POSITIONEN VON MITGLIEDERN DES UMWELTAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES ZUM UMWELTGESETZBUCH

Andreas Jung, CDU
Dr. Matthias Miersch, SPD
Horst Meierhofer, FDP
Lutz Heilmann, Die Linke
Sylvia Kotting-Uhl, Bündnis 90/Die Grünen

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
	www.umweltgesetzbuch.de
Redaktion:	Fachgebiet I 2.1
Gestaltung:	Umweltbundesamt
Druck:	Mercedes-Druck, Berlin
Titelbild:	Jörg Lantelme
Stand:	August 2007

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier.

FORUM UMWELTGESETZBUCH

POSITIONEN VON MITGLIEDERN DES UMWELTAUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES ZUM UMWELTGESETZBUCH

Andreas Jung, CDU
Dr. Matthias Miersch, SPD
Horst Meierhofer, FDP
Lutz Heilmann, Die Linke
Sylvia Kotting-Uhl, Bündnis 90/Die Grünen

VORWORT

Im zweiten Heft der gemeinsamen Veröffentlichungsreihe "Forum Umweltgesetzbuch" des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes kommen Abgeordnete aller Fraktionen aus dem Umweltausschuss des Deutschen Bundestages zu Wort. Mit ihren Überlegungen tragen sie aus Sicht der Umweltpolitik zur aktuellen Diskussion über Nutzen, Wert und Inhalt eines Umweltgesetzbuchs - kurz UGB - bei.

Die Veröffentlichungsreihe "Forum Umweltgesetzbuch" will Akteuren aus Politik, Ländern, Unternehmen, Umweltverbänden sowie aus Hochschulen und juristischer Praxis ein Forum bieten, ihre Position zum Thema 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.

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

Ansprüche und Erwartungen an das Umweltgesetzbuch 7

Andreas Jung MdB (CDU)

Was bringt das Umweltgesetzbuch? 12

Dr. Matthias Miersch MdB (SPD)

Ist ein Umweltgesetzbuch sinnvoll? 20

Horst Meierhofer MdB (FDP)

Naturschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung im neuen Umweltgesetzbuch 28

Lutz Heilmann MdB (Die Linke)

UGB - Nur mit Klimaschutz 48

Sylvia Kotting-Uhl MdB (Bündnis 90/Die Grünen)

ANSPRÜCHE UND ERWARTUNGEN AN DAS UMWELTGESETZBUCH

Andreas Jung MdB (CDU)

Flickenteppich ade!

Das Vorhaben der Schaffung eines Umweltgesetzbuches ist seit Jahren, ja seit Jahrzehnten auf der Agenda. Immer wieder gab es hierzu Vorstöße aus der Politik, Forderungen aus der Praxis und Vorschläge aus der Wissenschaft. Anlass für diese Bestrebungen ist der Umstand, dass die Zersplitterung des Umweltrechts in unzählige Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften als unbefriedigend empfunden wird. Die Unübersichtlichkeit wird zudem durch die Verwendung unterschiedlicher Begriffe verschärft. Diese Uneinheitlichkeit wird durch den zunehmenden Einfluss der europäischen Rechtsetzung auf das deutsche Umweltrecht noch weiter verstärkt. Insgesamt gleicht unser Umweltrecht damit einem bunten Flickenteppich. Ziel der Neuregelung muss es sein, diesen Zustand zu überwinden. Das ist der Anspruch an das Projekt: Der Abschied vom Flickenteppich!

Bislang sind alle Initiativen zur Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches an der Komplexität des Vorhabens und vor allem an kompetenzrechtlichen Schwierigkeiten gescheitert. Der Bund hatte schlicht nicht die Zuständigkeit zur Umsetzung der von der Wissenschaft eingebrachten Vorschläge. Hierzu erforderliche Grundgesetzänderungen konnten nicht angegangen werden, da die Länder zu dem hierfür erforderlichen einseitigen Verzicht auf Regelungskompetenzen zugunsten des Bundes nicht bereit waren.

Die Regierungsfraktionen von CDU/CSU und SPD bekennen sich nun in ihrer Koalitionsvereinbarung ausdrücklich zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches. Als notwendige Voraussetzung hierfür wurde im Rahmen der im letzten Jahr umgesetzten "Föderalismusreform" eine Stärkung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes im Umweltbereich erzielt. Dies war nur durch eine umfassende Reform möglich, die unter Einbeziehung zahlreicher Politikfelder die Stärkung der Bundeskompetenz für Umwelt- und Naturschutz durch die Rückführung anderer Materien in Länderzuständigkeit kompensierte. Ziel war dabei, Kompetenzen zu entflechten, einerseits dem Bund zusätzlichen Handlungsspielraum in Angelegenheiten zu verschaffen, in denen eine bundeseinheitliche Regelung als vordringlich angesehen wird und andererseits den Ländern die Hoheit über solche Fragen zu ermöglichen, in denen unterschiedliche Regelungen als möglich oder wünschenswert betrachtet werden.

Im Umweltbereich wird durch die Föderalismusreform die Schaffung eines Umweltgesetzbuches ermöglicht. Allerdings hat auch künftig der Bund nicht die alleinige Regelungshoheit in umweltrechtlichen Fragen. Für die Länder wurden im Gegenzug zur kompetenzrechtlichen Stärkung des Bundes so genannte

"Abweichungsrechte" vorgesehen. Sie ermöglichen den Ländern in bestimmten - im einzelnen genannten - Gebieten den Erlass von Regelungen, die vom Bundesrecht abweichen.

Aus Sicht der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sind notwendige Anforderungen, die an das zu schaffende Umweltgesetzbuch zu stellen sind: die Vereinfachung und Vereinheitlichung des Umweltrechts, insbesondere die Realisierung einer integrierten Vorhabengenehmigung, die Verbesserung der Europatauglichkeit des Umweltrechts und der Abbau unnötiger Bürokratie. Die hohen deutschen Umweltstandards sollen durch das Projekt nicht berührt werden. Ziel ist allerdings, durch bessere Verständlichkeit eine höhere Akzeptanz zu erreichen und dadurch letztlich den Umweltschutz in Deutschland zu stärken.

Vereinfachung und Vereinheitlichung

Die beschriebene Zersplitterung und uneinheitliche Begrifflichkeit führen dazu, dass das Umweltrecht für die Rechtsanwender insgesamt schwer zu erfassen ist. Dies führt für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die von umweltrechtlichen Vorgaben betroffenen Unternehmen im Ergebnis zu einer gewissen Rechtsunsicherheit.

Das Umweltgesetzbuch muss hier Abhilfe schaffen. Dies ist jedoch nur möglich, wenn das Vorhaben zum Anlass für eine umfassende Neuordnung im Umweltrecht genommen wird. Diese Neuordnung wird auch entsprechende Änderungen in den Fachgesetzen erfordern. Zu erörtern ist, ob eine Einfügung dieser Gesetze in das Umweltgesetzbuch sinnvoll ist. Dies würde bedeuten, dass ein Umweltgesetzbuch mit verschiedenen Büchern bzw. besonderen Teilen zu erarbeiten wäre. Auf jeden Fall müssen die Fachgesetze aber in ihrer Systematik teilweise verändert werden, damit sie nach dieser Überarbeitung der Systematik des Umweltgesetzbuches entsprechen.

Von großer Bedeutung ist zudem, dass künftig die im Umweltrecht verwendeten Begriffe einheitlich definiert werden. Über die Frage der Definitionen hinaus kommt es aufgrund der vielen unterschiedlichen Rechtsquellen im Umweltrecht teilweise zu Mehrfach-Regelungen und Widersprüchen, die nur durch Auslegung der Gerichte behoben werden können. Auch diesem Misstand wird durch eine einheitliche Systematik und der dadurch gewonnenen Transparenz und Vereinfachung entgegen gewirkt.

Integrierte Vorhabengenehmigung

Im Rahmen der Schaffung des Umweltgesetzbuches ist eine integrierte Vorhabengenehmigung zu realisieren, die insbesondere auch im Verfahrensablauf Klarheit schafft. Diese integrierte Vorhabengenehmigung soll verschiedene derzeit teilweise parallel notwendige Genehmigungsverfahren ersetzen. Zu beachten ist dabei, dass eine Konzentration von Zulassungsverfahren bereits seit dem Jahr 2001 durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der

IVU-Richtlinie und weiterer entsprechender Richtlinien geltendes Recht ist. Soweit hier im Zusammenhang mit der Zulassung einer Anlage neben der Genehmigung nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz noch andere - etwa wasserrechtliche - Genehmigungen erforderlich sind, besteht bereits eine funktionierende Koordinierung zwischen den einzelnen Behörden. Diese positiven Erfahrungen müssen im Umweltgesetzbuch Eingang finden. Der grundsätzliche Ablauf einer Umweltverträglichkeitsprüfung und deren Status sollte in der integrierten Vorhabengenehmigung beibehalten werden. Für eine solche Implementierung sind verschiedene Wege denkbar. So kommt eine direkte Übernahme genauso in Betracht wie Verweise. Ziel sollte allerdings sein, möglichst wenig mit Verweisen zu arbeiten, da dies der Übersichtlichkeit und Anwenderfreundlichkeit entgegensteht.

Die integrierte Vorhabengenehmigung muss dem Anspruch gerecht werden, eine Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens zu erreichen und eine zusätzliche Transparenz des Genehmigungsverfahrens zu verwirklichen. Gerade Genehmigungsverfahren wurden in der Vergangenheit häufig angeführt, um die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands mit anderen Staaten in Frage zu stellen. Damit kann ein entscheidender Vorteil für den Investitionsstandort Deutschland erreicht werden.

Voraussetzung für all das ist ein klar verständlicher und transparenter Gesetzestext. Ist dies nicht gewährleistet, würde das Ziel der Vereinfachung verfehlt. In dieser Anforderung sieht die CDU/CSU-Bundestagsfraktion daher einen Kernpunkt des ganzen Projekts.

Europatauglichkeit

Eine weitere grundlegende Vorgabe für das Umweltgesetzbuch ist dessen Europakompatibilität. Immer mehr Bereiche im Umweltrecht werden auf europäischer Ebene geregelt. Dies ist grundsätzlich auch zu begrüßen, da damit einheitliche umweltrechtliche Standards in der Europäischen Union geschaffen werden. Gerade Deutschland als Mitgliedstaat mit im Vergleich sehr hohen Umweltstandards hat hieran ein doppeltes Interesse: Erstens bedeutet dies einen Fortschritt für Umwelt- und Naturschutz in ganz Europa. Zweitens bedeuten gleiche Standards gleiche Wettbewerbsbedingungen. Deutsche Unternehmen haben dadurch keine Nachteile - etwa aufgrund höherer Auflagen als in anderen Mitgliedstaaten - zu befürchten.

Bei der Umsetzung von Richtlinien der Europäischen Union ist in der Vergangenheit allerdings häufig das Problem aufgetreten, dass auf europäischer Ebene mit anderen Begriffen und Definitionen als im nationalen Recht gearbeitet wird. Um dies in Zukunft zu vermeiden, sollten im Umweltgesetzbuch die von der Europäischen Union verwandten Begriffe und Definitionen soweit wie möglich übernommen werden. Dies würde sicherstellen, dass künftig im gesamten deutschen Umweltrecht mit diesen Begriffen gearbeitet werden kann.

Auch in Verfahrensfragen ist insoweit eine Anpassung an das europäische Umweltrecht sachgerecht. Da auch das europäische Umweltrecht teilweise zersplittert und in seiner Systematik noch nicht ausgereift ist, ist eine Chance darin zu sehen, die dort verwandten Begriffe und Definitionen aufzugreifen, sie fortzuschreiben und zu systematisieren. Denn hierdurch könnte Deutschland auf die Weiterentwicklung des europäischen Umweltrechts maßgeblich einwirken. Das deutsche Umweltgesetzbuch könnte dadurch Vorbild für die Rechtsetzung der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten werden. Dies hätte unter anderem den Vorteil, dass künftig entsprechende europäische Vorgaben unproblematisch "1:1" umgesetzt werden können. Widersprüche zwischen EU-Regelungen und originär deutschen Regelungen würden beseitigt. In Zukunft würden sie überhaupt nicht erst entstehen.

Bürokratieabbau

Ein zentrales Ziel der Regierungskoalition ist der Abbau von Bürokratie. Bürgerinnen und Bürger ächzen genauso wie Unternehmer und Unternehmen unter den Lasten staatlicher Regulierungsfreude. Schon mit den bereits angesprochenen Punkten wird ein wesentlicher Beitrag zum Bürokratieabbau erbracht. Gerade das häufige Hinausgehen über eine "1:1"-Umsetzung hat in der Vergangenheit häufig erheblichen bürokratischen Aufwand verursacht.

Darüber hinaus ist jedoch zu prüfen, welche Instrumente zum Bürokratieabbau zusätzlich zur Verfügung stehen. In Betracht kommt dabei auch eine stärkere Selbstregulierung der Unternehmen.

Möglich wäre hierzu beispielsweise eine stärkere Einbindung der Industrie- und Handelskammern. Dies würde zu einer deutlichen Entlastung der Behörden führen, die Unternehmen mehr in die Verantwortung nehmen und eine unmittelbarere Verwirklichung von Umwelt- und Naturschutz bewirken. Durch die Einbindung der Industrie- und Handelskammern wäre zugleich gewährleistet, dass die umweltrechtlichen Standards gewahrt bleiben. Bereits in der Vergangenheit wurde dieser Weg im Zusammenhang mit der Öko-Audit-Zertifizierung erfolgreich beschritten. Diese Zertifizierung wird schon heute von den Kammern verliehen und kontrolliert. Die guten Erfahrungen in diesem Bereich sollten als Vorbild für andere Materien genommen werden. Dies entspricht dem Grundsatz der Subsidiarität, dem die Union einen hohen Stellenwert einräumt.

Fazit

Sollte es gelingen die genannten Vorgaben im Rahmen des Umweltgesetzbuches zu verwirklichen, ist zu erwarten, dass die Akzeptanz des Umweltrechts insbesondere aufgrund der erreichten Vereinfachung und Transparenz stark zunehmen würde. Die Umweltschutzvorschriften würden aufgrund dieser Akzeptanz von den Beteiligten verstärkt eingehalten werden und den Behörden wäre eine Kontrolle der Einhaltung leichter möglich als zuvor. Damit würden

erhebliche Vorteile erreicht: Für die Bürgerinnen und Bürger, für Umwelt und Natur sowie für die von den Regeln betroffenen Unternehmen und damit für den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt.

All dies wird aber nicht schon durch die "Verpackung", also durch die Benennung des Projektes als "Umweltgesetzbuch" erreicht: Auf den Inhalt kommt es an! Deshalb wird sich die Unionsfraktion dafür einsetzen, dass die Zielvorgaben nicht verwässert werden. Am Ende der Diskussionen muss ein Umweltgesetzbuch stehen, das diesen Namen auch wirklich verdient und die beschriebenen als notwendig betrachteten Voraussetzungen verwirklicht. Nur dann ist der Auftrag erfüllt: Flickenteppich ade!

WAS BRINGT DAS UMWELTGESETZBUCH?

Dr. Matthias Miersch MdB (SPD)

I. Einleitung

Das Umweltgesetzbuch (UGB) ist ein ehrgeiziges und wichtiges Projekt. Seit Mitte der 70er Jahre wird über die Überwindung des zersplitterten Umweltrechts im Rahmen der Schaffung eines einheitlichen UGB diskutiert.[1] Die Kodifikation des Umweltrechts hatten sich insoweit auch schon frühere Regierungen vorgenommen - allerdings alle ohne Erfolg. Bereits in seiner Regierungserklärung vom 30.01.1991 hatte der damalige Bundeskanzler Helmut Kohl die Schaffung eines UGB als ein längerfristiges Ziel der Bundesregierung benannt. Und auch die rot-grüne Regierungskoalition kündigte in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 die Schaffung eines UGB an.

An Vorarbeiten mangelt es ebenfalls nicht: Bereits im Jahre 1990 legte eine vom Umweltbundesamt beauftragte rechtswissenschaftliche Expertengruppe den Entwurf eines Allgemeinen Teils eines UGB vor, dem kurze Zeit später ein Besonderer Teil folgte (sog. Professoren-Entwurf-UGB-ProfE).[2] Die sog. "Sendler-Kommission" übergab unter Vorsitz des ehemaligen Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts, Horst Sendler, im September 1997 den Entwurf eines UGB (sog. Kommissionsentwurf).[3] Er gliedert sich in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil. Im Jahr 1997 veranlasste die damalige Bundesumweltministerin Angela Merkel die Arbeit an einem gegenüber dem Kommissionsentwurf nicht so umfangreichen Arbeitsentwurf eines UGB, der schließlich am 05.03.1998 vorgelegt wurde. Nach der Bundestagswahl 1998 wurde ein Referentenentwurf für ein UGB I vorgelegt, das die integrierte Vorhabengenehmigung einführen sollte. In der Ressortabstimmung wurden kompetenzrechtliche Schwierigkeiten geltend gemacht, so dass das Projekt schließlich scheiterte.[4]

---

[1] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Zur Diskussion um ein Umweltgesetzbuch unter Einbeziehung europäischer Regelungen, Dokumentation 21. März 2006, S. 2 f; Sanden, Joachim, Umweltgesetzbuch - Da Capo Al Fine, in: ZfU 4/2004, 473 ff.

