

**ANFORDERUNGEN AN DAS
UMWELTGESETZBUCH
AUS DER SICHT EINES LANDES**

TANJA GÖNNER



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundes
Amt 
Für Mensch und Umwelt

Impressum

Herausgeber: Umweltbundesamt
Postfach 14 06
06844 Dessau-Roßlau
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: März 2008

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier.

FORUM UMWELTGESETZBUCH

ANFORDERUNGEN AN DAS UMWELTGESETZBUCH AUS DER SICHT EINES LANDES

Tanja Gönner

Umweltministerin des Landes Baden Württemberg

VORWORT

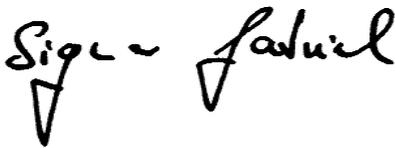
Die Veröffentlichungsreihe „Forum Umweltgesetzbuch“ soll Akteuren aus Politik, Ländern, Unternehmen, Umweltverbänden sowie aus Hochschulen und juristischer Praxis ein Forum bieten, ihre Position zum Thema Umweltgesetzbuch - kurz UGB - darzulegen.

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

Ein solch umfassendes Projekt wie das UGB kann nur im offenen und intensiven Dialog mit allen Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit erfolgreich sein.

Die gemeinsame Veröffentlichungsreihe „Forum Umweltgesetzbuch“ des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes will in loser Folge mit Einzelbeiträgen namhafter Autorinnen und Autoren - wie dem Vorliegenden - dazu beitragen. Ihnen gilt unser besonderer Dank.

Wir wünschen eine anregende Lektüre.



Sigmar Gabriel

Bundesminister für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit



Prof. Dr. Andreas Troge

Präsident des
Umweltbundesamtes

INHALTSVERZEICHNIS

Anforderungen an das Umweltgesetzbuch aus der Sicht eines Landes	6
I. Einleitung	6
II. Rolle der Länder bei der Erarbeitung des Umweltgesetzbuchs	6
III. Inhaltliche Bewertung	7
1. Vereinheitlichung des Umweltrechts und Schaffung der integrierten Vorhabengenehmigung	7
2. Vom sektoralen zum integrativen Umweltschutz	8
3. Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung	9
4. Herausforderungen für die Umweltverwaltungen	10
5. Europafähigkeit des Umweltrechts	10
6. Umweltstandards beibehalten – erreichte Vereinfachungen bewahren	11
7. Moderne Instrumente des Umweltrechts fördern	12
8. Wasserwirtschaft und Naturschutz nach der Föderalismusreform I	13
9. Das Umweltgesetzbuch als Plattform für aktuelle und künftige Herausforderungen im Umweltschutz	14
IV. Fazit und Ausblick	15

ANFORDERUNGEN AN DAS UMWELTGESETZBUCH AUS DER SICHT EINES LANDES

I. Einleitung

Ein Umweltgesetzbuch (UGB), welches die wesentlichen Bereiche des Umweltrechts umfasst, hat für die Länder erhebliche Bedeutung. Schließlich sind es die Länder, die die Vorschriften eines solchen Gesetzeswerks vollziehen und es damit gleichsam „mit Leben füllen“. Der Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums (BMU) zum UGB liegt seit Ende November 2007 vor und ist der Öffentlichkeit zugänglich. In diesem Entwurf sind die aus meiner Sicht wesentlichen Kriterien skizziert, die ein UGB erfüllen sollte. Im Hinblick auf diese Kriterien wird der Referentenentwurf einer ersten Bewertung unterzogen.

II. Rolle der Länder bei der Erarbeitung des Umweltgesetzbuchs

Aufgrund der Bedeutung eines UGB ist es richtig, dass die Länder von Anfang an mitwirken und ihre Erfahrungen aus dem Vollzug des Umweltrechts in den Prozess der Erarbeitung des UGB einbringen. Dabei kommt der Frage, wie die Erarbeitung eines UGB begleitet und unterstützt wird, angesichts der nicht einfachen Vorgeschichte, eine erhebliche Bedeutung zu.

