Hier sollten bewährte Regelungen des bisherigen Landesrechts in das Bundesrecht übernommen werden.

Ungeachtet dessen muss sich das UGB natürlich auch den Herausforderungen einer modernen Umweltpolitik stellen. Aus diesem Grund sollte sich das geplante Regelwerk keinesfalls vor innovativen Ansätzen verschließen.

⁹ Fn. 1.

3. Im Zuge der Kodifikation des UGB sollte die Chance genutzt werden, das bestehende Ordnungsrecht um "weiche Elemente" zu ergänzen.

Das bei der Schaffung eines UGB im Mittelpunkt stehende Ordnungsrecht sollte im Sinne eines "Instrumentenmixes" um verschiedene Facetten indirekter Verhaltenssteuerung ergänzt werden. Vor allem ökonomische Instrumente können neben dem Ordnungsrecht einen wertvollen ergänzenden Beitrag leisten. Ferner könnte die Akzeptanz von Selbstverpflichtungen durch eine klar umrissene gesetzliche Verankerung im UGB gesteigert werden.

4. Ein zukünftiges Umweltgesetzbuch muss zur Europatauglichkeit des deutschen Umweltrechts beitragen.

Das deutsche und das europäische Umweltrecht haben unterschiedliche Strukturen, was sich vor allem bei der Umsetzung von Richtlinien ins nationale Recht bemerkbar macht. Unterschiede gibt es insbesondere in der unterschiedlichen Gewichtung von inhaltlichen Anforderungen und von Verfahrensregelungen, in einer nicht immer übereinstimmenden Terminologie, die zu Ungenauigkeiten und zu Auslegungsproblemen führen kann, sowie in unterschiedlichen Regelaansätzen und unterschiedlichen Normstrukturen.¹⁰ Auf diesem Unterschied beruhen manche praxisrelevante Schwierigkeiten bei der Umsetzung und bei der Anwendung der umweltrechtlichen Norm, die nicht selten vor dem EuGH landeten.

Eine der vordringlichen Aufgaben des UGB muss deshalb sein, die Voraussetzung dafür zu schaffen, künftig die Umsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben im Rahmen einer 1:1-Umsetzung in das deutsche Recht zu erleichtern. Dadurch können in Zukunft auch Standortnachteile der deutschen Wirtschaft gegenüber ihren europäischen Wettbewerbern vermieden werden.

V. Fazit

Ein effizientes Umweltrecht ohne Wertungswidersprüche ist für schnelle und unbürokratische Genehmigungsverfahren unerlässlich. Durch die Föderalismusreform wurden diesbezüglich jedoch einige Chancen vertan. Dennoch kann die Überarbeitung des deutschen Umweltrechts im Zuge der Schaffung des Umweltgesetzbuchs hierzu beitragen. Insoweit ist die Schaffung eines UGB sinnvoll.

Klarzustellen ist aber auch: Das "Projekt UGB" ist kein Jahrhundertreformwerk, wie man es nach manchen Äußerungen der Bundesregierung annehmen könnte. Zum einen ist es nicht so, dass das deutsche Umweltrecht momentan nicht funktioniert. Gerade die Industrie zeigt sich in punkto Genehmigungszeiten mit dem Status quo zufrieden und warnt vor allem aus Gründen der Rechtssicher-

¹⁰ Hansmann, Harmonisierung unterschiedlicher Normstrukturen im europäischen und im deutschen Umweltrecht, in: NVwZ 2006, 51 ff.

heit vor all zu großen Veränderungen. Zum anderen ist das Vereinfachungspotenzial durch die Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung - wie oben dargelegt - begrenzt. Auch kann von einem "Umweltrecht unter einem Dach" so nicht die Rede sein. Das untergesetzliche Regelwerk wird auch neben einem einheitlichen Umweltgesetzbuch bestehen bleiben.

Zusammenfassend kann man sagen: Ein UGB ist sinnvoll, wird aber in seiner Bedeutung überschätzt. Unbedingt widerstehen soll man der Versuchung, es zum politischen Prestigeobjekt oder zur Arena persönlicher Profilierungsversuche werden zu lassen. Das deutsche Umweltrecht ist dafür zu schade. Der mögliche Gewinn, den ein UGB den Beteiligten und Betroffenen in Aussicht stellt, ist vergleichsweise bescheiden. Der Schaden im Misslingensfall wäre erheblich.