[2] Vgl. Umweltbundesamt, Berichte 7/90 Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil - von Kloepfer/ Rehbinder/ Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von Kunig; Entwurf von Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch - Besonderer Teil, 1994.

[3] Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), 1998; Sendler, Horst, Kodifizierung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch, in: Energiewirtschaftliche Tagesfragen 2000, Seite 256 ff.

[4] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, siehe Fn. 1, Seite 5 m. w. N.

Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005 benennt in dieser Tradition das Ziel der Schaffung eines UGB. Nach der Föderalismusreform ist es erklärter Wille aller im Bundestag vertretenen Parteien und aller Bundesländer, nun endlich ein UGB zu erarbeiten und in Kraft zu setzen.

An das UGB werden hohe und zugleich vielfältige Erwartungen und Anforderungen gestellt:

- die Straffung der verschiedenen existierenden rechtlichen Vorschriften,
- die Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren,
- die ganzheitliche Betrachtung der Umweltmedien, wie es das europäische Recht vorsieht,
- Bürokratieabbau bei konstanten Umweltstandards, die eher noch erhöht werden sollen.

Kurzum: Es soll einen "Mehrwert" liefern, über dessen Inhalte die Meinungen je nach Interessenlage auseinander gehen.

Es stellt sich die Frage, ob das UGB alle diese Erwartungen und Anforderungen erfüllen kann. Droht nicht die Gefahr, dass unter dem Deckmantel der Schlagworte Deregulierung, Bürokratieabbau, Beschleunigung, Eigenverantwortung und 1:1-Umsetzung Umweltstandards gesenkt werden sollen? Wie werden sich die Abweichungsgesetzgebung und der Zeitdruck, abweichungsfeste Regelungen bis Ende 2009 zu erarbeiten, auswirken? Und ist der Zeitpunkt für die Erstellung eines Umweltgesetzbuches nicht denkbar ungünstig, wenn die Länderverwaltungen sich im Umbruch befinden, Personal abgebaut wird und jedes Land unterschiedliche Vorstellungen davon hat, wie die Umweltverwaltungen und damit der Vollzug in Zukunft aussehen soll?

Es scheint also so, als ob die Erarbeitung des UGB einer Quadratur des Kreises gleich kommt. Es droht die Gefahr, dass die aufgrund der komplizierten Rechtslage nach der Föderalismusreform ohnehin schwierige Erarbeitung des UGB im Widerstreit der Interessen zerredet wird und letztlich das als Tiger gesprungene UGB als Bettvorleger landet.

II. Erwartungen an das Umweltgesetzbuch

1. Wirtschaft

Nachdem sich die Industrie, vertreten durch den Bundesverband der deutschen Industrie (BDI), in der Endphase der Verhandlungen zur Föderalismusreform noch für ein UGB ausgesprochen hatte, wird jetzt die Notwendigkeit eines UGB zunehmend in Frage gestellt.[5] Der Nutzen der "integrierten Vorhabengenehmigung", das Herzstück des UGB, müsse erst nachgewiesen werden.

———

[5] BDI: Stellungnahme: Anforderungen der deutschen Industrie an ein Umweltgesetzbuch, 18.05.2007.

Primäres Ziel des UGB aus Sicht des BDI soll die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie sein.

Eine 1:1-Umsetzung europarechtlicher Vorgaben solle daher ebenso angestrebt werden wie "mehr Eigenverantwortlichkeit für Unternehmen, z. B. über die Einführung von Umweltzielen". Dabei zeigen bereits die aktuellen Entwicklungen etwa im Bereich des Klimaschutzes, dass Selbstverpflichtungen der Industrie keine Erfolgsgaranten sind.

2. Umweltverbände

Für die Umweltverbände, beispielsweise die Deutsche Umwelthilfe[6], kann das Ziel eines UGB nur "ein qualitativer Mehrwert für Umwelt-, Klima- und Naturschutz und die Lebensqualität in Deutschland sein". Deutschland soll in Europa eine Vorreiterrolle beim Umweltschutz einnehmen. Dies erfordere zwingend "den Abschied von der 1:1-Doktrin bei der Umsetzung von EU-Recht". Darüber hinaus sollten im neuen UGB die Beteiligungsrechte der Bürger, Umweltverbände und drittbetroffener Unternehmen gestärkt werden.

3. Politik

"Mit dem Umweltgesetzbuch wollen wir ... das Fundament für ein geschlossenes, modernes und europataugliches Rechtssystem legen", so Bundesumweltminister Gabriel.[7] Von den anspruchsvollen Zielen und Umweltstandards werde nicht abgerückt.

Die Umweltpolitiker sehen sich jedoch auch hier widerstreitenden Interessen ausgesetzt. So legte das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz eigene Leitlinien[8] zum UGB vor, in denen gefordert wird, vorrangig die Wettbewerbsfähigkeit der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und ihre Eigenverantwortung zu stärken. Insbesondere soll das "Fachrecht nicht Regelungsgegenstand des UGB" werden und dem UGB vorgehen, "auch soweit das Fachrecht umweltrelevante Bestimmungen enthält".

Obwohl das Ringen um konsensfähige Regelungen innerhalb der Bundesregierung, bei den Verbändeanhörungen und im Parlament gute und bewährte Praxis ist, ist gerade durch die Bedeutung, die das UGB in Zukunft haben wird, die Einflussnahme aller Beteiligten extrem groß.

Deshalb ist es sehr sinnvoll, dass sich das Bundesumweltministerium bei einem

———

[6] DUH, Öko-Institut, UfU: Positionspapier: Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht - für ein progressives Umweltgesetzbuch.

[7] BMU: Pressedienst 047/07 vom 16.02.2007.

[8] BMELV: Leitlinien des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zum Umweltgesetzbuch (UGB) vom 11.09.2006.

so wichtigen Vorhaben zunächst auf die Kodifikation des Umweltrechts bei gleichzeitigem Erhalt der bestehenden Umweltstandards konzentriert und sich nicht schon im Vorfeld auf von Einzelinteressen geleitete Regelungen einlässt.

III. Probleme auf dem Weg zum UGB

1. Rechtliche Probleme - das UGB und die Föderalismusreform

Die Föderalismusreform hat eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen ergeben. Die Rahmengesetzgebung wurde erfreulicherweise abgeschafft. Mit der Einführung der sog. Abweichungskompetenz erhielten die Länder jedoch erstmals das Recht, in zentralen Bereichen des Umweltrechts von einer zunächst ohne Einschränkung möglichen Bundesgesetzgebung eigene abweichende und länderspezifische Regelungen treffen zu können. Ausgenommen sind abweichungsfeste Kerne, wie z.B. die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" oder "stoff- und anlagenbezogene Regelungen" im Bereich des Wasserhaushaltes.[9] Bereits jetzt sind in diesem Zusammenhang Inhalt und Reichweite der "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" umstritten.

An dieser Stelle soll eine Bewertung der Ergebnisse der Föderalismusreform I unterbleiben, wenngleich bereits heute feststehen dürfte, dass es letztlich wieder zahlreiche verfassungsrechtliche Entscheidungen sein werden, die unbestimmte Rechtsbegriffe ausfüllen müssen. Möglicherweise wird das Bundesverfassungsgericht im Rahmen dieser Auseinandersetzungen auch klären, ob die sog. Abweichungsgesetzgebungskompetenz überhaupt verfassungsrechtlich begründbar ist. Schließlich führt das Bundesverfassungsgericht im Urteil vom 24.10.2002 - 2 BvF 1/01 (NJW 2003, S. 41 ff. (44)) aus:

"Eine "Doppelzuständigkeit", auf deren Grundlage Bund und Länder ein und denselben Gegenstand in unterschiedlicher Weise regeln könnten, ist dem System der verfassungsrechtlichen Kompetenznormen fremd und stünde mit ihrer Abgrenzungsfunktion (Art. 70 II GG) nicht im Einklang.

"Für die weiteren Arbeiten dürfte auf jeden Fall entscheidend sein, eine Kodifikation des Umweltrechts zu schaffen, deren Regelungen nicht Bestandteil der abweichenden Ländergesetzgebung sein werden. Alles andere wäre das Gegenteil von Rechtsvereinheitlichung und Rechtsvereinfachung. Auf der anderen Seite eröffnet sich die Möglichkeit, im Rahmen des UGB Grundsatzentscheidungen zu treffen und zu regeln, um dann den Ländern mit Öffnungsklauseln die Möglichkeiten zu eröffnen, diese Grundvorstellungen unterschiedlich ausfüllen und realisieren zu können.

---

[9] Dazu: Bohne, Eberhard, Das Umweltgesetzbuch vor dem Hintergrund der Föderalismusreform, in: EurUP 6/2006, S. 276 ff. (297 f.).

2. Politische Probleme

a. Festlegung auf 1:1-Umsetzung europäischen Rechts

Der Ruf nach einer bloßen 1:1-Umsetzung der europäischen Vorgaben durch die Politik würde die Chance vergeben, die Möglichkeiten, die die Subsidiarität bietet, für nationale Regelungen zu nutzen.

Dies ist natürlich nicht nur ein Problem für das UGB, sondern gilt generell für alle Rechtsmaterien. Deutschland würde als Nationalstaat mit eigenen ambitionierten (umweltpolitischen) Vorstellungen nicht mehr sichtbar, sondern wäre lediglich ausführendes Organ ohne eigenes Profil für europäische Richtlinien und Verordnungen. Dabei können über 1:1-Umsetzungen hinausgehende Regelungen durchaus sinnvoll sein, z. B. die Förderung von Biogasanlagen nur bei Einhaltung bestimmter Umweltstandards, auch wenn diese EU-weit nicht vorgeschrieben sind. Auch scheint es, dass das "1:1-Dogma" ausschließlich dann gelten soll, wenn es um die Bedienung wirtschaftlicher Interessen geht. Diese verengte Sichtweise wäre keine gute Grundlage für eine Kodifikation. Sie wäre ohne Ambition und ohne Phantasie. Immer wieder haben maßgebliche Entscheidungsträger der Europäischen Union auf die wichtige Rolle der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der europäischen Rechtsfortbildung hingewiesen. So hat auch der zuständige Umweltkommissar Stavros Dimas angesichts der Diskussionen zur Föderalismusreform an die Bundesrepublik Deutschland appelliert, ihre aktive Rolle im Bereich der Umweltpolitik fortzusetzen. Wir sind gut beraten, diesen Herausforderungen gerecht zu werden.

b. Umstrukturierung der Landesumweltverwaltungen

Das beste Umweltgesetzbuch nützt nichts, wenn es zwar theoretisch Genehmigungsverfahren praktikabler, unbürokratischer und schneller macht, sich dieser Anspruch aber praktisch im Vollzug bei den Länder- und Kommunalverwaltungen nicht auswirkt. Das neue Gesetz birgt sogar die Gefahr der Schwächung des Umweltschutzes vor Ort, weil durch Stellenabbau, Verlust von Fachwissen und Umbau der Umweltverwaltungen die vorgeschriebenen Aufgaben nicht mehr wahrgenommen werden können. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat in seinem Sondergutachten dazu ausführlich Stellung genommen. [10] Es besteht die Gefahr, dass im Vorgriff auf den Um- und Abbau der Umweltverwaltungen versucht wird, im UGB direkt "einfache" Genehmigungs- und Überwachungsvorgaben zu formulieren, die dann wiederum zur Rechtfertigung der Umstrukturierung der Umweltverwaltungen dienen.

---

[10] Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen: Umweltverwaltungen unter Reformdruck - Herausforderungen, Strategien, Perspektiven, 13.03.2007, BT-Drucksache 16/4690.

IV. Anforderungen

Die vorstehenden Ausführungen zeigen die Schwierigkeiten und Herausforderungen für die Arbeiten an der größten Kodifikation des deutschen Umweltrechts. Um nach den vielen Versuchen endlich ein wirkungsvolles Ergebnis zu erzielen, ist es notwendig, diese Ausgangskonstellation stets zu berücksichtigen. Die Erwartungen sollten insoweit auch nicht überspannt werden. Dennoch sollten die folgenden Anforderungen an ein UGB gestellt werden:

1. Rechtsvereinheitlichung und effektiver Umweltschutz

Rechtsvereinfachung und effektiver Umweltschutz müssen sich nicht ausschließen. Es gilt, klare Ziele des Umweltrechts zu definieren und die Normadressaten im Blick zu haben, wenn die der Umsetzung dieser Ziele dienenden Normen und Verfahren konzipiert werden. Leider wird der Begriff "Bürokratieabbau" häufig mit der Absicht verbunden, die Ziele des effektiven Umweltschutzes in Frage zu stellen. Auf der anderen Seite ist festzustellen, dass ein unübersichtliches Rechtssystem und lange Verfahrensabläufe nicht automatisch zu einem effektiven Umweltschutz führen. Bürokratie bietet keine Garantie für wirkungsvollen Umweltschutz. Hier muss das UGB ansetzen und versuchen, eine Zusammenführung der geltenden Einzelgesetze zu schaffen, Rechtsbegriffe zu harmonisieren und somit eine feste Grundlage auch als Orientierung für folgende Rechtsänderungen und Rechtsanpassungen zu schaffen. Dies eröffnet gleichzeitig die Möglichkeit, eine erhebliche Rechtsbereinigung zu realisieren. Es wird die Frage gestellt werden können, inwieweit in den bestehenden Einzelgesetzen Regelungen für das UGB verständlich, erforderlich und systematisch passend sind.

Zudem müssen transparente Verfahrensabläufe aufgezeigt werden. Die Einführung einer integrierten Vorhabengenehmigung bietet die Chance, Genehmigungsverfahren zusammenzuführen. Damit entsteht die Möglichkeit, einerseits für den Normadressaten eine Vereinfachung zu konzipieren. Andererseits kann der Vollzugsaufwand der öffentlichen Verwaltung gesenkt werden, so dass Rationalisierung auch zu mehr Effektivität und Effizienz führen kann.

2. Europatauglichkeit des deutschen Umweltrechts

In den letzten Monaten hat der Deutsche Bundestag wichtige europarechtliche Vorgaben im Rahmen der nationalen Rechtssetzung aufgegriffen. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz, das Aarhus-Übereinkommens-Gesetz und das Umweltschadensgesetz sollen europäische Richtlinien umsetzen. An diesen Beispielen wird deutlich, wie sehr auch das nationale Recht inzwischen durch den europäischen Einfluss geprägt wird. Erstmals rücken durch das Umweltschadensgesetz die Güter der Allgemeinheit in den Mittelpunkt. Es muss nicht eine dritte Person vorhanden sein, die einen Scha-

den an ihrer Gesundheit oder an ihrem Eigentum geltend macht. Mit den Mitteln des Ordnungsrechts werden die Behörden in die Lage versetzt, sowohl auf Vorsorgemaßnahmen als auch auf Informations- und Sanierungspflichten hinzuwirken und diese gegebenenfalls auch durchzusetzen. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz führen durch verstärkte Transparenz und durch das Verbandsklagerecht zu verbessertem Rechtsschutz. Obwohl die Beschränkung des Verbandsklagerechts auf subjektiv-öffentliche Rechte europarechtlich angreifbar sein dürfte, wird von der Grundkonzeption dennoch eine Stellung der Umweltverbände geschaffen, die das deutsche Recht in dieser Form nicht kannte und diesen die Funktion von Anwälten gibt, den Schutz der Güter der Allgemeinheit tatsächlich - im Zweifel auch gerichtlich - durchsetzen zu können. Auch wird die bisherige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Umgang mit Verfahrensfehlern im Zusammenhang mit diesen gesetzlichen Regelungen und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes eine Weiterentwicklung erfahren.

Es ist deshalb nicht nur sinnvoll, sondern geboten, im Rahmen der Beratung des UGB diese Entwicklungen aufzunehmen. Dabei muss es in erster Linie um die Harmonisierung von Begrifflichkeiten und auch um die systematische Aufarbeitung des ebenfalls fragmentierten europäischen Umweltrechts gehen. Möglicherweise gelingt es sogar, durch eine überzeugende Grundkonzeption auch neue Impulse auf europäischer Ebene zu setzen.

3. Innovationspotentiale nutzen

Im Bereich des Umweltschutzes bestehen in den nächsten Jahren große Herausforderungen. Der Klimawandel, die Verknappung von Ressourcen und der immer schneller und massiver voranschreitende Verlust der biologischen Vielfalt sind Aufgaben, die Arbeiten an einer umweltrechtlichen Kodifikation berücksichtigen müssen. Dabei sollte auch die Frage gestellt werden, ob für neue Herausforderungen nicht auch neue Instrumente und Regelungen geschaffen werden müssen und können. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz war eine gesetzgeberische Innovation, die inzwischen einen weltweiten Vorbildcharakter eingenommen hat. Der Klimaschutz dürfte weitere gesetzgeberische Phantasie erfordern. Der Kraftwerksneubau ist in diesem Zusammenhang ein intensiv diskutiertes Thema. Deshalb sollte der Vorschlag der Deutschen Umwelthilfe, nur noch befristete Betriebsgenehmigungen zu erteilen und Verlängerungen an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen, nicht gleich mit dem Hinweis auf alte Rechtstraditionen abgetan werden. Natürlich sind dabei die Interessen der Betreiber, der Vertrauensschutz in Investitionen etc. zu berücksichtigen. Auf der anderen Seite sind es jedoch auch die enormen Herausforderungen für die Menschheit, die ordnungspolitische Maßnahmen rechtfertigen und somit auch neue Anforderungen an das Umweltrecht stellen. Es müssen Anreize geschaffen werden, die jeweils beste verfügbare Technik zu nutzen.