Das frühere Scheitern eines UGB in den 1990er Jahren vor Augen, hat sich die Umweltministerkonferenz bereits auf ihrer Sitzung im Mai 2006 auf Vorschlag Baden-Württembergs entschlossen, eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe einzurichten, die unter dem Vorsitz Baden-Württembergs die Arbeiten am UGB begleiten soll. Die Arbeitsgruppe berichtete seither zu jeder Umweltministerkonferenz und einzelne wesentliche Fragestellungen waren Gegenstand intensiver Diskussionen im Kreise der Umweltminister. Es dürfte das erste Mal sein, dass ein Bundesgesetz von Anbeginn seiner Entstehung in einer derart formalisierten Weise eingehend durch die Länder begleitet wird.

Nach fast zwei Jahren intensiver Arbeit bin ich überzeugt davon, dass dieser Ansatz der richtige Weg war und ist. Insbesondere konnten die Länder durch diese Vorgehensweise frühzeitig ihre Erfahrungen aus dem Verwaltungsvollzug einbringen und dadurch möglichen Fehlentwicklungen rechtzeitig entgegensteuern. Der nunmehr vorliegende Referentenentwurf des UGB trägt daher bereits deutlich die Handschrift der Länder. Es ist zu erwarten, dass durch diese Vorgehensweise das trotz alledem sehr umfangreiche Bundesratsverfahren deutlich entlastet wird.

III. Inhaltliche Bewertung

Es dürfte wohl kaum verwundern, dass der Schwerpunkt der Diskussion in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe im Bereich des UGB I lag. Schließlich stellt die in diesem Buch neu geschaffene integrierte Vorhabengenehmigung eine der wesentlichen Neuerungen dar. Der Schwerpunkt der folgenden Ausführungen liegt daher auf diesem Regelungskomplex.

1. Vereinheitlichung des Umweltrechts und Schaffung der integrierten Vorhabengenehmigung

Ein UGB muss zumindest langfristig gegenüber dem Status Quo einen deutlichen Mehrwert bringen. Wenn das UGB in einer bloßen Zusammenführung des bestehenden Rechts unter dem einheitlichen Titel „Umweltgesetzbuch“ bestünde, wäre nicht viel gewonnen. Dabei muss man sich aber auch bewusst sein, dass die Schaffung eines UGB, welches das wesentliche Umweltrecht umfasst, ein derart anspruchsvolles und umfangreiches Projekt ist, dass es sich in einer Legislaturperiode schlichtweg nicht bewältigen lässt. Die umfangreichen und langwierigen Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe haben dies bestätigt. Man tut also gut daran, schrittweise vorzugehen.

Wie zu erwarten war und durch die Diskussionen in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe bestätigt wurde, stellt bei diesem Projekt zunächst die rechtstechnische Vereinheitlichung und Verzahnung von Immissionsschutzrecht und Wasserrecht die größte Herausforderung dar.

Diese beiden Rechtsmaterien sind aufgrund ihrer Historie und ihrer Struktur so verschieden - wenn man nur an die gebundene immissionsschutzrechtliche Genehmigung auf der einen und das wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungs-ermessen auf der anderen Seite denkt -, dass es eines enormen Arbeits- und Abstimmungsaufwandes bedarf, hier zu einheitlichen Strukturen zu kommen, die die Belange beider Umweltmedien in gleicher Weise berücksichtigen. Auf dieses Ziel hat sich die Arbeit bei der Schaffung der integrierten Vorhabengenehmigung konzentriert.

Daher stellen die Regelungen im Referentenentwurf des BMU zumindest im ersten Buch bereits mehr dar, als die bloße Zusammenführung des bestehenden Rechts. Auch wenn in dieser Legislaturperiode die rechtstechnische Vereinheitlichung und Verzahnung der immissionsschutz- und wasserrechtlichen Genehmigungsstrukturen im Vordergrund stand, wird mit der Schaffung einer integrierten Vorhabengenehmigung, der Vereinheitlichung der Begrifflichkeiten und einem einheitlichen umfassenden Verfahrensrecht für alle in den Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung einbezogenen Vorhaben eine wesentliche Vereinfachung eintreten.

Im Gegensatz zum derzeitigen Zustand benötigt der Bürger bzw. ein Unternehmen nur noch eine Genehmigung. Ich habe dabei nicht nur die großen Unter-

nehmen im Blick. Diese haben sich mit ihren Rechtsabteilungen offenbar schon bisher sehr gut mit dem geltenden Recht arrangiert. Mein Blick gilt dabei vielmehr den kleinen und mittelständischen Unternehmen, die sich künftig nicht mehr mit mehreren - in ihren Strukturen und Begrifflichkeiten verschiedenen - Rechtsmaterien auseinandersetzen müssen.

Zu dieser Vereinfachung trägt insbesondere auch die Absicht des Bundes bei, für Deponien, Gewässerausbauten, Rohrleitungsanlagen und künstliche Wasserspeicher die integrierte Vorhabengenehmigung in Form der planerischen Genehmigung vorzusehen. Nur so können umfassend die Begrifflichkeiten aufeinander abgestimmt und ein möglichst weitgehender Gleichklang der Verfahren und der materiellen Genehmigungsvoraussetzungen herbeigeführt werden.

Darüber hinaus trägt dazu auch wesentlich die Schaffung eines einheitlichen Verfahrensrechts bei. Die bisherigen, je nach Art der Genehmigung unterschiedlichen Verfahrensvorschriften aus der 9. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (9. BImSchV), aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) werden für die integrierte Vorhabengenehmigung zu einem einheitlichen Verfahrensrecht zusammengefasst. Die besonderen Verfahrensanforderungen der UVP werden dabei jeweils integriert. Für eine Regelung des Zulassungsverfahrens im UGB gibt es, soweit der Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung betroffen ist, gute und gewichtige Gründe. Das Verfahrensrecht für die der integrierten Vorhabengenehmigung unterfallenden Vorhaben wird gestrafft und an einer Stelle zusammengefasst. Dem Rechtsanwender erschließt sich damit das für das jeweilige Vorhaben einschlägige Verfahrensrecht durch den Blick in ein Gesetz.

2. Vom sektoralen zum integrativen Umweltschutz

Darüber hinaus muss das deutsche Umweltrecht endlich den Schritt von einem sektoralen zu einem integrativen Ansatz gehen und damit einen Weg nachvollziehen, den der europäische Gesetzgeber schon seit längerem beschreitet. Die integrierte Vorhabengenehmigung ist hierzu das richtige Instrument.

Allerdings kommt es dabei auch maßgeblich darauf an, wie diese integrierte Vorhabengenehmigung ausgestaltet ist. Ich möchte nicht verhehlen, dass es hierzu - auch unter den Ländern - unterschiedliche Auffassungen gibt.

Insbesondere von Seiten der Industrie aber auch von einigen wenigen Ländern wird ein Ansatz favorisiert, der auf einheitliche, die Anlage betreffenden Grundpflichten verzichtet und weiterhin nach den Fachbereichen getrennte Prüfungen vorsieht, die zu einer einheitlichen Entscheidung zusammengeführt werden.

Ich bin der Auffassung, dass dieser Ansatz einer integrativen Betrachtungsweise aller Umweltmedien nicht gerecht wird, knüpft dieses Modell doch gerade an

den gegenwärtigen sektoralen Ansatz an. Dazu bedarf es dann auch keines UGB. Den gleichen Effekt könnte man erreichen, wenn man die Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung auf die wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung ausdehnen würde. Diesen Ansatz als „integrierte Vorhabengenehmigung“ zu bezeichnen, wäre reiner Etikettenschwindel.

Ich bin daher sehr froh, dass die Konzeption der integrierten Vorhabengenehmigung im Referentenentwurf des BMU von einem anderen Ansatz ausgeht. Nur durch eine materielle Integration der fachrechtlichen Anforderungen mit einheitlichen Grundpflichten in die integrierte Vorhabengenehmigung lässt sich eine wirklich medienübergreifende Prüfung gewährleisten.