4. Beteiligung der Interessengruppen

Da alle Fraktionen des Deutschen Bundestages ihre Unterstützung bei der Schaffung des UGB signalisiert haben, sollte das Bundesumweltministerium ausreichende Rückendeckung erhalten, einen möglichst breiten, aber auch zielorientierten Dialog über die verschiedenen Aufgabenstellungen und Anforderungen zu führen. Dabei sind die Wirtschaft und die Umweltverbände genauso zu beteiligen, wie auch die Bundesländer. Die eingerichteten Projektkreise bieten einen wichtigen Baustein. In diesem Zusammenhang ist es auch zu begrüßen, dass im Frühjahr 2007 ein erstes ausführliches Symposium zwischen Wissenschaft, Bundesumweltministerium und Umweltpolitikern des Deutschen Bundestages stattfinden konnte. Trotz oder gerade wegen der unterschiedlichen Interessenlagen und der aufgezeigten Probleme sollte das UGB Ergebnis eines möglichst breit angelegten Dialoges sein, der gegebenenfalls auch Perspektiven für die weitere Arbeit nach der Verabschiedung eines ersten UGB eröffnet.

V. Fazit

Das Umweltgesetzbuch muss verwirklicht werden. Es wäre ein erster, aber wichtiger Schritt hin zu einem übersichtlichen und anwenderfreundlichen Umweltrecht.

Das UGB wird aber die hohen Erwartungen, die die Wirtschaft, die Umweltverbände und auch die Umweltpolitiker in die Kodifikation setzen, nicht vollständig erfüllen können. Ursächlich hierfür ist zunächst der immense Zeitdruck. Spätestens bis zum Sommer 2008 muss der Regierungsentwurf eines UGB vorliegen, um nicht bereits im Vorfeld durch Auslaufen des Moratoriums in eine Konkurrenz- und Kollisionssituation mit den einzelnen Bundesländern zu geraten. Daneben behindern die Fesseln, die sich der Gesetzgeber teilweise durch die verfassungsrechtliche Grundlage selbst auferlegt hat. Darüber hinaus fällt die Erarbeitung des UGB in die Zeit einer - zum Teil gravierenden - Umstrukturierung der Umweltverwaltungen der Länder.

Das UGB kann somit (noch) nicht der "Heilsbringer" für eine verbesserte Umweltgesetzgebung sein. Es kann aber eine solide Grundlage liefern für weitere innovative Schritte im Bereich des Umweltrechts.

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 Rehbinder, 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 der FDP 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 Gestattungsformen (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 letztendlich 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 Rehbinder, 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 Regelungsansätzen 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.

NATURSCHUTZ UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG IM NEUEN UMWELTGESETZBUCH

Lutz Heilmann MdB (Die Linke)

I. Umweltgesetzbuch: großer Wurf oder Etikettenschwindel?

Mit dem neuen Umweltgesetzbuch soll nicht weniger als eine grundlegende Neuordnung des Umweltrechts erfolgen. Den vom Bundesumweltministerium (BMU) genannten Schlagwörtern "Umweltrecht aus einem Guss" und "Zusammenfassung des Umweltrechts unter einem Dach" - statt der historisch gewachsenen und auf Unmengen von Einzelgesetzen aufgeteilten Umweltvorschriften - kann sich wohl unabhängig von der politischen Couleur jede und jeder anschließen. Aber der Teufel steckt bekanntlich im Detail.

Der hehre Anspruch eines großen Wurfs erscheint schon in etwas matterem Glanz, da in dieser Legislaturperiode eben nicht das gesamte Umweltrecht, sondern nur einige Teile davon neu gefasst werden sollen. Neben der Vereinfachung der Anlagengenehmigung, ein durchaus berechtigter Herzenswunsch der Wirtschaft, sollten ursprünglich nur Naturschutz und Wasserrecht neu gefasst werden. Angesichts des aktuell im öffentlichen Fokus stehenden Klimawandels sollen, wohl mehr aus politischen, denn aus sachlichen Gründen, nun auch Klimaschutz und erneuerbare Energien bereits in der ersten Stufe in das Umweltgesetzbuch (UGB) aufgenommen werden.

Angesichts des Umfangs des Umweltrechts und der auf Grund von Personalabbau zunehmend begrenzten personellen Ressourcen in den Ministerien, ist ein zwei- oder mehrstufiges Vorgehen bei der Erstellung des UGB wohl praktisch unumgänglich. Ein echter Mehrwert sowohl für den Umweltschutz als auch für die Vereinheitlichung des Umweltrechts ergäbe sich durch ein UGB aber nur dann, wenn diesem analog zum Kommissionsentwurf für ein UGB (UGB-KomE) von 1997 ein ausführlicher allgemeiner Teil vorangestellt wäre.

Ohne einen wirklich umfassenden allgemeinen Teil kann das UGB seinem Anspruch nicht gerecht werden, das Umweltrecht zu vereinfachen, zumal nur so dem fach- und medienübergreifenden Charakter des Schutzgutes Umwelt genüge getan würde. Werden übergeordnete Bestimmungen und die allgemeinen Grundlagen der fachgesetzlichen Bestimmungen, ob sie nun Bundesnaturschutzgesetz (BNatschG) oder UGB II heißen, weiterhin jeweils dort festgehalten, wird eben keine Vereinheitlichung des Rechts erreicht. Nur im allgemeinen Teil können - und müssen - die übergeordneten Umweltziele und die Grundsätze des Umweltrechts, insbesondere Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie allgemeine Verfahrensvorschriften, festgehalten werden. Wenn darin alle Umweltzie-

le benannt werden, müssten auch die Fachgesetze wie das Bodenschutzgesetz und die Abfallgesetze mitgedacht und mitbedacht werden, die erst in der zweiten Stufe jeweils in einem besonderen Teil neu gefasst werden sollen. Nur so kann dem UGB von Anfang an eine Struktur gegeben werden. Andernfalls wäre ein erneuter Flickenteppich die Folge.

Derzeit sieht es aber so aus, als ob die Bundesregierung darauf verzichtet, einen ausführlichen allgemeinen Teil im UGB zu verankern. Daran ändert auch die Etikettierung der Integrierten Vorhabengenehmigung als UGB I nichts, dieser waren im UGB-KomE gerade einmal zwei von acht Kapiteln des allgemeinen Teils gewidmet. Eine "lex Vorhabengenehmigung"[1] allerdings, unter die dann nach Angaben des BMU noch nicht einmal die Verkehrsinfrastrukturplanungen fallen, lässt den Glanz eines großen Wurfs gänzlich verblassen. Die Bezeichnung als Etikettenschwindel ginge allerdings zu weit.[2] Es stellt sich aber durchaus die Frage, welche Vorteile sich im Naturschutz und Wasserrecht daraus ergeben, dass die Gesetze zukünftig UGB II und UGB III heißen, wenn es bei einer faktischen Umbenennung bleibt. Zumal diese beiden Rechtsgebiete ohnehin nur deshalb in der ersten Stufe ins UGB integriert werden, weil durch die im Zuge der Föderalismusreform abgeschaffte Rahmengesetzgebung und das bis Ende 2009 befristete Moratorium für die Abweichungsmöglichkeit der Länder der Bund mehr oder weniger gezwungen ist, bis dahin Vollregelungen vorzulegen.

Da die IVU-Richtlinie mit dem Kernelement der integrierten Vorhabengenehmigung nach dem Scheitern des UGB 1999 bereits weitgehend in das Bundesimmissionsschutzgesetz integriert wurde, reduziert sich der große Wurf UGB auf die Integration der wasserrechtlichen Genehmigung in die Anlagengenehmigung. Denn auch bei der zusätzlichen Aufnahme von Klimaschutz und erneuerbaren Energien handelt es sich anscheinend nicht um neu zu schaffende Bestimmungen im Sinne dringend nötiger und über das bestehende Maß hinausgehender, umfassender Klimaschutzbestimmungen. Stattdessen sollen lediglich zwei ohnehin zur Novellierung anstehende Gesetze, das Treibhausgas-Emissionshandels-Gesetz (TEHG) und das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) in das UGB integriert werden.

Sinnvoller als eine reine Umetikettierung wäre eine Verankerung von klaren und anspruchsvollen Aussagen zum Klimaschutz im allgemeinen Teil. Dann

---

[1] Prof. Dr. Christian Schrader, schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Deutschen Bundestages und des Bundesrates zur Föderalismusreform am 18. Mai 2006, Rechtsausschussprotokoll 15, Seite 229.

[2] Durch die nach dem Verfassen dieses Artikels erfolgte kurzfristige Verabschiedung des Gesetzesentwurfes des Bundesrates zur Reduzierung und Beschleunigung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren Bundestagsdrucksache 16/1337 durch den Bundestag am 21. Juni 2007 ändert sich meine Einschätzung zum UGB allerdings erheblich. Mit diesem Gesetz wurden - durch Änderungsanträge der Koalition nochmals verschärft - massiv Umweltstandards abgebaut. Damit wurden auch Fakten geschaffen, die das UGB erheblich belasten.

könnten in der zweiten Stufe des UGB ohne großen Zeitdruck wirklich innovative neue gesetzliche Bestimmungen zum Schutz des Klimas erlassen werden.

Zusätzlich sollten im Anlagenrecht Vorschriften verankert werden, die den Klimaschutz voranbringen. Zum einen sollte für Anlagen und insbesondere Kraftwerke eine deutlich strengere Planrechtfertigung vorgeschrieben werden. Antragsteller sollten das öffentliche Interesse und die Übereinstimmung ihrer Vorhaben mit den im allgemeinen Teil definierten Umwelt- und Klimazielen ausführlich begründen müssen. Denn wie das Beispiel des umstrittenen Neubaus eines Steinkohlekraftwerks in Berlin zeigt, haben die Genehmigungsbehörden derzeit keine wirkliche rechtliche Handhabe gegen Vorhaben mit erheblichen umwelt- bzw. klimarelevanten Auswirkungen. Ein anderer Ansatz, der auch ergänzend etabliert werden könnte, ist die von der Deutschen Umwelthilfe vorgeschlagene Befristung von Betriebsgenehmigungen bzw. die Kopplung längerer Betriebsgenehmigungen an eine wirksame Minderung des (relativen) Kohlendioxidausstoßes von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken. Wobei es der rechtlich einfachere - politisch jedoch ungleich schwierigere - Weg wäre, den Stand der Technik angelehnt an moderne Gaskraftwerke verbindlich vorzuschreiben.

Schwerpunkt meiner folgenden Ausführungen sind jedoch die weniger im öffentlichen Fokus stehenden Themen Naturschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrelevanten Planungen. Ich werde ihre Bedeutung und die sich daraus an das UGB ergebenden Anforderungen skizzieren. Dies bedeutet keine geringere Gewichtung der Themen Klimaschutz und Anlagengenehmigung, sondern ist daraus motiviert, die beiden vernachlässigten und in der öffentlichen Debatte oftmals zu unrecht negativ besetzten Themen aus dem öffentlichen Abseits herauszuholen.

Anders als viele meiner Kolleginnen und Kollegen aus dem Bundestag bin ich der festen Überzeugung, dass wir starke und mit umfassenden Rechten ausgestattete Umweltverbände brauchen, um einen wirksamen Schutz von Natur und Umwelt in Deutschland zu erreichen. Nur so können diese ihre, sogar vom Bundesverwaltungsgericht so bezeichnete, Rolle als Verwaltungshelfer und Anwälte der Natur ausüben.[3] Andere und bessere haben wir nicht und werden wir auch nicht bekommen. Dies gilt umso mehr angesichts des flächendeckenden Abbaus von personellen und finanziellen Ressourcen in den Umweltverwaltungen, wie ihn der jüngste Bericht des Sachverständigenrates für Umweltfragen (SRU) aufzeigt. Die Naturschutzbehörden sind dabei überproportional mit einem Rückgang der Ressourcen um ein Drittel besonders hart betroffen.

---

[3] BVerwGE 104, 367 (375).

II. Grundlage Föderalismusreform

Während die politische Grundlage für die Erstellung des UGB der Koalitionsbeschluss der großen Koalition ist, bildet die rechtliche Grundlage die im Sommer

2006 verabschiedeten Föderalismusreform mit einer gerade im Umweltrecht weit reichenden Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen. Doch entgegen der von Regierung und Koalition verkündeten Zuversicht, dass mit der Föderalismusreform nun endlich die rechtlichen Grundlagen für ein allumfassendes Umweltgesetzbuch geschaffen wurden - da die bisherigen Anläufe für ein UGB nicht ausschließlich, aber doch wesentlich an der fehlenden Gesetzgebungskompetenz insbesondere im Wasserrecht gescheitert sind -, sieht es bei genauer Betrachtung nicht ganz so rosig aus.

So sind bei der Föderalismusreform eine Reihe von Webfehlern zu erkennen, die das Vorhaben UGB vielleicht nicht gänzlich in Frage stellen, es aber doch erheblich behindern können. Unter diesem Gesichtspunkt - aber auch wirklich nur unter diesem - könnte es sich von Vorteil erweisen, dass derzeit eine "große Koalition" regiert, die eine Blockade des UGB im Bundesrat verhindern kann.

So wurden nur die Gesetzgebungskompetenzen für die vorhandenen Kompetenztitel neu verteilt, nicht aber wurde die dringend erforderliche Erweiterung der Kompetenztitel insbesondere um den Klimaschutz vorgenommen. Für letzteren muss weiterhin auf das Recht der Wirtschaft oder den Immissionsschutz zurückgegriffen werden. Der Königsweg wäre die Schaffung eines eigenen Kompetenztitels als Recht der Umwelt analog zum Recht der Wirtschaft gewesen, in dem alle bislang existierenden und einige neue Bereiche zusammengefasst wären. Die Koalition wollte entsprechenden Forderungen der Fraktion DIE LINKE[4] nicht folgen - konnte es aber vielleicht auch nicht, weil die Bundesländer nicht bereit waren, dem Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel im gesamten Umweltrecht zu überlassen. Deshalb verteilen sich die für die Zusammenführung des gesamten Umweltrechtes erforderlichen Kompetenztitel auf fünf unterschiedliche Kompetenzen. Mit der auch umweltrelevanten Gefahrenabwehr ist dabei eine reine Länderkompetenz betroffen.

Durch die Überführung der der Rahmengesetzgebung unterliegenden Tatbestände Naturschutz, Wasserrecht und Bodenschutz in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel hat der Bund nun formal die wünschenswerte Möglichkeit, Vollregelungen vornehmen zu können. In der Tat hat dies den Effekt, dass die Länder anders als in der bisherigen Rahmengesetzgebung keine eigenen Gesetze mehr erlassen müssen. Dies wird allerdings mehr als aufgewogen durch die Möglichkeit der Länder, in diesen Bereichen fast voll

---

[4] Antrag "Ein einheitliches Umweltrecht schaffen - Kompetenzwirrwarr vermeiden", BT-Drs. 16/927; Änderungsantrag in den Ausschüssen und Entschließungsantrag, BT-Drs. 16/2054.

ständig von Bundesgesetzen abweichen zu können. Tatsächlich hat der Bund also nicht mehr, sondern weniger gesetzliche Befugnisse. Er kann zwar Gesetze erlassen, hat aber kaum Möglichkeiten[5] zu verhindern, dass die Länder völlig abweichende Regelungen treffen. Im Extremfall der Abweichung aller 16 Bundesländer ist die entsprechende Bestimmung des Bundesrechts, also des UGB, völlig wirkungslos.

Völlig ungeklärt ist auch, ob das UGB Hinweise auf den Geltungsbereich der jeweiligen Vorschriften enthält, zumal die Länder auch nach Inkrafttreten eines Gesetzes noch davon abweichen können. Um wenigstens deutlich zu machen, wo welche Gesetze gelten, müsste es deshalb eine öffentliche Datenbank über die geltenden Umweltgesetze geben, was aber nur eine Notlösung im Vergleich zu bundeseinheitlich geltenden Gesetzen ist. Denn klar ist doch, dass abweichende Gesetze der Länder alles andere als eine Rechtsvereinheitlichung, sondern das Gegenteil davon sind.

III. Neuordnung des Naturschutzrechts

1. Bedeutung des Naturschutzes

Naturschutz ist eine maßgebliche Aufgabe des Umweltschutzes und aus historischer Perspektive dessen Keimzelle. Auch wenn im Naturschutz viele Erfolge erzielt wurden und es mittlerweile viele Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate, Nationalparks etc. gibt, kann und darf man im Naturschutz nicht die Hände in den Schoß legen. Der Schutz der Flora und Fauna, der Erhalt der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sind eine dauerhafte Aufgabe, für deren Bewältigung mit dem neuen Naturschutzrecht die Grundlagen zu schaffen sind.

Durch FFH- und Vogelschutzrichtlinie, mit denen Deutschland und die EU gleichsam ihren Beitrag zur Umsetzung der Biodiversitätskonvention (CBD) zum Schutz der biologischen Vielfalt leisten, gibt es auch nach dem - endlich - weitgehend erfolgten Abschluss der Gebietsmeldungen noch viel zu tun. Denn die - von Deutschland und vielen anderen EU-Mitgliedstaaten erheblich verschleppte - Meldung zu schützender NATURA-2000-Gebiete war nur der erste Schritt. Diese müssen auch allesamt rechtlich unter Schutz gestellt werden. Vor allem sind ferner konkrete Schutz- oder Managementpläne zu erstellen, um die in ihrem Bestand gefährdeten Arten und Biotope in einen günstigen Erhaltungszustand zu bringen bzw. diesen zu bewahren.