Das dem Referentenentwurf zugrundeliegende Modell orientiert sich zwar an der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, so dass die integrierte Vorhabengenehmigung grundsätzlich eine gebundene Entscheidung ist. Sobald es sich jedoch um eine Gewässerbenutzung handelt oder eine Gewässerbenutzung Teil des Vorhabens ist, wird die Genehmigung insoweit zur Ermessensentscheidung. Ich halte es für wichtig, dass damit das wasserwirtschaftliche Bewirtschaftungsermessens bewahrt werden konnte und der besonders kostbaren Ressource Wasser umfassend Rechnung getragen wird.

3. Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung

Im UGB muss dieser integrative Ansatz auch mit „Leben“ gefüllt werden, d. h. der Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung darf sich nicht auf die klassischen Industrieanlagen beschränken, sondern muss darüber hinausgehen.

Natürlich ist der Katalog von Anlagen, die einer Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes bedürfen, prädestiniert für die integrierte Vorhabengenehmigung. Dabei darf es jedoch nicht bleiben. Der Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung sollte möglichst weit gefasst werden und nur solche Vorhaben außen vor bleiben, bei denen ein sachlicher Grund dafür besteht.

Konkret bedeutet dies, dass zumindest all die Vorhaben in den Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung einbezogen werden sollten, die in ihren Auswirkungen eine gewisse Umweltrelevanz besitzen.

Es ist daher ausdrücklich zu begrüßen, dass der Referentenentwurf des BMU vorsieht, UVP-relevante Gewässerbenutzungen, Gewässerausbauten, die Zulassung von Deponien sowie Rohrleitungsanlagen und künstliche Wasserspeicher in den Anwendungsbereich einzubeziehen.

Gleichwohl möchte ich an dieser Stelle etwas Salz in die Suppe streuen: Der Ansatz des BMU, sich beim Anwendungsbereich der integrierten Vorhabengenehmigung auf seinen Ressortbereich zu beschränken, vermag aus Ländersicht langfristig nicht zu befriedigen.

Ich bin mir wohl bewusst, dass man ein so ambitioniertes Vorhaben auch in der Frage des Anwendungsbereichs der integrierten Vorhabengenehmigung in dieser Legislaturperiode nicht überfrachten sollte. Trotzdem sollte es langfristiges Ziel sein, mit der integrierten Vorhabengenehmigung ein möglichst umfassendes Instrument zur Zulassung von umweltrelevanten Vorhaben zu schaffen. So könnte in der Zukunft durchaus daran gedacht werden, auch kerntechnische oder gentechnische Anlagen in den Anwendungsbereich einzubeziehen.

4. Herausforderungen für die Umweltverwaltungen

Die integrierte Vorhabengenehmigung wird nicht nur zu einer Vereinfachung für den Rechtsanwender führen, sie wird auch die Arbeitsweise der Genehmigungsbehörden verändern. Der medienübergreifende Ansatz wird ein in viel stärkerem Maße projektorientiertes Arbeiten der Fachleute aus den betroffenen Bereichen mit sich bringen. Dabei ist es natürlich hilfreich, wenn die Fachleute in einer Behörde organisiert sind. Durch eine frühzeitige gesamtheitliche Betrachtungsweise wird so eine Entscheidung aus einem Guss ermöglicht. Ich bin der festen Überzeugung, dass dies zu insgesamt besseren Entscheidungen führen wird. Außerdem bringt es für die Bürger und Unternehmen den Vorteil, dass sie eine Entscheidung von einer Behörde erhalten.

Die integrierte Vorhabengenehmigung wird deshalb den Druck auf einzelne Länder erhöhen, ihre Umweltverwaltungen entsprechend zu organisieren. Baden-Württemberg hat diesen Schritt mit seiner Verwaltungsstrukturreform von 2005 bereits vollzogen. Durch die Bündelung der zergliederten Zuständigkeiten von Fach- und Sonderbehörden in den vier Regierungspräsidien, 35 Landratsämtern und neun Stadtkreisen bekommen die Abnehmer von Verwaltungsdienstleistungen einheitliche Anlaufstellen mit kurzen Wegen. Diese einheitliche Verwaltung wird schlanker, überschaubarer und effizienter. Durch die Bündelung vor Ort werden integrierte Entscheidungen erreicht, die an die Stelle häufig gegenläufiger Verwaltungsentscheidungen treten. Bürger und Wirtschaft erhalten vor Ort eine Entscheidung aus einer Hand. Baden-Württemberg verfügt damit bereits über die notwendigen Strukturen, die vielfach geforderte „integrierte Umweltbehörde“ ist dort Realität. Es bleibt abzuwarten, wie sich andere Länder in dieser Frage verhalten werden.