Das NATURA-2000-Schutzgebietsnetz ist zudem wesentlich, um den Herausfor-

---

[5] Auf die komplizierten Übergangsvorschriften in Art. 125a GG mit dem möglichen sog. Ping-Pong-Effekt sei hier nicht näher eingegangen, s. dazu die Stellungnahme des SRU "Der Umweltschutz in der Föderalismusreform" vom Februar 2006, S. 31f.

derungen des Klimawandels zu begegnen. Dieser bedeutet einen erheblichen Stressfaktor für Flora und Fauna, die sich an veränderte klimatische Bedingungen, also höhere Temperaturen und Veränderungen der Niederschläge, anpassen müssen. So geht der zweite Teil des aktuellen Berichts des IPCC davon aus, dass selbst bei einer kaum noch vermeidbaren Erwärmung der Erde um durchschnittlich 1,5 bis 2,5 Grad weltweit 20 bis 30 Prozent aller Arten vom Aussterben bedroht sind. In Regionen wie den Alpen, wo die Arten nicht in kühlere Regionen wandern können, könnten sogar zwei Drittel aller Arten aussterben. Um das Wandern von Arten zu ermöglichen, muss deshalb eine ausreichende Anzahl miteinander vernetzter Schutzgebiete eingerichtet werden. Hier gibt es noch erheblichen Nachholbedarf.

Der Schutz der Natur ist nicht nur aus einer abstrakten Verantwortung für die Natur heraus von Bedeutung. Die Natur ist die Lebensgrundlage der Menschen. Auch handfeste wirtschaftliche Interessen verbinden sich mit der Vielfalt der Natur. So beläuft sich allein das jährliche Volumen des Handels mit Medikamenten auf pflanzlicher Basis auf knapp 400 Milliarden Euro.

Aus dem Wissen um die Bedeutung der "Natur" heraus wurde 1992 die Biodiversitätskonvention beschlossen, die Deutschland nicht nur ratifiziert hat, sondern zu deren 9. Vertragsstaatenkonferenz im Mai 2008 als Gastgeber eingeladen hat. Dort sollte sich Deutschland nicht nur mit der mit 15 Jahren Verspätung erst kürzlich vorgelegten Nationalen Biodiversitätsstrategie präsentieren - die leider wenig überprüfbar ist, da keine messbaren Ziele und Zeithorizonte benannt werden.[6] Ein wesentlich besseres Aushängeschild wäre ein wirksames und anspruchsvolles, also vorbildliches neues Naturschutzrecht.

2. Rechtsgrundlagen im Naturschutz

Die durch die Grundgesetzänderungen im Naturschutz und der Landschaftspflege geschaffenen Rechtsgrundlagen sind hierfür allerdings alles andere als ideal. Abweichungsfest, also von den Ländern nicht durch eigene gesetzliche Bestimmungen ersetzbar, wurden in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG nur die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes" verankert. Erschwerend kommt hinzu, dass in der Gesetzesbegründung die Koalitionsvereinbarung wiedergegeben wurde, in der explizit "die Verbandsbeteiligung, die Ausweisung der Schutzgebiete und die gute fachliche Praxis der Land- und Forstwirtschaft" als nicht-abweichungsfest bezeichnet wurden. [7]

---

[6] Ein solcher messbarer Indikator ist in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung verankert: Die Zielmarke des Indikators 5 "Artenvielfalt und Landschaftsqualität" ist, 2015 den Zustand von 1975 wieder zu erreichen. Laut Indikatorenbericht hat es aber seit 2002 keine Verbesserung, sondern eine Verschlechterung bei der Artenvielfalt gegeben.

[7] Welche Konsequenzen die abweichende Gesetzgebung durch die Länder haben kann und welchen Einschränkungen sie unterworfen ist, skizziert Fischer-Hüftle detailliert in einem Aufsatz in Natur und Recht (2007) 29: 78-85.

Natürlich kann - und muss - der Bund mit der neu gewonnen Kompetenz Vollregelungen für den gesamten Naturschutz vorlegen und damit auch einiges ganz neu regeln. Die Frage ist aber nun, wie der Bund mit der drohenden Abweichung durch die Länder umgeht. Es scheint, dass er den sportlichen Ehrgeiz entwickelt, eine Regelung vorzulegen, von der die Länder nicht abweichen. Dabei sieht sich Umweltminister Sigmar Gabriel nach eigener Einschätzung Dank eines intensiven Dialogs mit den Ländern auf einem guten Weg[8]. Dieser Bewertung kann ich mich allerdings nicht anschließen:

Einerseits aus grundsätzlichen Überlegungen heraus, weil es wenig Sinn macht, mit der Abweichungsmöglichkeit für die Länder einen verfassungsrechtlich bedenklichen völlig neuen Tatbestand ins Grundgesetz einzuführen - der den bislang geltenden Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" in sein Gegenteil verkehrt - wenn dieser dann gar nicht angewendet wird oder werden soll.

Andererseits anlässlich des konkreten, zwischenzeitlich bekannt gewordenen Dissenses zwischen Bund und Ländern um die Frage, ob die das Naturschutzrecht prägende Eingriffs- und Ausgleichsregelung in den "allgemeinen Grundsätzen" verankert werden darf oder nicht. Hierbei kann es dem Bund erschwerend zum Nachteil gereichen, dass fast in letzter Minute nicht mehr die ursprünglich vorgesehenen "Grundsätze des Naturschutzes", sondern die "allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes" abweichungsfest sind. Da dies im Tausch gegen das Entfallen der Erforderlichkeit in der Abfallwirtschaft erfolgte, ist eindeutig, dass die "allgemeinen Grundsätze" vom Gesetzgeber weniger weit verstanden werden als die "Grundsätze". Wobei ich die Absicht des Bundes eindeutig unterstütze, nicht nur die Eingriffs- und Ausgleichsregelung, sondern weitere wesentliche Bestimmungen auf diese Weise abweichungsfest zu gestalten.

Dieses Beispiel dürfte aber nur die Spitze des Eisbergs der Konflikte zwischen Bund und Ländern sein. Daraus lässt sich zweierlei schließen:

Erstens: Sowohl die abweichungsfesten als auch die der Abweichung durch die Länder offen stehenden Bereiche sind hinreichend unbestimmt, so dass sie in letzter Konsequenz Grundlage für eine Reihe verfassungsrechtlicher Verfahren sein könnten - mit der Folge langer Verfahren und daraus resultierend erheblicher Rechtsunsicherheit.[9] Zudem lassen sich die Bereiche nicht isoliert betrachten. Was gilt z.B., wenn der Bund abweichungsfest artenschutzrechtliche Bestimmungen festlegt, darin aber die nicht-abweichungsfeste gute fachliche Praxis von Land- und Forstwirtschaft angesprochen ist? Der Bund hat sich im

———

[8] So in seiner Rede vom 16. Februar 2007 zum Umweltgesetzbuch.

[9] So führt Fischer-Hüftle in einem Aufsatz aus, dass bereits der Artenschutz nicht hinreichend abgegrenzt ist. Nach seiner Auffassung muss sich der Artenschutz keineswegs auf den Schutz der Individuen und der Fortpflanzungs- und Ruhestätten etc. beschränken, sondern könnte auch auf den Biotopschutz und sogar den FFH-Gebietsschutz ausgeweitet werden. Natur und Recht (2007) 29: 78-85.

Zuge der sog. Kleinen Naturschutznovelle bereits dafür entschieden, den Ländern bei der Festlegung der guten fachlichen Praxis im Bereich des Artenschutzes eigene Regelungen zu ermöglichen - und provoziert damit einerseits ein Aushöhlen des Artenschutzes und andererseits eine Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof (s.u.).

Zweitens: Klar ist für mich auch, dass die Länder den beherzt erkämpften "Handlungsspielraum" durch die Abweichungsgesetzgebung weniger dazu nutzen wollen, die regionale Natur besonders zu schützen - dafür hätten Öffnungsklauseln ausgereicht - sondern dazu, bestehende Standards aufweichen zu können. Dazu sind angesichts gerade der explizit als nicht-abweichungsfest definierten Tatbestände die aus öffentlichen Äußerungen und Bundesratsbeschlüssen bekannten Positionen der Länder gegen strenge Naturschutzvorgaben, gegen Naturschutzverbände und gegen Einschränkungen für die Land- und Forstwirtschaft zu eindeutig, um daran zweifeln zu können.

Aus dieser Gemengelage heraus begrüße ich den Versuch des BMU, die Länder mit an Bord zu holen und von seinen Regelungen zu überzeugen. Ebenso begrüße ich die bekundete Absicht des BMU, bei Naturschutz und Wasserrecht die besten Vollregelungen aus den Ländern zu übernehmen.

Allein es fehlt mir der Glaube, dass dies gelingen kann und wird. Denn wenn der Bund die Vollregelung damit verbindet, sich mit allen Ländern zu einigen, es diesen also recht machen will, kann das angesichts des Damoklesschwertes der Abweichungsbefugnis nur dann keine Quadratur des Kreises sein, wenn sich die Anforderungen beim Kleinsten gemeinsamen Nenner wieder finden.

Deshalb wünsche ich mir bzw. der Bundesregierung den Mut, die Standards des Bundesnaturschutzgesetzes aufrechtzuerhalten und zu erhöhen. Die Öffentlichkeit als unsichtbarer dritter Verhandlungspartner kann dabei ein wichtiger Verbündeter für den Bund sein. Verzichtet er von sich aus auf strenge Vorgaben, ist er somit für das bundesweite Absenken der Standards verantwortlich, hat er auch den Schwarzen Peter. Und die Länder, deren Mehrzahl ihr Ziel schwacher Vorgaben erreicht hätte, könnten sich hinter dem breiten Rücken des Bundes verstecken und sich ob der Schelte durch die Naturschützer ins Fäustchen lachen. Dass sich die Länder der Gefahr einer öffentlichen Debatte bewusst sind, belegt ihre Diskussionsbereitschaft mit dem Bund. Denn das Bundesgesetz in ihrem Sinne zu beeinflussen wäre aus Sicht der Länder, zumindest in den der Abweichung offen stehenden Bereichen, nicht zwingend notwendig.

3. Richtungsweisende Kleine Novelle des BNatSchG?

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 10. Januar 2006 festgestellt, dass die Artenschutzanforderungen im letzten Meilenstein einer einstmals vorbildlichen deutschen Umweltgesetzgebung, dem Bundesnaturschutzgesetz von 2002, deutlich hinter den Anforderungen der FFH-Richtlinie zurückbleiben. Selbst die mit dem Anspruch der ökologischen Erneuerung angetretenen Grü-

nen hatten es in ihrer Regierungsbeteiligung damit nicht geschafft, äußerst großzügige Ausnahmegenehmigungen im Artenschutz zu verhindern, die der Zerstörung geschützter Arten fast nichts entgegen gesetzt hatten.

Die nun vorliegende so genannte Kleine Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in Abgrenzung zur Großen Novelle im Zuge des UGB, ist also nicht anhand relativer Verbesserungen, sondern anhand der FFH-Richtlinie und dem EuGH-Urteil zu beurteilen. Hier ist zunächst der wenig ambitionierte Zeitplan der aktuellen Bundesregierung zu kritisieren, da die Änderung von gerade einmal vier Bestimmungen ganze elf Monate dauert. In diesem Zeitraum werden ganze Sozialgesetzbücher erstellt, so dass man sicher nicht von einem Herzensanliegen seitens der Regierung sprechen kann.

Sicher ist Sorgfalt besser als Eile, gerade bei der Gesetzgebung. Das Ergebnis ist in weiten Teilen aber weniger ein Ergebnis maximaler Sorgfalt, als vielmehr eines des maximalen Ausnutzens vorhandener rechtlicher Spielräume, um den Naturnutzern und insbesondere der Land- und Forstwirtschaft das Leben so leicht wie möglich zu machen - und damit den geschützten Arten das Leben ziemlich schwer. Doch wieder einmal scheint die Bundesregierung übers Ziel hinaus geschossen zu sein und provoziert nicht nur nach Ansicht der Naturschutzverbände ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission - bei dem diesmal erhebliche Strafen drohen, wenn die EU-Kommission ein Verfahren nach Art. 228 EG-Vertrag einleitet.

Die Aussicht auf ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren besteht dabei trotz der kurzfristig, auf Grund des jüngsten Urteils des EuGH zu österreichischen Naturschutzbestimmungen, eingebrachten Änderungsanträge der Koalition fort. Diese haben u.a. die nach der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfes zulässigen Beeinträchtigungen europarechtlich geschützter Arten unabhängig von dem "Verweilen in einem günstigen Erhaltungszustand" der betroffenen Arten an einer Stelle (§ 43 Abs. 8 BNatSchG) dadurch zumindest formal korrekt behoben, dass nun auf mögliche weitergehende Bestimmungen der FFH-Richtlinie verwiesen wird. Abgesehen davon, dass statt dieses Verweises das Nennen des Kriteriums des Verweilens in einem günstigen Erhaltungszustand der rechtlichen Klarheit gedient hätte, wurden mit den Änderungsanträgen nicht alle rechtlichen Bedenken ausgeräumt.

So wird in § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG (neu) nur die "erhebliche" Störung von Arten "während der Fortpflanzungszeiten" etc. untersagt. Die FFH-Richtlinie, bestätigt durch Urteile des EuGH, untersagt aber jede Störung von Fortpflanzungs- etc. Stätten. Auch die Definition der erheblichen Störung, dass sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art dadurch verschlechtert, genügt nicht den Anforderungen des EU-Rechts. Durch den Bezug zu lokalen Populationen wird unabhängig von der Änderung des § 43 Abs. 8 BNatSchG der generelle Erhaltungszustand unzureichend berücksichtigt, weil hier kein

Bezug zum generellen Erhaltungszustand einer Art hergestellt wird und außerdem kumulative Wirkungen an mehreren Orten nicht beurteilt werden können.

Deshalb kann das vorgesehene Kriterium des Schutzes des lokalen Erhaltungszustands einer Population nach EU-Recht keine hinreichende Begründung dafür sein, der Land- und Forstwirtschaft mit Art. 42 Abs. 4 BNatSchG bei Anwendung der guten fachlichen Praxis einen weitgehenden Freifahrtschein zur Artenvernichtung auszustellen - zumal diese auch von den Ländern definiert werden kann. Die Anwendung der guten fachlichen Praxis wäre nur dann ein zulässiger Freistellungsgrund, wenn diese verbindlich so festgelegt wäre, dass dabei der Artenschutz entsprechend der EU-Vorgaben berücksichtigt wäre. Doch davon sind wir weit entfernt. Deswegen wäre es für das UGB eine große Chance, die verschiedenen Vorschriften für die gute fachliche Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im allgemeinen Teil zu bündeln und diese zugleich so zu definieren, dass sie vollzugstauglich hinreichend präzise sind und ein hohes Schutzniveau von Umwelt und Natur garantiert wird.

Problematisch ist die Berücksichtigung des lokalen Erhaltungszustands auch insofern, weil dadurch indirekt die Beweislast umgekehrt wird. Während beim Schutz jedes einzelnen Individuums der Verstoß zumindest theoretisch klar auf der Hand liegt, muss nun die Behörde nachweisen, dass sich durch einzelne "verlorene" Individuen der lokale Erhaltungszustand verschlechtert. Dies dürfte im Vollzug kaum zu leisten sein. Zum einen angesichts der dramatisch zurükkgehenden personellen wie finanziellen Ressourcen der Naturschutzbehörden, zum anderen wegen der Abgrenzung und der Nachweisbarkeit. Um dies angemessen beurteilen zu können, müsste schließlich die gesamte lokale Population erst einmal bekannt sein - bereits daran mangelt es meist. Und dann muss die Frage geklärt werden, ob beispielsweise drei Individuen weniger den lokalen Erhaltungszustand beeinträchtigen, oder doch erst vier oder fünf.

Wenn ich die Kleine Novelle als Indikator für die Strenge der Vorgaben im neuen Bundesnaturschutzgesetz heranziehe, dann hält sich meine Zuversicht in Grenzen. Nicht nur dass sich die Tendenz zu zweierlei Recht fortsetzt - so gelten Teile der neuen Artenschutzbestimmungen nur für die EU-rechtlich geschützten Arten, während der Schutz für die nur national geschützten Arten aufgeweicht wird. Noch bedenklicher scheint mir, dass der Bund, obwohl er im Artenschutz keine Abweichung durch die Länder befürchten muss, dennoch hinter dem EuGH-Urteil und also der FFH-Richtlinie zurückbleibt. Deshalb kann man nicht von angemessenen oder gar wirklich strengen Schutzvorschriften sprechen. Außerdem werden mit diesem Gesetz im Artenschutz Fakten geschaffen, die beim UGB sicherlich nicht erneut auf den Prüfstand gestellt werden.