5. Europafähigkeit des Umweltrechts

Schließlich muss ein UGB auch einem der wesentlichen Ziele der Föderalismusreform gerecht werden, nämlich die Europafähigkeit des deutschen Umweltrechts zu steigern. Mit dem Stichwort „Europafähigkeit“ verbinde ich vor allem die Hoffnung, dass Vorgaben aus Brüssel künftig schneller und systematischer in deutsches Umweltrecht umgesetzt werden können. Durch die Überführung der Umweltmaterien Wasser und Naturschutz aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung wurde hierfür ein wichtiger Baustein geschaffen.

Bislang musste in diesen Bereichen zunächst die Umsetzung der europäischen Richtlinie durch den Bund abgewartet werden, bis die Länder dann ihrerseits das veränderte Rahmenrecht des Bundes ausfüllen konnten. Bei dieser Konstruktion war die Überschreitung der Umsetzungsfrist in vielen Fällen vorprogrammiert.

Dagegen sind die Verantwortlichkeiten bei der jetzt geschaffenen Regelung klar verteilt. In den Bereichen, in denen der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, ist zunächst alleine er für die Umsetzung verantwortlich. Dort wo Regelungsspielräume für die Länder verbleiben, liegt dann die Verantwortung bei den Ländern.

Das UGB erleichtert aber auch aus einem anderen Grund die Umsetzung europäischer Vorgaben. Bislang mussten europäische Richtlinien, die einen integrativen Ansatz verfolgten, in komplizierten Artikelgesetzen auf das sektoral strukturierte deutsche Umweltrecht heruntergebrochen werden. Das Paradebeispiel hierfür ist die Umsetzung der IVU-Richtlinie.

Durch ein integrativ strukturiertes einheitliches Rechtsinstrument der Zulassung von Vorhaben und einem einheitlichen Verfahrensrecht, das auch die Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst, dürfte dies künftig deutlich leichter werden.

6. Umweltstandards beibehalten - erreichte Vereinfachungen bewahren

Die Diskussion der vergangenen Monate hat gezeigt, dass mit der Schaffung des UGB die verschiedensten Ängste verbunden sind. Von Seiten der Umweltverbände wird eindringlich vor dem Abbau von Umweltstandards gewarnt, während die Industrie umgekehrt eine Verschärfung von Standards, insbesondere durch die integrierte Vorhabengenehmigung, befürchtet.

Meiner Auffassung nach ist beides unbegründet. In dem geplanten UGB wird das bestehende hohe Schutzniveau für Mensch und Umwelt gewahrt. Dabei besteht durchaus die Möglichkeit, dass eine Entscheidung in ihrer konkreten Ausgestaltung durch die integrative Betrachtungsweise einen anderen Weg nimmt, als dies nach geltendem Recht der Fall ist. Ich meine damit jedoch nicht, dass ein nach geltendem Recht zulässiges Vorhaben künftig nicht mehr zulässig sein wird. Allerdings kann es im einen oder anderen Fall notwendig sein, über Nebenbestimmungen für einen besseren Ausgleich der verschiedenen Umweltbelange zu sorgen. Wenn ich mir die jetzt vorgesehenen Strukturen der integrierten Vorhabengenehmigung anschau, glaube ich aber, dass dies Ausnahmefälle bleiben dürften.

Auch wird das vereinheitlichte Zulassungsrecht mit einheitlichen Begrifflichkeiten zu einer Vereinfachung führen. Während bislang bei der Zulassung eines Vorhabens der Blick der betroffenen Rechtsanwender in das Bundes-Immissionsschutzgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz und das jeweilige Landeswassergesetz mit all ihren unterschiedlichen Systeme-

matiken und Begrifflichkeiten nötig war, genügt künftig – zumindest in sehr vielen Fällen – der Blick in ein Gesetz mit einheitlichen Strukturen und Begrifflichkeiten, nämlich in das UGB. Allerdings müssen sich im UGB auch die in letzter Zeit erreichten Verfahrensvereinfachungen im Anlagenzulassungsrecht wiederfinden. Im Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren sind eine Reihe von Vereinfachungen vorgesehen, die auch in das UGB Eingang finden sollten. Als Beispiel sei an dieser Stelle die Möglichkeit für die Behörde genannt, im Verfahren von einem Erörterungstermin abzusehen.

Nicht zutreffend ist nach meiner Überzeugung die Aussage, dass mit der Erarbeitung des UGB der Abbau von Verfahrensstandards einhergehe. Zum einen beschreitet das UGB einen ohnehin beschlossenen Weg, der sich auch in anderen Gesetzen, wie beispielsweise dem Infrastrukturbeschleunigungsgesetz, wiederfindet. Zum anderen muss die Behörde bei der Frage, ob sie auf den Erörterungstermin verzichtet, Sinn und Zweck des Erörterungstermins beachten. Wenn von vornherein absehbar ist, dass dabei nur die bereits bekannten Argumente vorgetragen werden und darüber hinaus erkennbar ist, dass Konfliktpunkte nicht aus dem Weg geräumt werden können, macht der Erörterungstermin keinen Sinn. Er führt dann nur zu unnötigen Kosten und einem unnötigen Verwaltungsaufwand. Die Vollzugsbehörden vor Ort sind sehr wohl in der Lage, die Situation diesbezüglich zutreffend einzuschätzen.

7. Moderne Instrumente des Umweltrechts fördern

Bei der Erarbeitung des UGB darf es nicht nur um die Integration bestehenden Rechts gehen, vielmehr muss das UGB auch innovative Instrumente des Umweltschutzes aufgreifen. Insbesondere sollten bereits jetzt moderne Umweltmanagementsysteme, wie beispielsweise EMAS, Berücksichtigung finden. Die Absicht des BMU, Instrumente wie EMAS in den Genehmigungsverfahren zu privilegieren, ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Der Arbeitsentwurf des BMU zu den Verfahrensvorschriften für die integrierte Vorhabengenehmigung sieht vor, dass EMAS-Umwelterklärungen bzw. Umweltbetriebsprüfungsberichte die Einholung von Sachverständigengutachten ersetzen können, soweit dadurch die Einhaltung der Genehmigungsvoraussetzungen nachgewiesen werden kann. Gegen eine solche Privilegierung wird häufig – nicht ganz zu Unrecht – eingewandt, dass diese EMAS-Bilanzen für die Genehmigungsverfahren oftmals unbrauchbar seien. Ich unterstütze trotzdem den Ansatz des BMU, weil ich damit die Hoffnung verbinde, dass dies ein Anreiz für die Unternehmen ist, ihre Umwelterklärungen entsprechend zu „ertüchtigen“.

Ich spreche mich an dieser Stelle allerdings gegen die vielfach erhobene Forderung aus, die nach ISO 14000 zertifizierten Betriebe den EMAS zertifizierten Betrieben gleichzustellen. EMAS verfügt aus meiner Sicht über ISO 14000 hinaus gehende wesentliche zusätzliche Qualitätsmerkmale, wie beispielsweise die Prü-

fung durch einen unabhängigen, staatlich überwachten Gutachter, die eine entsprechende Privilegierung rechtfertigen.

8. Wasserwirtschaft und Naturschutz nach der Föderalismusreform I

Durch die neue Kompetenzlage nach der Föderalismusreform I für die Umweltmaterien Wasserwirtschaft und Naturschutz besteht für diese Bereiche aktueller Regelungsbedarf. Der Bund steht hier vor der Herausforderung, in Bereichen, in denen aufgrund bisheriger Zuständigkeiten der Länder eine Vielzahl von unterschiedlichen Regelungsansätzen bestehen, erstmals bundesrechtliche Vollregelungen zu treffen. Der Handlungsbedarf in diesen Bereichen ist ein Grund mehr, in dieser Legislaturperiode ein UGB zu schaffen.