Der fehlende Mut zeigt sich auch darin, dass es der Bund bei der guten fachlichen Praxis im Artenschutz nicht auf einen Kompetenzstreit mit den Ländern hat ankommen lassen (s.o.). Ohne Prophet zu sein meine ich aber, dass das

Grundgesetz, das den Artenschutz als abweichungsfest definiert, Vorrang vor der Gesetzesbegründung der Grundgesetzänderung, die die gute fachliche Praxis als nicht-abweichungsfest nennt, haben könnte, wenn nicht müsste.[10]

Meine skeptische Einschätzung speist sich dabei nicht nur aus diesem Beispiel heraus, sondern auch daraus, dass heute leider keine Rede mehr davon sein kann, dass das deutsche Naturschutzrecht und der deutsche Naturschutz wie früher Vorbild für den weltweiten Naturschutz sind. Alle maßgeblichen neuen Vorschriften wurden in der EU beschlossen, während die nationalen Vorschriften klammheimlich ausgehöhlt werden. So wurde bereits mit dem rot-grünen Bundesnaturschutzgesetz von 2002 die Eingriffs- und Ausgleichsregelung dahingehend abgeschwächt, dass die Vermeidung von Eingriffen seitdem keinen Vorrang mehr besitzt, sondern nur noch gleichberechtigt neben dem Ausgleich von Eingriffen verankert ist.

Deshalb ist meine Sorge und auch die vieler Naturschützer, dass wir mit dem neuen Naturschutzrecht nicht mehr, sondern weniger Schutz bekommen werden; dass es bei diesem Vorhaben nicht um neue, anspruchsvolle Vorgaben für einen wirksamen Schutz der Natur geht, sondern nur darum, dass Schlimmste zu verhindern. Beispiele für den seit Jahren zu beobachtenden Rückschritt im Naturschutzrecht gibt es aus den Ländern leider viele. So hat der ehemalige Grüne und Umweltminister Brandenburgs, Matthias Platzeck, als Regierungschef seinem einstmals vorbildlichen Landesnaturschutzgesetz einige Zähne gezogen. Und die große Koalition in Schleswig-Holstein hat ihr ebenfalls anspruchsvolles Naturschutzgesetz der Geschichte überantwortet.

4. Kernelemente des neuen Bundesnaturschutzrechts

Kernaufgabe des Naturschutzrechts ist es, wirksame Instrumente zu definieren, mit denen der tatsächliche Schutz der schützenswerten Bestandteile der Natur gewährleistet werden kann. Hierbei sind einerseits klare Vorgaben für die Ausweisung von Schutzgebieten, deren Bewirtschaftung, sowie artenschutzrechtliche Bestimmungen erforderlich. Andererseits müssen klare Regelungen für die Zulässigkeit, mögliche Ausgleichsmaßnahen und die Konsequenzen bei nicht zulässigen Eingriffen in die geschützte Natur festgelegt werden.

Nur wenn durch klare Vorgaben ein wirksamer rechtlicher Schutz der Natur gewährleistet ist, kann es auch einen wirksamen tatsächlichen Schutz der Natur

---

[10] Die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs im BMU, Michael Müller, auf die mündliche Frage in der Fragestunde am 28. März 2007, warum die Bundesregierung den Ländern die Möglichkeit zur Definition der guten fachlichen Praxis im BNatSchG einräumen will, dies betreffe den Gesetzesvollzug und der sei Länderangelegenheit, ist irreführend. Denn nach Artikel 83 Grundgesetz muss der Bund den Ländern diese Möglichkeit zumindest nicht so umfassend einräumen, wie er es in diesem Fall tut.

geben. Was rechtlich nicht geschützt ist, wird rein aus der Einsicht in eine höhere Notwendigkeit auch nicht geschützt werden. Und wenn die Vernichtung oder Beeinträchtigung schützenswerter Natur durch Infrastrukturvorhaben, industrielle Anlagen oder Land- und Forstwirtschaft per se großzügig erlaubt oder zulässig ist, dann kann die notwendige Sicherung eines Grundstocks an Naturkapital ebenso wenig gewährleistet werden, wie wenn eigentlich unzulässige Eingriffe in die Natur folgenlos bleiben, da sie nicht strafbar oder sanktioniert sind.

Da der Artenschutz bereits mit der Kleinen Novelle weitgehend neu geregelt wird und der ebenfalls abweichungsfeste Meeresnaturschutz ohnehin Bundesangelegenheit ist, skizziere ich im Folgenden für die strittigen Themen der Grundsätze, der Schutzgebietsvorschriften und der Verbandsbeteiligung einige Aspekte, in denen ich mir bzw. dem Naturschutz Verbesserungen wünsche:

a. Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes

Mindestens die bestehenden §§ 1 bis 4 des BNatSchG (Ziele und Grundsätze des Naturschutzes, deren Beachtung und Biotopverbund) sind als "allgemeine Grundsätze des Naturschutzes" abweichungsfest festzulegen. Zusätzlich sind darin

- die Anforderungen, die sich aus dem Klimawandel und für den Klimaschutz ergeben,
- Vorgaben für den Schutz insbesondere der EU-rechtlich geschützten Gebiete und Arten, Sicherung des Netzes NATURA 2000,
- bundesweite Standards der Umweltbeobachtung und des Monitorings,
- die Landschaftsplanung als Instrument eines eigenständigen Landschaftsschutzes,
- eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Aarhus-Konvention als Grundlage der Verbandsbeteiligung,
- ein grundsätzliches Verschlechterungsgebot und das Verursacherprinzip, mit einem Vorrang der Vermeidung vor dem Ausgleich von Eingriffen, als Grundlage der Eingriffs- und Ausgleichsregelung sowie
- die Verantwortung für nicht-zulässige Eingriffe

zu verankern. Durch die Festschreibung grundlegender Prinzipien anstelle konkreter Instrumente, wie Verursacherprinzip und Öffentlichkeitsbeteiligung, ließe sich die Gesetzesbegründung der Grundgesetzänderung, die explizit einige Bereiche nicht den allgemeinen Grundsätzen zuordnet, umgehen.

b. Landschaftspflege stärken

Bereits der UGB-KomE sah eine deutliche Aufwertung des Landschaftsschutzes und die Verknüpfung von Naturschutz und Landschaftspflege durch verbindlich

vorgeschriebene, einheitliche Naturpflegepläne auf verschiedenen räumlichen Ebenen vor. Die Sicherung der (Kultur-)Landschaften scheint aber kein Ziel der Bundesregierung zu sein. So will sie die Europäische Landschaftskonvention (ELC) des Europarates aus dem Jahr 2000 nicht ratifizieren, da sie sich davon "keine bedeutsamen Anstöße für wesentliche Verbesserungen des Umwelt- und Naturschutzes in Deutschland" erwartet. Diese Einschätzung erstaunt angesichts eines breiten Bündnisses aus Naturschützern, Landschaftsplanern und Wissenschaftlern, die in einem Aufruf eben deren Vorteile für Deutschland schildern und die Ratifikation der ELC einfordern.

c. Sicherung der NATURA-2000-Gebiete

Eine der wesentlichen Aufgaben des Naturschutzes ist der tatsächliche Schutz bzw. die Wiederherstellung der ökologischen Funktionen der NATURA-2000-Gebiete. Dazu sind diese verpflichtend rechtlich unter Schutz zu stellen und ihre ökologische Funktion durch Bewirtschaftungs- bzw. Managementpläne zu sichern bzw. zu verbessern. Da die Praxis in den Ländern bislang höchst unterschiedlich ist - soweit die Gebiete bereits überhaupt unter Schutz gestellt werden - sollte der Bund sowohl den Schutzstatus, entweder als Naturschutzgebiet oder als eigene, neue Schutzgebietskategorie, einheitlich definieren, als auch Vorgaben für die - verbindlichen - Managementpläne der geschützten Gebiete festlegen, so dass die Bewahrung bzw. die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands gewährleistet ist. Bei der Schutzgebietsausweisung und der Aufstellung der Managementpläne ist die Beteiligung der Naturschutzverbände inklusive Klagerecht verbindlich vorzuschreiben.

d. Eingriffe in Schutzgebiete

Nicht nur, dass die Eingriffs- und Ausgleichsregelung für geschützte Gebiete mit dem geltenden BNatSchG von 2002 abgeschwächt wurde, besteht diese seit der Integration von FFH- und Vogelschutzrichtlinie parallel neben der FFH-Verträglichkeitsprüfung fort. Bei NATURA-2000-Gebieten werden beide Verfahren angewandt, so dass gerade im Sinne der allseits propagierten Verfahrensvereinfachung durch das UGB überlegt werden sollte, beide Regelungen zusammenzuführen. Zudem ist der Stellenwert des Naturschutzes bei der Integrierten Vorhabengenehmigung zu stärken, damit dieser in Zuge der Abwägung nicht herunterfällt; u.a. indem "Einvernehmen" mit den Naturschutzbehörden hergestellt werden muss und die Naturschutzverbände an den Genehmigungsverfahren zu beteiligen sind.

Eine Zusammenführung wurde bereits mehrfach diskutiert, ist aber bislang einerseits wegen der wesentlich strengeren Kriterien bei NATURA-2000-Gebieten und andererseits auf Grund des wesentlich weitergehenden Projektbegriffs bei europäischen Schutzgebieten gescheitert, der sich nicht nur auf Eingriff in Natur und Landschaft beschränkt. Dem ließe sich durch differenzierte Bestimmungen je nach Schutzstatus entgegen kommen, so dass bestimmte Verfahrens-

schritte und Bedingungen nur für europäische Schutzgebiete angewendet werden müssen bzw. gelten. Dabei muss grundsätzlich der Vermeidung, der Prüfung von Alternativen und der Minimierung von Eingriffen Vorrang eingeräumt werden.

e. Beteiligung von Naturschutzverbänden

Die Verbandsbeteiligung und das Verbandsklagerecht im Naturschutz müssen unbedingt beibehalten werden - insbesondere da die Umsetzung der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrechte, mit der öffentliche Beteiligung an Planungsverfahren und Klagerechten für alle Umweltbelange, so unzureichend ausgestaltet ist (s.u.), dass das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in seiner bestehenden Form Naturschutzklagen verhindern würde, wäre es hierfür die Rechtsgrundlage.

Zu Unrecht werden die Beteiligung und das Klagerecht der Naturschutzverbände an Planungsverfahren in der Presse - und leider auch zunehmend von politischen Entscheidungsträgern - zum Sündenbock für die Behinderung angeblich unbedingt notwendiger Vorhaben und damit von Arbeitsplätzen gemacht. Vergessen wird dabei, dass alle Klagen nur deshalb erfolgreich waren, weil die Verwaltung nach Auffassung der Gerichte gravierende Fehler gemacht und Naturschutzbelange nicht ausreichend berücksichtigt hat. Alle, die die Naturschutzverbände wegen ihrer Arbeit deshalb stigmatisieren, haben nicht nur ein fragwürdiges Rechtsverständnis, sondern offenbaren auch, dass sie die Bedeutung des Naturschutzes nicht erkannt haben.

Aufgabe für das neue Naturschutzrecht ist aber nicht nur der Erhalt der bestehenden Beteiligungsrechte - die sich im BNatSchG bislang nur auf die Verfahren beziehen, die vom Bund oder wie bei Bundesfernstraßen in dessen Auftrag durchgeführt werden. Durch den Wegfall der Rahmengesetzgebung sind auch Vorgaben zu treffen, die bislang von den Ländern getroffen wurden. Dabei werden Naturschutzverbänden in äußerst unterschiedlichem Ausmaß Rechte zugestanden. So gab es in Bayern und Baden-Württemberg bis zum Inkrafttreten des BNatSchG 2002 gar kein Verbandsklagerecht.

Die Beteiligung der Verbände bei FFH-Verträglichkeitsprüfungen ist vielfach abhängig vom Vorhaben, erfolgt also nur dann, wenn diese im Zuge einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist. Z.B. in Thüringen hingegen sieht das Landesnaturschutzgesetz eine Verbandsbeteiligung bei allen FFH-Verträglichkeitsprüfungen vor; Kriterium ist also die naturschutzfachliche Notwendigkeit und nicht die Größe des Vorhabens. Dies ist ein Beispiel für die Übernahme der besten Landesregelungen, die ich dem BMU ans Herz lege.

Einige der genannten Punkte stehen explizit der Abweichung durch die Länder offen. Deswegen müssen die Grundprinzipien in den allgemeinen Grundsätzen abweichungsfest angelegt werden. Zudem sollte der Bund den Mut zeigen, auch gegen den Widerstand der Länder bestehende Vorgaben nicht nur nicht aufzuweichen, sondern wirklich die besten Regelungen aus den Ländern zu übernehmen - und eine mögliche Abweichung in Kauf nehmen.

IV. Öffentlichkeitsbeteiligung

Während seitens des BMU im Zuge der Erarbeitung des UGB die Öffentlichkeitsbeteiligung bislang keine Rolle zu spielen scheint, analysierte Sanden[11], dass diese eigentlich die einzige übrig gebliebene Rechtfertigung für ein UGB sei, nachdem die Integrierte Vorhabengenehmigung in Umsetzung der IVU-Richtlinie bereits weitgehend im Bundes-Immissionsschutzgesetz verankert wurde. Das BMU hat sich nun dennoch dazu entschlossen, eben die Integrierte Vorhabengenehmigung als Leitprojekt des UGB zu definieren.

Auch wenn ich nicht so weit gehen würde, den Ausbau der Öffentlichkeitsbeteiligung als das Leitprojekt des UGB zu definieren - dies ist angesichts deren oben geschilderter recht geringen gesellschaftlichen Akzeptanz vermutlich wenig opportun -, darf das Anliegen dennoch nicht fallen gelassen werden.

Die Bedeutung einer umfassenden Beteiligung der Öffentlichkeit an allen umweltrelevanten Entscheidungen - die von den Umweltverbänden als direkt Betroffenen naturgemäß als sehr wichtig erachtet wird - hat Deutschland mit der Unterzeichnung und der jüngst erfolgten Ratifizierung der Arhus-Konvention im Prinzip anerkannt - dies allerdings in nationalen Gesetzen völlig unzureichend umgesetzt. Hintergrund der Aarhus-Konvention ist die Überzeugung, dass die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit für die Anwendung und die Durchsetzung des Umweltrechts unabdingbar ist. Erreicht werden soll dies durch die drei Elemente

- eines verbesserten Zugangs zu Informationen,
- eine breite und frühzeitige Beteiligung an Entscheidungsverfahren und
- den Zugang zu Gerichten

in Umweltangelegenheiten, sowohl für alle Bürgerinnen und Bürger, als auch für Umweltschutzorganisationen. Wenn Verwaltungen weitgehend ungestört handeln, führt dies, wie allzu viele Beispiele zeigen, leider dazu, dass die Umweltbelange zwar berücksichtigt, in der Abwägung gegen wirtschaftliche Belange aber fast immer den Kürzeren ziehen.

Wie die Verbandsbeteiligung wirkt und wie Klagerechte wirken, zeigt sich im Naturschutz, wo es schon seit langem Beteiligungs- und Klagerechte gibt. Einerseits ist dies ein Erfolg für den Naturschutz, weil die Planungsbehörden wissen, dass sie ihre Untersuchungen und Unterlagen sachgerecht und vollständig zu leisten bzw. zu erstellen haben. Andererseits prägt dieses Beispiel leider auch die öffentliche und politische Wahrnehmung der Beteiligung als Verhinderungsinstrument. Dabei nehmen die Verbände ihr Klagerecht nur dann wahr, wenn wegen Planungsfehlern bzw. mangelhaften Untersuchungen und Unterlagen eine gerichtliche Erfolgsaussicht besteht. Genau dadurch wird der Gesetzes

---

[11] Sanden, Joachim (2004): "Umweltgesetzbuch - Da Capo al Fine?", in: Zeitschrift für Umweltrecht 4/2004, S. 473 - 504.

vollzug gestärkt, weil umweltrelevante Entscheidungen noch sorgfältiger als bislang geprüft und negative Umweltauswirkungen so weit wie möglich vermieden werden.

Fallbeispiel 1: Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Die nationale Umsetzung bleibt aber weit hinter dem Anliegen der Aarhus-Konvention und auch den Vorgaben der EU-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie zurück. Das Öffentlichkeitsbeteiligungs- und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (URG), die im November 2006 vom Bundestag verabschiedet wurden, sind eben kein "erheblicher Fortschritt" "für die Bürgerbeteiligung und den Rechtsschutz von Verbänden in Umweltangelegenheiten".[12]

Eine breitere Öffentlichkeitsbeteiligung war bereits durch die SUP-Richtlinie erforderlich und wurde - wenn auch unzureichend - im UVP-Gesetz verankert. Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ist daher von seiner Wirkung nur begrenzt, dass es die Beteiligung nur bei vier Programmen einführt, die von der UVP-Richtlinie nicht erfasst waren.

Durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hingegen wurden erstmals außerhalb des Naturschutzes Klagebefugnisse für Umweltverbände geschaffen. Dies ist aber so erfolgt, dass es eher die Wirkung einer Verhinderung von Klagen durch Verbände dient, als deren Ausweitung.

So können die Verbände insbesondere nur solche Rechtsverletzungen geltend machen, die drittschützend sind. Die Verbände brauchen zwar keine eigenen Rechtsverletzungen geltend zu machen, können aber nur dann Rechtsverletzungen geltend machen, wenn die subjektiven Rechte anderer verletzt werden. Klimaschutz, der Zustand der Gewässer, die allgemeine Luftreinhaltung und der Artenschutz (Bär Bruno) sind dadurch nach wie vor von einer gerichtlichen Überprüfung ausgeschlossen.

Deswegen "bringt" den Umweltverbänden diese Umsetzung so gut wie nichts - und soll es wohl auch nicht. Anspruch und Aufgabe der Umweltverbände ist es nach ihrem Verständnis aber doch, sich im Sinne der Allgemeinheit gerade für die Umweltbelange einzusetzen, für die sich mangels persönlicher Betroffenheit sonst kaum jemand einsetzt.

Ein seltener Fall parlamentarischer Verirrungen war dabei bei der SPD zu beobachten, die die Beschränkung auf drittschützende Tatbestände zunächst selber als EU-rechtswidrig bezeichnet hat, um dann doch zuzustimmen. Zudem wurde die Hoffnung oder Erwartung geäußert, dass dies der EuGH klären solle. Abgesehen davon, dass dieses Verhalten die Gewissensfreiheit der Abgeordneten karikiert, zeigt dies mehr als offenkundig, dass hier mit aller Macht vorhandene und nicht-vorhandene Spielräume zur schwächstmöglichen Umsetzung des EU-Rechts ausgenutzt werden sollten.

———

[12] Pressemitteilung des BMU vom 14. Dezember 2006.

Auch wenn ich angesichts der erst jüngst erfolgten Verabschiedung des URG wenig Hoffnung habe, dass dies tatsächlich geschieht - müssten im Zuge des UGB die in unserem Entschließungsantrag auf Bundestagsdrucksache 16/3361 ausführlich skizzierten, erheblichen Mängel beseitig werden.

Fallbeispiel 2: Planungsbeschleunigungsgesetz

Die geplante Unterscheidung zwischen der Genehmigung von Anlagen und planerischen Vorhaben ist sicher sinnvoll und bereits im UGB-KomE angelegt. Überhaupt nicht sinnvoll ist es allerdings, bei den planerischen Vorhaben die Verkehrsinfrastrukturvorhaben außen vor zu lassen, wie es derzeit vorgesehen ist. Als großes und vermutlich unüberwindliches Manko dürfte es sich allerdings erweisen, dass hier mit dem Wortungetüm des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes gerade erst Fakten geschaffen wurden. Ziel dieses Gesetzes war, die Beteiligung und die Klagerechte von BürgerInnen und Verbänden auf das rechtlich zulässige Maß abzusenken.

Dieses Gesetz ist gleichsam Beleg für die oben geäußerte These von zweierlei Recht. Denn es hat systematisch nationale "Sonderregelungen" abgebaut:

Raumordnungsverfahren werden nur noch auf Antrag des Vorhabenträgers durchgeführt; was für alle Vorhaben und also auch für Anlagen gilt; Erörterungstermine in Planfeststellungsverfahren werden nur dann durchgeführt, wenn die Planungsbehörde dies für sinnvoll erachtet[13]; die bisher übliche Zusendung der Planungsunterlagen an die Verbände unterbleibt aufgrund des Gesetzes jetzt ebenso wie deren Benachrichtigung, wie erste Erfahrungen der Umweltverbände zeigen.

Dass dies alles die Beteiligung von Verbänden und Bürgerinnen und Bürger an Planungsverfahren erschwert - und damit offenkundig der Arhus-Konvention widerspricht, die eine breite Öffentlichkeitsbeteiligung fordert - spielte bei den Debatten im Bundestag keine Rolle.

Dabei steht dieses Gesetz dem Kernanliegen des UGB nach einer Rechtsvereinheitlichung diametral entgegen. Statt einheitlich das Verwaltungsverfahrensgesetz zu ändern, wurden jeweils identische Sonderregelungen in den Fachgesetzen für die Infrastrukturplanungsverfahren verankert. Damit geht eine erhebliche Zersplitterung des Rechts einher, die im Zuge des UGB wieder aufgehoben werden müsste, wobei die beschriebenen Änderungen allerdings nicht verallgemeinert werden sollten.

Umfassende und frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung einführen.

---

[13] Der Erörterungstermin wurde im Hauruck-Verfahren im Juni 2007 auch für alle Anlagengenehmigungen in die Disposition der Genehmigungsbehörde gestellt. Hier hat also kurz vor dem UGB eine Angleichung auf niedrigem Niveau stattgefunden.

Nur bei einer für alle planerischen Genehmigungen geltenden Neuregelung ließe sich eine wirkliche Neuordnung der Planungsverfahren erreichen. Ansonsten würde zweierlei Recht gelten, dass nicht vereinbar wäre, wenn es eine wirkliche Neuordnung gäbe, wie ich sie im Folgenden am Beispiel der Verkehrsinfrastrukturplanung skizzieren möchte.[14] Für diese grundlegende Neuordnung ist das UGB eine einmalige Chance, die nicht vertan werden sollte.

Mit der Aarhus-Konvention, der SUP-Richtlinie[15] und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie gibt es eine Reihe von Dokumenten, die die Bedeutung einer frühzeitigen Beteiligung an umweltrelevanten Planungen hervorheben.

Im UGB-KomE wurde zudem eine Abschaffung der Linienbestimmung mit einer deutlichen Aufwertung des Raumordnungsverfahrens vorgeschlagen. Die Bundesregierung hingegen hat das Raumordnungsverfahren in die Disposition des Vorhabenträgers gestellt und die sowohl in der SUP-Richtlinie als auch im UGB-KomE enthaltene Alternativenprüfung auf die Ebene der Linienbestimmung verlagert.

Die Alternativenprüfung ist aber ein wesentliches Element zur Vermeidung von Umweltbelastungen. Da viele Umweltbelastungen durch Vorhaben unabhängig von dem konkreten Ort einer Anlage entstehen, können bei einer unterlassenen oder nur unzureichenden Alternativenprüfung viele Umweltbelastungen gar nicht vermieden werden. Dabei erfolgte zudem die m.E. unzulässige Einschränkung, dass bei Straßenvorhaben unter Alternativen lediglich andere Trassenführungen verstanden werden. Dies geht jedenfalls deutlich hinter § 533 Abs. 1 Nr. 5 UGB-KomE zurück, in dem Alternativen als "andere Streckenführungen und andere Verkehrsträger" definiert sind.

Eine wirklich zukunftsfähige Planungspraxis müsste, statt wie bislang nur die Folgen beantragter Vorhaben gering zu halten, dafür sorgen, dass unter breiter öffentlicher Mitwirkung die besten Lösungen für vorhandene Probleme gefunden werden. Anstatt also z.B. dem Automatismus Stau gleich neue Straßen zu folgen und den Bedarf für ein Vorhaben außer Frage zu stellen, müssten bei Verkehrsproblemen alle Alternativen zu einem Neubau geprüft werden. Dies könnten sowohl der Ausbau vorhandener Straßen als auch andere verkehrspolitische Maßnahmen sein.

---

[14] Zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Zuge der Umweltverträglichkeitsprüfung siehe die gemeinsame Stellungnahme von Deutscher Umwelthilfe, Öko-Institut und dem Unabhängigen Institut für Umweltfragen vom Mai 2007, die sich mit ihren konkreten Vorschlägen auf bereits vorliegende Teile des Referentenentwurfes des UGB beziehen.

[15] RL 2001/42/EG, Art. 6 Abs. 2: "Den Behörden nach Absatz 3 und der Öffentlichkeit nach Absatz 4 wird innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit gegeben, vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen."

Die Planungsstufe, in der diese Alternativen geprüft werden, sollte aber nicht das Planfeststellungsverfahren sein, das am Ende eines langen Planungsverfahrens steht, sondern muss das Raumordnungsverfahren sein. Denn ist eine Planung bereits weitgehend abgeschlossen, ist die Bereitschaft der Verwaltung naturgemäß gering, gänzlich neue Planungen durchzuführen. Deswegen werden Einwendungen von Bürgerinnen und Bürger sowie von Verbänden in Planfeststellungsverfahren überwiegend nicht berücksichtigt. Und deswegen wiederum kommt es zu Klagen.

Statt Planungen gegen Widerstände "durchzupeitschen", sollten die berechtigten Interessen und Vorschläge der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verbände konstruktiv aufgenommen werden. Würde das Raumordnungsverfahren deutlich aufgewertet, hätten Bürgerinnen und Bürger und die Umweltverbände frühzeitig die Möglichkeit, ihre Einwände und alternativen Vorschläge einzubringen. Nur im Raumordnungsverfahren besteht dann die Möglichkeit, raumbedeutsame Konflikte zu lösen und die verschiedenen Alternativen eingehend auf ihre jeweiligen Vor- und Nachteile zu prüfen. Durch eine faire Prüfung und Berücksichtigung dieser frühzeitig eingebrachten Vorschläge und Einwände würde sich zudem die Akzeptanz behördlicher Planungen erheblich erhöhen - und die Zahl der Klagen zurückgehen. Würde zudem eine im Raumordnungsverfahren getroffene Entscheidung rechtlich verbindlich und nicht mehr anfechtbar sein, beschleunigte sich das anschließende Planfeststellungsverfahren zusätzlich. Dadurch könnten die Planungsverfahren sogar insgesamt beschleunigt werden, was die Vorbehalte aus Wirtschaft und behördlichen Vorhabenträgern entkräftet.

V. Schlussbemerkung

Der Bund sollte den Anspruch einer umfassenden Neuordnung und Zusammenführung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch aufrechterhalten. Das aus praktischen Gründen notwendige zweistufige Verfahren bietet dabei die Möglichkeit, zunächst einen umfassenden und dem übergreifendem Charakter der Umwelt gerecht werdenden allgemeinen Teil zu verabschieden. In der zweiten Stufe sollten dann nicht nur vorhandene Gesetze in das UGB integriert, sondern insbesondere im Klimaschutz mit Bedacht und entsprechend den neusten Erkenntnissen angemessene neue gesetzliche Bestimmungen erarbeitet werden.

In den weitgehend der abweichenden Gesetzgebung durch die Ländern offen stehenden Bereichen Naturschutz und Wasserrecht, die wegen des Moratoriums der Föderalismusreform bereits in der ersten Stufe ins UGB integriert werden, sollte der Bund den Mut haben, sich im Zweifelsfall über Einwände der Länder hinweg zu setzen und strenge Vorgaben zu machen, in dem wirklich die besten Regelungen aus den Ländern übernommen werden. Das Damoklesschwert der Abweichungsgesetzgebung darf gepaart mit dem Willen einer konsensualen Verabschiedung nicht zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner führen.

Bei der planerischen Vorhabengenehmigung dürfen Infrastrukturvorhaben nicht außen vor gelassen werden. Das UGB bietet vielmehr die Chance, eine einheitliche umfassende Reform der Planungsverfahren mit einer umfassenden und frühzeitigen Beteiligung der Öffentlichkeit zu realisieren. Ein anspruchsvolles UGB, das die Rechte von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Umweltverbände stärkt, wäre ein Zeichen hin zu mehr Demokratie, die in den letzten Jahren in der Bundesrepublik leider eher ab- als ausgebaut wurde.

UGB - NUR MIT KLIMASCHUTZ

Sylvia Kotting-Uhl MdB (Bündnis 90/Die Grünen)

I. Umweltrecht mit umfassender Schutzfunktion

Mehrfach ist der Versuch unternommen worden, das deutsche Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch (UGB) zusammen zu fassen. Verfassungsrechtliche Bedenken haben dies bisher verhindert, denn die auf die Rahmengesetzgebung beschränkte Kompetenz des Bundes nährte Zweifel an der Zulässigkeit eines Bundes-UGB. Die Änderungen des Grundgesetzes in 2006, auch bekannt unter der Bezeichnung "Föderalismusreform I", haben die Rahmengesetzgebung im Umweltrecht abgeschafft und durch konkurrierende Gesetzgebung ersetzt. Allerdings können Länder nun vom Bundesrecht in den Bereichen Naturschutz, Wasserhaushalt, Immissionsschutz, Raumordnung und Bodenrecht abweichen. Von der Abweichungsmöglichkeit ausgenommen ist ein abweichungsfester Kern. Auf diesen abweichungsfesten Kern muss ein hohes Maß an Aufmerksamkeit bei der Schaffung des UGB gerichtet werden, denn Abweichungsmöglichkeiten bei grundlegenden umweltrechtlichen Bestimmungen leisten einer weiteren Zersplitterung des Umweltrechts in Deutschland Vorschub. Immerhin ist nunmehr die formale Voraussetzung zur Schaffung eines verfassungsgemäßen UGB vorhanden, allerdings um den hohen Preis der erstmalig ins Grundgesetz aufgenommenen Abweichungsgesetzgebung.

1. Keine Standardabsenkung

Bündnis 90/Die Grünen lehnen die Abweichungskompetenz ab, weil wir einen Wettbewerb der Länder um die niedrigsten Umweltstandards befürchten. Die erreichten Standards im Umweltrecht, wie die Beteiligung der Öffentlichkeit am Planungsprozess von großen Anlagen oder Infrastrukturvorhaben, sind sachgerecht, weil sie zur Entwicklung der jeweils besten Lösung beitragen und schlicht ein demokratisches Gebot darstellen. Im Kampf um Investoren schrecken Ministerpräsidenten der Union jedoch nicht davor zurück, diese bewährten Standards anzugreifen. Das jüngste Beispiel ist die Initiative aus dem Bundesrat im Rahmen der Reform des Immissionsschutzrechts in Deutschland (Planungsbeschleunigung bei Anlagen-Genehmigungen nach BImSchG). Hier soll nach dem Willen der Mehrheit des Bundesrates die Öffentlichkeitsbeteiligung weiter zurückgedrängt und bisherige verpflichtende Prüfaufgaben ins Ermessen der Prüfbehörden gelegt werden (aus Muss- sollen Kann-Bestimmungen werden). Sollte sich der unionsgeleitete Mehrheitswillen des Bundesrates auf Bundesebene durchsetzen, verstößt die Bundesrepublik aus unserer und aus der Sicht von Umweltverbänden gegen geltendes EU-Recht. Die EU schreibt zwingend vor, die Öffentlichkeit weitgehend und zu einem Zeitpunkt zu beteiligen, an dem noch alle Optionen offen sind. Der Bundesrat will mit seinen Beschleunigungsvor-

schlägen das Gegenteil erreichen: zukünftig sollen Nachbarn, Umweltinteressierte und andere Betroffene von fast jeder neuen Legebatterie oder einer Rindermastanlage erst dann erfahren, wenn sie bereits gebaut und in Betrieb genommen wird. Informationen in Form von amtlichen Bekanntmachungen und Einspruchsmöglichkeiten sollen weitgehend entfallen.

Es wird überdeutlich: Die erfolgreiche grüne Landwirtschaftspolitik der letzten Jahre wird nach und nach wieder zurückgedrängt, die Interessen der industriellen Landwirtschaft sind in der großen Koalition wieder wichtiger als grundlegende Umweltanliegen.

Der gleichzeitige Trend zur Reduzierung der Umweltbehörden auf der Landes- und Kreisebene ist ein weiteres Indiz für das Zurückdrängen erreichter Umweltstandards. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) stellt zum Abbau von Umweltbehörden in seinem Sondergutachten fest, dass die Prüffähigkeit der Umweltverwaltungen bereits eingeschränkt ist, weil überproportional Personal im Umweltbereich eingespart wird. Es liegt auf der Hand, dass hier der Versuch unternommen wird, den Prüfbehörden wegen akuten Personalmangels in Prüfverfahren quasi vorzugeben, auf eine Tiefenprüfung in den Bereichen der Kann-Bestimmungen zu verzichten. Damit wird der eingeräumte Ermessensspielraum durch die Hintertür zu einem Verzicht auf bisherige Prüfpflichten umgewandelt.

Dieser Entwicklung gegenüber stehen die enormen Herausforderungen, die sich aus der Gefahr eines Klimakollapses und aus der zunehmenden Knappheit von Ressourcen ergeben. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen braucht Deutschland arbeitsfähige und vor allem durchsetzungsfähige Umweltverwaltungen und ein starkes UGB, das alle wesentlichen Umweltbereiche umfasst.

Bündnis 90/Die Grünen sind außerordentlich skeptisch, ob diese notwendigen, gemessen am fortschreitenden Herunterfahren der Umweltstandards höchst ambitionierten Ziele mit der gegenwärtigen Regierungskoalition erreicht werden können.

Nach Auskunft des derzeitigen Umweltministers soll das UGB im Wesentlichen die Fassung einer Integrierten Vorhabengenehmigung insbesondere hinsichtlich wasser- und immissionsschutzrechtlicher Bestimmungen und den Naturschutz enthalten, später sollen weitere Bausteine hinzugefügt werden. Umweltrecht betrifft jedoch eine Materie, die sich nicht in technischen Ausführungsbestimmungen erschöpft. Die Umwelt ist ein interdependentes System, das von zahlreichen Faktoren bestimmt wird. Die Beeinträchtigung oder gar Zerstörung eines Teilbereiches zieht andere Entwicklungen nach sich. Ein Umweltrecht, das sich lediglich Teilbereichen zuwendet und folglich auch keine umfassende Schutzfunktion ausüben kann, verdient den Namen Umweltgesetzbuch nicht. Es wird weder zur Vereinfachung in der Anwendung noch zu einem Zuwachs an Akzeptanz führen. Vielmehr ist zu befürchten, dass dem UGB der Makel des Stückwerks anhängen wird.