Das Ziel der Vereinfachung und Vereinheitlichung des Umweltrechts muss sich – bei Wahrung des bestehenden Schutzniveaus für Mensch und Umwelt – nicht nur im ersten Buch des UGB bei der integrierten Vorhabengenehmigung, sondern auch in den weiteren Büchern wiederfinden. Vor diesem Hintergrund begrüße ich die Absicht des Bundes, die Gestattungsform der Bewilligung abuschaffen. Zum einen tragen verschiedene Zulassungsformen mit unterschiedlichen Bezeichnungen und unterschiedlicher rechtlicher Ausgestaltung nicht gerade zur Übersichtlichkeit bei. Zum anderen ist die Bewilligung nicht mit den Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie vereinbar. Um die dort vorgegebenen Ziele zu erreichen, benötigen die Behörden flexiblere Instrumente. Ein im Regelfall nur gegen Entschädigung widerrufbares Recht auf Benutzung eines Gewässers wird diesem Bedürfnis nach Flexibilität nicht gerecht.

Aus dem gleichen Grund ist auch die im Entwurf des BMU vorgesehene Abschaffung der sogenannten „alten Rechte“ zu begrüßen. Mit einer Bewirtschaftung der Gewässer, wie sie die Wasserrahmenrichtlinie vorsieht, sind diese aus Zeiten der Monarchie herrührenden Rechte nicht vereinbar. Im Übrigen sieht der Entwurf des BMU hier sehr großzügige Überleitungsregelungen vor.

Im Bereich des Naturschutzes besteht noch in etlichen Punkten Erörterungsbedarf zwischen Bund und Ländern, wie z.B. bei der Frage der Ausgestaltung der Eingriffsregelung, der strategischen Umweltprüfung bei der Landschaftsplanung, die Ausgestaltung der Schutzgebiete im Hinblick auf europarechtliche Verpflichtungen für das Netzwerk Natura 2000, die Regelungen zum Artenschutz und die „gute fachliche Praxis“ der Land-, Forst-, und Fischereiwirtschaft. Zum einen zeigt dies die Schwierigkeit, die bislang aufgrund des Rahmenrechts teilweise unterschiedlichen Ansätze der Länder auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. Hinter anderen Punkten wie der „guten fachlichen Praxis“ der Land-, Forst-, und Fischereiwirtschaft, stehen die Interessengegensätze der Belange der Landwirtschaft auf der einen und des Naturschutzes auf der anderen Seite.

Dem Bund steht für diese Bereiche nach der Föderalismusreform I die konkurrierende Gesetzgebung zu. Die Länder können jedoch mit Ausnahme der abwei-

chungsfesten Bereiche abweichende Regelungen erlassen. Teilweise wird befürchtet, dass damit dem „Umweltdumping“ Tür und Tor geöffnet sei. Diese Befürchtung ist nicht zutreffend. Zum einen gab es innerhalb der Rahmenregelungen des Bundes bereits bislang Regelungsspielraum für die Länder, ohne dass es zu einem Wettbewerb um die Absenkung von Umweltstandards gekommen ist. Zum anderen sind den Abweichungsrechten durch europarechtliche Vorgaben ohnehin Grenzen gesetzt. Die Abweichungsrechte sind aber notwendig, um den Ländern die Möglichkeit zu geben, dort eigene Regelungen zu treffen, wo bundesrechtliche Regelungen regionalen Besonderheiten nicht ausreichend Rechnung tragen.

Außerdem hat das BMU dem Bedürfnis der Länder nach eigenen Regelungsspielräumen auch insoweit Rechnung getragen, als es z.B. im Buch Wasser den Ländern die Möglichkeit eingeräumt hat, kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung von den Bestimmungen des UGB auszunehmen.