Es muss beim UGB also darum gehen ein Gesetz zu schaffen, das eine umfassen-

de Schutzfunktion für die Umwelt sicherstellt und die von Teilen der Politik offenbar angestrebte Absenkung der Standards unmöglich macht.

2. UGB-Entwicklungsplan

Zum Auftakt der Entwicklung eines UGB ist die Definition einer Integrierten Vorhabengenehmigung ein wichtiges und unterstützenswertes Vorhaben, kann aber nur ein erster Schritt zur Entwicklung eines umfassenden und für alle Bundesbürger und alle bundesstaatlichen Ebenen verbindliches UGB sein. Der Klimawandel macht jedoch politisches Handeln nötig, das sofort zur Anwendung kommt, um unmittelbare Wirkungen zur Senkung der Klimagase auszulösen. Neben der Schaffung eines UGB mit umfassender Schutzfunktion müssen politische Maßnahmen ergriffen werden, auf die unter *II. Ordnungspolitik anstatt erfolgloser marktwirtschaftlicher Steuerung* eingegangen wird.

Die Haltung des Deutschen Bundestages ist beim Umweltgesetzbuch eindeutig: Alle Fraktionen haben sich mehrfach für die Schaffung eines UGB ausgesprochen. Eine große Koalition ist deshalb nicht die Voraussetzung für das UGB, die laufende Legislaturperiode nicht die Deadline für die Weiterentwicklung eines umfassenden deutschen Umweltrechts. Bündnis 90/Die Grünen teilen deshalb die Aufforderung von Umweltverbänden wie DUH und UfU an Umweltminister Gabriel, einen Entwicklungsplan für ein abgeschlossenes UGB vorzulegen, der über die (zeitlichen) Optionen dieser Legislaturperiode hinaus reicht.

Der gesamte Bereich der Infrastrukturplanung und -entwicklung wie auch das Bergrecht und andere umweltrelevante Rechtsvorschriften, die bisher lediglich am Rande der Debatten um ein UGB Erwähnung finden, betreffen unmittelbar die Umwelt. Infrastrukturvorhaben sind durch einen teils erheblichen Umweltverbrauch gekennzeichnet, man denke nur an den Straßenbau. Aus Sicht von Bündnis 90/Die Grünen müssen sämtliche Rechtsvorschriften, deren Anwendung unmittelbare Auswirkungen auf die Umwelt haben, in naher Zukunft in das UGB aufgenommen werden, müssen also auch einen gewichtigen Platz in einem UGB-Entwicklungsplan einnehmen. (Die großkoalitionäre Agenda zur so genannten Planungsbeschleunigung ist der falsche Weg und widerspricht der Zielstellung eines ambitionierten Klimaschutzes. Ausführliche Argumentation findet sich dazu z.B. in: SRU-Gutachten, BT-Drs. 16/4690.)

Angesichts der fast wöchentlich erscheinenden Berichte über den fortschreitenden Klimawandel, der in dramatischer Weise unsere Lebensgrundlagen und insbesondere die der Armen dieser Welt bedroht, erscheint es nahezu grotesk, dass sich die große Koalition mit einer kleinen Variante eines UGB zufrieden geben will. Der Problemstellung ist eine Schmalspurvariante nicht angemessen. Es gilt, ein sachgerechtes, d.h. umfassendes und medienübergreifendes, die Allgemeinheit durch Verstehbarkeit und Anwendungsfreundlichkeit überzeugendes Gesetzeswerk zu schaffen.

Unsere Grundsatzforderung ist daher, dass sich das Gesetzesvorhaben den zentralen Herausforderungen des Klimaschutzes stellt. Der Schutz des Weltklimas

ist von entscheidender Bedeutung für den Erhalt der Umwelt unseres Planeten, d.h. auch für den Zustand der Umwelt in Deutschland. Deshalb muss der Klimaschutz zur Querschnittsaufgabe des UGB erklärt und bei der Entwicklung aller nachfolgenden Gesetzesbestimmungen zugrunde gelegt werden.

II. Ordnungspolitik anstatt erfolgloser marktwirtschaftlicher Steuerung

Die Industriepolitik des "Selber-Regelns" ist gescheitert. Als Bahn brechend angekündigte freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie zur nachhaltigen Verbesserung der Klimasituation, wie die deutliche Einschränkung des CO2-Ausstoßes im Straßenverkehr oder in der Energiewirtschaft, kommen nicht annähernd an ihre moderaten Zielstellungen heran. Die Industrie ist der Hauptverantwortliche für die Situation, in der sich Deutschland und die Weltgesellschaft heute befinden: Der Klimawandel hat eingesetzt, die Erde heizt sich auf und die Zeitspanne wird immer enger, in der der Klimawandel noch in erträglichen Maßen gehalten werden kann. Der so genannte Energiehunger des globalen Wirtschaftswachstums einhergehend mit einer immer intensiveren Landwirtschaft droht unser aller Existenzgrundlage zu zerstören.

Auf der nationalen Ebene wird am Widerstand gegen die Versteigerung von CO2-Zertifikaten deutlich, wie dringlich die Verstärkung ordnungsrechtlicher Regelungen ist. Ohne Unterlass wird selbst die Versteigerung von lediglich 10% der Zertifikate kritisiert, wird der Untergang ganzer Industriezweige heraufbeschworen und auf Länder verwiesen, die angeblich noch weniger gegen den Klimawandel unternehmen. Dabei wird jedoch regelmäßig unterschlagen, dass Deutschland - bezogen auf die Einwohnerzahl - an der Spitze der Klimagase-Verursacher steht.

Die vergangenen Jahre haben in Deutschland gezeigt, dass ohne die konsequente Steigerung des Anteils von Zertifikaten, die nicht zugeteilt, also von Emittenten auf dem freien Markt erworben werden müssen, kein ausreichender Anreiz für die Unternehmen besteht, in klimafreundliche Technologien zu investieren.

Die Politik muss schnellstens ordnende Regeln erlassen, die den Energieverbrauch und damit den ungebremsten CO_2-Anstieg aufhalten.[1]

Ohne Einschnitte in die gewohnte Genehmigungspraxis kann das Ziel nicht erreicht werden, den Klimawandel aufzuhalten. Zum Erreichen der bereits fixierten Klimaschutzziele in Deutschland, den Ausstoß von CO_2 bis 2020 um 40% und bis 2050 um 80% gegenüber dem Referenzjahr 1990 zu senken[2], schla-

---

[1] Aus unserer Sicht sind auch in der Landwirtschaft stärkere klimaschutzpolitische Vorgaben nötig, die hier nicht weiter ausgeführt werden können.

[2] Regierungserklärung Umweltminister Gabriel v. 26.04.2007.

gen Bündnis 90/Die Grünen die Aufnahme starker ordnungsrechtlicher Regelungen in das UGB für die Bereiche Integrierte Vorhabengenehmigung (Zusammenführung immisions- und wasserrechtlicher Regelungen - II.1.) und Erneuerbare Energien (II.4.) vor.

1. Integrierte Vorhabengenehmigung

Aus klimaschutzpolitischer Sicht ist das Genehmigungsrecht in Deutschland von einer Tradition geprägt, die den heutigen Anforderungen nicht länger gerecht wird: In der Regel werden Genehmigungen auf dem Stand der Technik zum Zeitpunkt der Bewilligung ausgestellt und sind unbefristet. D.h., dass in einem Land mit viel Erfindungsgeist, sehr hohen Patentraten und internationaler Anerkennung für herausragende Ingenieursleistungen nicht die technisch beste Anlage einzusetzen ist, sondern die "natürliche Lebensdauer" einer einmal aufgestellten Anlage darüber entscheidet, ob und wie lang sie in Betrieb gehalten wird. Zwar besteht formal beispielsweise im Immissionsrecht die Möglichkeit zum Widerruf oder zu einer nachträglichen Anordnung für eine Anlage. Vor einer Anwendung dieser Möglichkeiten schreckt die öffentliche Hand in aller Regel jedoch zurück, weil sie sich gegenüber den Klagemöglichkeiten der Wirtschaft oder dem beliebten Argument der Arbeitsplatzgefährdung unterlegen sieht.

Im Kraftwerksbereich hat diese Tradition dazu geführt, dass noch heute stark veraltete Anlagen aus den 1960er und 1970er Jahren laufen, die nicht mehr auf einem technisch akzeptablen Stand sind. Der deutschen Netzagentur liegen aktuell Planungen über gut sechzig neue Kraftwerke vor, vierzig davon sollen die besonders schädlichen Modelle von Braun- bzw. Steinkohlekraftwerke werden. Behalten wir die tradierte Genehmigungspraxis bei, verbessert sich die Situation Deutschlands nicht wirklich. Da helfen auch alle Beteuerung des Umweltministers von der Kohlepartei SPD nicht, dass die geplanten Kohlekraftwerke effizienter als der antiquierte Kraftwerkspark arbeiten werden: Die errechneten CO_2-Reduktionsleistungen gegenüber laufenden Kraftwerken sollen bei lediglich 5% - 10% liegen, die Wirkungsgrade um 10-15 Prozentpunkte steigen. Sicher ist, dass Deutschland auch mit diesen Kraftwerken die Klimaschutzziele nicht erreichen kann.

Die Bundesregierung setzt auf das Versprechen der Kraftwerksbetreiber, mit der Entwicklung der Kohlenstoff-Abscheidungstechnologie CCS (Carbon Capture and Storage) den CO_2-Ausstoß zu minimieren. Bündnis 90/Die Grünen stehen aus ökologischen und ökonomischen Erwägungen der CCS-Technologie höchst skeptisch gegenüber. Nach dem heutigen Wissensstand reduziert CCS den Wirkungsgrad der ohnehin uneffektiven Energiegewinnung aus der Ressource Kohle deutlich. Für die gleiche Stromausbeute würde ein deutlich höherer Kohleeinsatz nötig. So würden riesige Mengen abgeschiedenen Kohlenstoffs anfallen,

die der Menschheit enorme Endlagerprobleme bereiteten.[3] Dazu kommen unbekannte Auswirkungen auf unsere Ökosysteme, wenn Probleme bei der geplanten Einlagerung des Kohlenstoffs im Erdinneren auftreten, wie Leckagen oder unvorhergesehene Wasserzutritte in Lagerstätten. Uns reichen die Versprechen der Konzerne nicht aus, zu einem bislang unbekannten Zeitpunkt eine Technologie einzusetzen, deren ökonomische - insbesondere bezüglich der Preisentwicklung der Energiebereitstellung - und ökologische Folgen völlig ungeklärt sind.

Die schmutzige und ineffektive Technologie der Kohleverbrennung muss zurück gedrängt werden. Aufgrund der vielen ungelösten technischen, ökonomischen und ökologischen Fragen bei der Kohlenstoffabscheidung, die die Kohle vermutlich auch in der Zukunft nicht sauber bekommen wird, setzen sich Bündnis 90/Die Grünen für ein Moratorium bei Kohlekraftwerksneubauten ein.

Die Zukunft der Energieversorgung muss dezentral aufgestellt werden. Bio-Energiedörfer wie Jühnde oder Mauenheim praktizieren diese Zukunft bereits heute: Beide Gemeinden versorgen sich autark mit der für alle Einwohner nötigen Energie und produzieren darüber hinaus Strom, der ins Netz eingespeist wird. Da Reststoffe aus den Biogasanlagen als Dünger auf den Feldern eingesetzt werden, wird neben der autarken Energieversorgung auch dem Kreislaufgedanken Rechnung getragen. Solche Modellvorhaben müssen vorangetrieben und auch, so weit möglich, auf städtische Lebensformen bezogen werden.

2. Eingriffsregelung bei Emissionen von Klimagasen

Grundsätzlich wird inzwischen nicht mehr ernstzunehmend bestritten, dass die Produktion von Klimagasen einen Eingriff in den Naturhaushalt bedeutet. Klimagase befördern den Klimawandel, der wiederum das interdependente System der Umwelt aus dem Gleichgewicht bringt. Die Biodiversität wird durch den Klimawandel stark gefährdet. Die Zeichen der Zeit stehen auf der Einführung starker ordnungspolitischer Instrumente, um die Auswirkungen des Klimawandels auf die Biodiversität in erträglichen Maßen zu halten.

Im Naturschutzrecht ist eine "Modifikation" gefunden, die den Schutz der Natur vor Eingriffen wirksam regelt: Die Eingriffsregelung. Dieses bewährte Instrumentarium sollte im UGB auch für den Klimaschutz verankert werden.

Beim Naturschutz gilt die Regel: Grundsätzlich soll ein Eingriff in den Naturraum vermieden werden, lässt er sich nicht vermeiden, muss der zerstörerische Eingriff ausgeglichen werden. Übertragen auf klimaschutzpolitische Grundsätze heißt das, dass beim Genehmigungsverfahren zunächst der Nachweis zu erbrin-

———

[3] Zusätzlich zum Atommüll würde sich die Menschheit ein weiteres Endlager-Problem schaffen, gleichwohl die Atomindustrie bis heute das Problem der Endlagerung weltweit noch immer nicht gelöst hat.

gen ist, dass das Vorhaben nicht ohne CO_2-Emissionen realisiert werden kann. Für die unvermeidbaren CO_2-Emissionen müssen dann Maßnahmen durchgeführt oder entsprechende Mittel bereitgestellt werden, damit das emittierte CO_2 der Atmosphäre wieder entnommen werden kann.

Möglich ist in diesem Modell, dass der Teil der CO_2-Emissionen, der durch den Erwerb von Zertifikaten abgedeckt ist, aus der Ausgleichsregelung ausgenommen wird. Damit würden sich beide Instrumente ergänzen und dem Unternehmen entstünden gewisse Wahlmöglichkeiten zwischen Zertifikateerwerb und Ausgleichsmaßnahmen.

Die Kompensation im Rahmen der Ausgleichsregelung kann durch direkte Maßnahmen, wie Wiederaufforstung oder den Ersatz von klimaschädlichen Vorgängen durch klimaneutrale Prozesse ebenso erreicht werden wie durch Abgaben. Selbstredend müssen solche Abgaben vom Staat zweckgebunden in Maßnahmen eingesetzt werden, die den CO_2-Ausstoß an anderer Stelle minimieren und damit der Erderwärmung entgegen wirken. Beispiele können die Finanzierung großflächiger Renaturierungsmaßnahmen im Inland wie in Entwicklungsländern sein oder die natürliche Aufzucht und Anpflanzung von Energiepflanzen oder die behutsame Rückgewinnung von Wüsten- und Steppenlandschaften in bepflanzte Regionen. Zum Schutz der Biodiversität und der Landwirtschaft dürfen Forschungsvorhaben zur Züchtung von Energiepflanzen allerdings nicht zum Einfallstor für gentechnisch veränderte Organismen werden. Das Beispiel von Ölpflanzen wie Jatropha zeigen, dass die Pflanzenforschung auch bei der Züchtung von Energiepflanzen bestens ohne den Einsatz von Gentechnik auskommt. Durch die Strategie, heute ungenutzte Flächen beispielsweise mit Energiepflanzen zu kultivieren, werden überdies zusätzliche CO_2-Senken geschaffen. Zugleich kann über den Jatropha-Anbau Humus aufgebaut werden, der dann auch die zusätzliche Produktion von Nahrungsmitteln ermöglicht. Um solche umweltverträglichen Entwicklungsprozesse zu ermöglichen, muss das UGB den Einsatz der grünen Gentechnik rigoros unterbinden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass auch beim Anbau von Energiepflanzen bewährte Standards, wie die gute fachliche Praxis zur Anwendung kommen müssen. Wie beschrieben können Maßnahmen zur Rückgewinnung landwirtschaftlicher Flächen zum Erhalt bzw. zur Zunahme von Biodiversität beitragen, wenn sie auf ökologischen Grundlagen aufbauen. Dazu muss das UGB klare Regelungen treffen, die in ihrer Anwendung überprüfbar und transparent sind.

Zur Bestimmung und Festlegung von hilfreichen Kompensationsmaßnahmen schlagen wir die Einrichtung eines wissenschaftlichen Beirats vor, der einen Katalog zusammenstellt und in regelmäßigem Turnus aktualisiert. Im Vollzug auf der Ebene der Länder können dann die regional sinnvollen Maßnahmen ausgewählt und durch die entsprechenden Landes- bzw. Gemeindeinstanzen umgesetzt werden.

3. Moratorium für neue Kohlekraftwerke

Aus den Reihen der Umweltverbände kommt der Vorschlag zur Befristung der Betriebsgenehmigung für neue Kohlekraftwerke. Dieser Vorschlag rekurriert auf dem Versprechen der Betreiber, die Neubauten in wenigen Jahren mit CCS nachzurüsten (meist ist die Rede von der Möglichkeit einer Nachrüstung im Zeitraum von 2015-2020). Aus Sicht der Verbände läge der Vorteil einer Befristung in einer höheren Wahrscheinlichkeit, dass die Betreiber einerseits stärker in Klima schonende Technologien investierten und gleichzeitig ihre Forschungsanstrengungen für CCS intensivierten, schließlich sei ihr originäres Interesse, die Laufzeit der Anlagen über die gewährte Frist hinaus zu gewährleisten.