9. Das Umweltgesetzbuch als Plattform für aktuelle und künftige Herausforderungen im Umweltschutz

Das BMU beabsichtigt, in weiteren Büchern das TEHG und das EEG in das UGB zu überführen. Auch für diese neue Herausforderung im Umweltschutz gilt die eingangs formulierte Prämisse, dass sich das UGB nicht darauf beschränken darf, das bestehende Recht zu kodifizieren und mit einem neuen Titel zu versehen. Ein modernes UGB muss vielmehr bereits zum jetzigen Zeitpunkt so angelegt werden, dass es die Plattform für neue Herausforderungen im Umweltschutz bildet. Dabei muss es insbesondere auch die Umweltmaterien aufgreifen, die derzeit am drängendsten sind, wie z.B. den Klimaschutz. Die Absicht des BMU, die Bereiche Emissionshandel und Erneuerbare Energien in das UGB einzubeziehen, ist daher positiv zu bewerten. Allerdings sollte der Bund an dieser Stelle mutiger sein und sich nicht damit begnügen, das TEHG und das EEG mit einer neuen Überschrift zu versehen. Die Herausforderungen rund um den Klimawandel führen jetzt schon zu neuen Ansätzen im Umweltrecht und werden dies auch in den nächsten Jahren tun. Für mich stellt sich daher die Frage, warum der Bund sich diesen Herausforderungen rechtstechnisch nicht mit einer systematisch einheitlichen Plattform stellt. Ich finde es sinnvoller, die Regelungsbereiche des Umweltrechts, die dem Klimaschutz dienen, im UGB in einem Buch „Klimaschutz“ zusammenzufassen. Dazu gehört neben dem EEG und dem TEHG beispielsweise auch das künftige Wärmegesetz des Bundes. Damit würde eine systematisch einheitliche Plattform geschaffen, in die sich später auch weitere Regelungsansätze integrieren lassen. Anderenfalls würde der bislang im deutschen Umweltrecht bestehende sektorale Ansatz für den Klimaschutz beibehalten.

Auch mit dem Buch IV hat das BMU einen neuen Ansatz gewählt und unter Abkehr von der bisherigen Systematik die Regelungen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung zentral an einem Ort zusammengefasst. Damit wird den tech-

nologischen Entwicklungen der vergangenen Jahre im Bereich der nichtionisierenden Strahlung Rechnung getragen. Beispielhaft sei hier der Mobilfunk genannt. In Anbetracht der Tatsache, dass in diesem Bereich aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben ohnehin Handlungsbedarf besteht, macht der Ansatz des BMU durchaus Sinn.

IV. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass mit den Arbeiten am UGB in dieser Legislaturperiode insgesamt ein guter Anfang gemacht ist. Ich denke, dass insbesondere die integrierte Vorhabengenehmigung und die weiteren allgemeinen Vorschriften des UGB I maßgeblich zur Vereinheitlichung des deutschen Umweltrechts beitragen werden. Ich verbinde damit auch die Hoffnung, dass die in dieser Legislaturperiode geschaffenen Teile des UGB eine Plattform für neues künftiges Umweltrecht bilden.

Das bedeutet vor allen Dingen auch, dass die Arbeiten an einem UGB nach Abschluss dieser Legislaturperiode nicht aufhören dürfen. Die Rechtsbereiche, die in dieser Legislaturperiode aus verschiedenen Gründen nicht angepackt werden können, müssen in der nächsten Legislaturperiode rasch angegangen werden. Bereiche wie der gebiets- und verkehrsbezogene Immissionsschutz, die Abfallwirtschaft, der Schutz vor gefährlichen Stoffen sowie der Bereich Bodenschutz und Altlasten sollten rasch in das UGB integriert werden. Anderenfalls würden Parallelstrukturen zementiert und damit wesentliche Nachteile des bestehenden Umweltrechts langfristig nicht beseitigt.

Kontakt:

Umweltbundesamt

Postfach 14 06

06844 Dessau-Roßlau

Telefax: (0340) 21 03 22 85

E-Mail: info@umweltbundesamt.de

Internet: www.umweltbundesamt.de

Gedruckt auf Recyclingpapier aus 100% Altpapier

© 2008 Umweltbundesamt