Bündnis 90/Die Grünen geben zu bedenken, dass Deutschlands Energieversorgung heute noch weitgehend auf fossilen Energieträgern basiert. Sollte bei Ablauf der Frist CCS nicht verfügbar sein, könnten die Kraftwerke voraussichtlich nicht abgestellt werden, ohne die Energieversorgung des Landes zu gefährden. Die fossilen Anlagen müssten weiterlaufen. Aus diesen Gründen halten Bündnis 90/Die Grünen die Befristung von Genehmigungen für Klima schädigende Kraftwerkstechnologien für eine Strategie, die wenig tragfähig ist und unkalkulierbare Risiken birgt.

Wir plädieren für ein Moratorium bei der Genehmigung von Neubauten stark emittierender Kraftwerke, bis der Nachweis erbracht werden kann, dass CCS als Technologie sicher einsetzbar und die Kohlenstoffeinlagerung über Jahrhunderte ökologisch unbedenklich durchgeführt werden kann.

Bündnis 90/Die Grünen plädieren für einen verpflichtenden Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung, ein (Vorzugs-)Recht der Erneuerbaren Energien und die Priorisierung der sehr viel weniger emittierenden Gaskraftwerkstechnik. Wir sehen unsere Linie bestätigt von EU-Umweltkommissar Stavros Dimas, der Deutschland bereits mehrfach dazu geraten hat, keine Kohlekraftwerke ohne Abscheidungstechnologie mehr zuzulassen und auf Neubauten bis zur sicheren Einsetzbarkeit von CCS gänzlich zu verzichten.

Die Weichen müssen heute neu gestellt werden. Deutschlands Industrie muss weg von der Nutzung der fossilen Ressourcen hin zur breiten Nutzung der Erneuerbaren Energien und Nachwachsenden Rohstoffe. Das (Nah-!)Ziel ist das postfossile Zeitalter.

Deshalb muss es bei der Entwicklung der Integrierten Vorhabengenehmigung perspektivisch darum gehen, dauerhaft Umwelt zerstörende industrielle Prozesse zu vermeiden und für alle Zeiten zu beenden. Das scheint auf den ersten Blick eine Selbstverständlichkeit zu sein, bedroht doch Umweltzerstörung unser aller Lebensgrundlage. Doch bei genauerem Hinsehen ist festzustellen, dass sich beispielsweise im Energiesektor Kräfte bündeln, die mit aller Macht verhindern wollen, dass sich die Menschheit in das Zeitalter der Nachhaltigkeit aufmacht. Beispiel Atomenergie: Sie kann niemals nachhaltig sein, denn weder das Risiko eines GAU ist nach inzwischen über einem halben Jahrhundert der Anwendung beherrscht, noch konnte die Frage nach dem Verbleib der hochradioaktiven

Brennstäbe und strahlenden Substanzen gelöst werden; von der Gefahr durch terroristischen Missbrauch oder einem Angriff auf ein Atomkraftwerk ganz zu schweigen. Trotzdem stellen die Betreiber Anträge auf die Verlängerung der Laufzeiten der ältesten Anlagen.

Bündnis 90/Die Grünen sind der Überzeugung, dass die bereitstehenden Mittel endlich in zukunftsfähige Energieträger geleitet werden müssen, anstatt in neue Kohle- oder gar Atomkraftwerke zu fließen. Die Monopolkonzerne der deutschen Energiewirtschaft sind für rund 40% der CO_2-Emissionen in Deutschland verantwortlich. Diese Zahl macht deutlich, dass der Staat hier gegensteuern muss, will er seine Zielvorstellungen zur Reduzierung der Emissionen von Klimagasen erreichen. Die Konsequenz heißt: Zusätzlich zum Atomausstieg steht der Ausstieg aus der tradierten Energiegewinnung auf Basis der Kohleverbrennung an.

In mittelfristiger Perspektive müssen auch ökonomische Instrumente wie der Emissionshandel greifen, die in Modernität und Dynamik mit der rasanten technologischen Entwicklung mithalten können. Ein wirksames Instrument ist aus unserer Sicht auch der Top-Runner-Ansatz. Anders als in der bisherigen Genehmigungspraxis bestimmt dabei nicht der Stand der Technik zum Zeitpunkt der Zulassung die technologische Ausstattung einer Anlage für die Dauer ihrer Laufzeit, sondern die jeweilig beste, Klima schonendste Technologie setzt den Standard. Praktisch bedeutet dies, dass in einer festzulegenden Zeitspanne jede Anlage auf den Stand der Top-Technologie gebracht werden muss und Neuzulassungen nur auf dem Stand der Top-Technologie erteilt werden.

Wir schlagen vor, dass neben der Verringerung des Ausstoßes von Klimagasen auch die Einsparung des Energieverbrauchs, die Schonung der Materialressourcen und der Kreislaufgedanke einem Kriterienkatalog zugrunde gelegt werden, der die Festlegung der jeweils besten Technologie bestimmt.

Der Einsatz des Top-Runner-Ansatzes würde starke Innovationskräfte freisetzen, denn aus technologischer Entwicklung würden sehr große Wettbewerbsvorteile erwachsen. Durch die Verpflichtung anderer Betriebe zur Nach- bzw. Umrüstung mit einer Top-Technologie entstünde eine Nachfrage, die dem Entwicklungsunternehmen entsprechende Umsätze, also Wettbewerbsvorteile einbringen würde. Es entstünden Arbeitsplätze und umweltfreundliche Technologien.

4. Recht der Erneuerbaren Energien

Deutschland hat als eine führende Industrienation einen hohen Energiebedarf. Beim Einsatz von fossilen Ressourcen zur Energieproduktion werden entweder große Mengen des Klima schädigenden Kohlendioxids freigesetzt (bei Kohle, Gas) oder ein unbeherrschbares Kontaminationsrisiko in Kauf genommen (bei Uran, Plutonium).

Im Energiesektor setzen sich Bündnis 90/Die Grünen für eine rechtliche Bevorzugung der Erneuerbaren Energien ein. Diese Rechtsetzung muss dem Grund-

satz folgen, dass dem Einsatz von Erneuerbaren Energien gegenüber konventionellen Energieträgern stets der Vorzug einzuräumen ist. Die Erneuerbaren Energien emittieren kein Kohlendioxid und durch den Einsatz von Biomasse, beispielsweise zur Herstellung von Biogas, wird CO_2 absorbiert. Die Pflanzen binden im Wachstumsprozess Kohlendioxid, das bei ihrer Verbrennung zur Energiegewinnung wieder freigesetzt wird. Es entsteht also kein zusätzliches CO_2, so dass die Erneuerbaren Energien und Nachwachsenden Rohstoffe als klimaneutral eingestuft werden können.

In Zukunft muss es gelingen, die Energieproduktion vollständig ohne Klima schädigende Emissionen sicher zu stellen. Uns ist bewusst, dass dazu enorme Anstrengungen nötig sind und dass der Begriff einer industriellen Revolution durchaus zuträfe. Aber anders als die Lobbyisten der fossilen Energien stellen wir uns der Herausforderung und fordern die nötigen Investitionen in Technologien, die uns längst zur Verfügung stehen.

Die Industrienation Deutschland ist in der Lage, das Klima besser als bisher zu schützen, wenn der Staat mit der Schaffung eines ambitionierten Umweltgesetzbuches die nötigen Voraussetzungen für gleiche Wettbewerbsbedingungen schafft und sich auch auf internationaler Ebene für einen Wettbewerb um die besten Lösungen einsetzt. All den noch immer zu vernehmenden Unkenrufen zum Trotz wird der Exportweltmeister Deutschland von dieser Politik profitieren, die Branche der Erneuerbaren Energien ist ein eindeutiger Beleg dafür.

5. Fiskalische Instrumente für Einsparung, Effizienz und Ersatz

Um mit der Schaffung des UGB einem umfassenden Klimaschutz in Deutschland den Weg zu bereiten, sind politische Maßnahmen nötig, die die Einführung und Umsetzung des UGB flankieren. Diese Maßnahmen sollten noch in der laufenden Legislaturperiode eingeleitet werden, denn sie können einen wichtigen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele leisten und aufgrund der dadurch ausgelösten Investitionen positive Wirkungen auf die Konjunktur auslösen.

Einsparung

Neben ordnungspolitischen Ansätzen, die nach einer Übergangsfrist greifen sollen, sollten ökonomische Anreize sofort zur Anwendung kommen. Parallel zum Auflegen staatlicher Förderprogramme für Einsparungen beim Energieverbrauch muss sichergestellt werden, dass sich auch weitergehende Investitionen lohnen. Wir schlagen vor, dass das Instrumentarium der steuerlichen Besserstellung für Maßnahmen zur Energieeinsparung stärker angewendet wird. Die Einsparpotenziale beim Verbrauch von Strom und Wärme sind riesig. Wissenschaftler gehen davon aus, dass der Energieverbrauch in Deutschland durch Einsparmaßnahmen um bis zu 40% reduziert werden kann. Der Grundsatz muss gelten: Wer Investitionen zum Energiesparen tätigt, wird steuerlich besser gestellt als bisher.

Effizienz

Wirtschaftswissenschaftler geben seit vielen Jahren an, dass in der Industrie beim Ressourceneinsatz weitaus höhere Rationalisierungsgewinne zu erzielen sind als beim Abbau von Personal. Dabei wird stets festgestellt, dass sich die Effizienz der angewendeten Technologien um ein Vielfaches steigern ließe, wenn die entsprechenden Voraussetzungen geschaffen würden. Neben der unternehmerischen Bereitschaft, in innovative Technologien zu investieren, der Bereitschaft der Banken, dafür das nötige Investitionskapital zur Verfügung zu stellen, müssen auch die staatlichen Akteure die Bereitschaft aufbringen, umzudenken.

Zum Umdenken zwingt die Erkenntnis, dass unser Planet uns eben nicht alle Ressourcen umsonst zum Verbrauch zur Verfügung stellt. Vielmehr hat der Ressourcenverbrauch durch die Menschen einen Preis: Entweder das Geld für die Kompensation oder den Klimawandel, der die Lebensfähigkeit späterer Generationen durch ein "Weiter so" in Frage stellt.

Bündnis 90/Die Grünen wollen den ersten Weg gehen und schlagen als Steuerungsinstrument die Verteuerung des Ressourcenverbrauchs vor. Diese Verteuerung kann durch die Einführung einer Steuer auf Ressourcen oder eine Abgabe auf Produkte erreicht werden, die sich nach den enthaltenen Rohstoffen richtet.

Insgesamt gilt: Verteuern sich die eingesetzten Rohstoffe, rechnen sich Investitionen in Effizienz steigernde Maßnahmen. Diese Regel gilt sowohl für die Wirtschaft wie für den privaten Haushalt. Begleitet durch staatliche Förderprogramme wird die Bereitschaft weiter steigen, sich persönlich beim Klimaschutz zu engagieren und dafür auch private Mittel einzusetzen. Das kann die Neuanschaffung einer modernen Heizung sein, wie der Einbau einer Grauwasseranlage zur Reduzierung des Verbrauchs der Ressource Trinkwasser oder der Kauf eines Drei-Liter-Autos.

Eine solche Politik kann die Haushaltsausgaben der Bürgerinnen und Bürger an anderer Stelle aber auch reduzieren, beispielsweise durch eine Neujustierung der Abfallwirtschaft. Heute wird der Hausmüll größtenteils verbrannt, zu selten kommen Anlagen zur Kraft-Wärme-Kopplung zum Einsatz, die aus einem Teil der entstehenden Wärme Strom gewinnen oder die Wärme ins Fernwärmenetz einspeisen. Verteuern sich nun die Rohstoffe in der Breite, entwickelt sich der Abfall vom ungeliebten Müll zu einem dann nachgefragten Ressourcenschatz, dessen stoffliche Wiederverwertung von ökonomischem Nutzen ist. Die Nachfrage nach "abgefallenen" Stoffen würde steigen und zu Einnahmen bei den Entsorgern führen. In der Folge würden die Abfallgebühren mit steigenden Ressourcensteuern immer weiter fallen, bis schließlich keine Gebühren mehr für die Privathaushalte anfielen.

Ersatz

Der Staat muss die Umstellung unseres Wirtschaftens auf der Basis von endlichen Ressourcen hin zum Einsatz von Nachwachsenden Rohstoffen in allen

Bereichen unterstützen. Diese Forderung gilt für die Produktion von Energie ebenso wie für alle anderen Produkte.

Bei der Errichtung von Anlagen fordern wir für die benötigte Wärme die Verpflichtung zum anteiligen Mindesteinsatz von regenerativen Energien. Dazu zählen Betreiber neu errichteter Wärmeerzeugungsanlagen ebenso wie alle anderen Anlagenbetreiber, die bestehende Anlagen austauschen oder modernisieren wollen. Außerdem gilt die Pflicht auch für die Betreiber von Wärmenetzen. Bis zur Mitte des Jahrhunderts sollte so mindestens die Hälfte der erzeugten Wärme auf der Basis von Erneuerbaren Energien gewonnen werden.

Im Produktionsbereich sind wir heute technologisch in der Lage, ölbasierte Kunststoffe fast vollständig durch Kunststoffe aus natürlichen Materialien zu ersetzen. Mit diesen so genannten Bioplastics können zum Beispiel die gesamte Innenausstattung eines Autos oder eines Flugzeugs hergestellt werden. Die Bioplastics haben außerdem den ökologisch hochwertvollen Vorteil, dass die Endprodukte sehr viel weniger giftige Gase ausdünsten als konventionelle Produkte. Diese Eigenschaft wirkt sich positiv auf die jeweilige Raumluft aus, ist also vorteilhaft für das Klima im Innenbereich wie das in der Erdatmosphäre.

III. Grüne Aussichten

Umweltminister Gabriel spricht häufig von der Notwendigkeit einer dritten industriellen Revolution, die wirtschaftliches Wachstum und ökologisches Gleichgewicht verbindet. Eine solche Verbindung kann jedoch nur gelingen, wenn heute die Voraussetzungen geschaffen werden, den bereits eingetretenen Klimawandel aufzuhalten. Das ständige Eintreten des Ministers für die Kohle wird der gewaltigen Aufgabe nicht gerecht, vor der alle Industrienationen stehen.

Die Aufgabe, vor der wir stehen, heißt, als Gesellschaft so schnell wie irgend möglich Klimaneutralität zu erreichen, wenn wir einen grundlegenden Wandel der Biosphäre noch verhindern wollen. Wir wissen heute: Wenn nicht in den nächsten 10-15 Jahren die Umkehr weg von einer Wirtschaftsentwicklung mit ständigem Anstieg der Emissionen hin zur Klimaneutralität gelingt, wird sich das Klima und damit einhergehend die Biosphäre grundlegend wandeln - mit katastrophalen Folgen für die Lebensbedingungen auf der Erde.

Zugegeben: Der klimaneutrale Staat ist noch eine Vision, aber eine erreichbare und zwingend zu realisierende, wenn wir auch für die nachfolgenden Generationen eine lebensfähige Umwelt erhalten wollen. Und es ist eine Vision, die auch in anderen Industrieländern immer mehr Unterstützung erfährt. Der amtierende norwegische Premierminister Jens Stoltenberg hat jüngst einen Plan vorgestellt, wonach das Land bis 2050 vollständig klimaneutral sein soll.[4]

Um dieses Ziel zu erreichen, braucht es gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen. Die gleichen Wettbewerbsbedingungen im Inland schaffen ein starkes, einheitliches Umweltrecht. Überzeugt das zu schaffende UGB durch Anwen-

dungsfreundlichkeit, Beteiligungs- und Innovationskraft, wird es Bundesländern politisch schwer fallen, von seinen Regelungen und Modifikationen abzuweichen. Fairness wird erreicht, wenn die Bundesregierung auf dem internationalen Parkett einheitliche Standards durchsetzt. Dem Argument von Wettbewerbsnachteilen der deutschen Wirtschaft durch zu hohe Umweltstandards kann so am wirksamsten entgegen gewirkt werden. Ein Klima schützendes UGB ist sowohl aus ökologischer als auch aus ökonomischer das Gebot der Stunde. Nur mit einem durchsetzungsstarken Umweltrecht werden wir nachhaltig etwas gegen den Klimawandel unternehmen können. Richtig gemacht, wird die Wirtschaftsentwicklung Deutschlands daraus keinen Schaden erleiden, sondern genau wie beim Boom der Erneuerbaren Energien durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz vielmehr herausragende ökonomische Vorteile ziehen.

Auf der Basis der diskutierten Argumente fordern Bündnis 90/Die Grünen für das UGB:

- Die umfassende Schutzfunktion, die ein Absenken der Umweltstandards unmöglich macht,
- die Kompensation von Umweltverbrauch in allen umweltrelevanten Bereichen, also auch beim Immissionsschutz,
- ein Moratorium für Kohlekraftwerke, bis eine dauerhaft sichere Kohlenstoff-Abscheidungstechnologie entwickelt ist,
- die Einführung von Top-Runner-Technologien im Anlagenbereich,
- ein Vorzugsrecht der Erneuerbaren Energien.

---

[4] Erreicht werden soll das Ziel durch "Reduktionsmaßnahmen, die einer Verminderung um 100 Prozent entsprechen würden". Auch Norwegens Strategie basiert auf Maßnahmen, die wir hier in die Debatte einbringen: "Mit Verschmutzungsrechten und Ausgleichsmaßnahmen will das Land entstehende Emissionen ausgleichen, bis - mathematisch - eine Null erreicht ist." Zitiert nach Spiegel-Online vom 20. April 2007.

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

Umwelt
Bundes
Amt
Für Mensch und Umwelt