

CHINA
MICHAEL KLOEPFER

Juni 2006

www.kas.de/china
www.kas.de

Umweltrecht in Deutschland

FACHBEITRAG ZUM PANEL 2

Fachbeitrag von Prof. Dr. Michael Klöpfer, Inhaber des Lehrstuhls für Staats- und Verwaltungsrecht, Europarecht, Umweltrecht, Finanzrecht und Wirtschaftsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin im Rahmen eines Internationalen Fachgespräches zum Thema „Umweltrechtliche Gestaltung der Zukunft“ Ende Mai in Peking.

Am 6. Juni 2006 feiert das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) sein zwanzigjähriges Bestehen. In einem Hintergrundpapier¹ des Ministeriums heißt es dazu: „Umweltverschmutzung und Umweltschutz haben natürlich eine viel längere Geschichte als das Bundesumweltministerium. [...] Schon lange vor der Gründung von Umweltressorts – ob in Bund oder Ländern – stritten sich die Experten, Kommentatoren, Politiker und Politikerinnen, in welcher Institution Umweltpolitik die größte Schlagkraft entwickeln könne. Während einerseits die Isolierung der Umweltinteressen in einem eigenen, kleinen Ministerium befürchtet wurde, hoffte man andererseits darauf, in einem eigenen Umweltressort tatsächlich in erster Linie dem Umweltschutz verpflichtet zu sein und sich nicht länger einem anderen Ressortinteresse, wie z.B. der Verkehrs- oder der Landwirtschaft, unterordnen zu müssen. [...] 1970 wurde in der Bundesrepublik Deutschland das erste Umweltministerium gegründet – der Freistaat Bayern hatte hier die Nase vorn. Auf Bundesebene beschloss die Bundesregierung 1971 erstmals ein Umweltprogramm². Die umweltpolitischen Zuständigkeiten innerhalb der Bundesregierung verteilten sich auf sieben Ressorts, wobei vor allem das Bundesinnenministerium mit seiner Abteilung „U“ sich des Themas Umweltschutz annahm, während der

Naturschutz im Bundeslandwirtschaftsministerium angesiedelt war.“

Die Existenzberechtigung eines eigenen Bundesumweltministeriums sowie eigenständiger³ Umweltministerien in zwölf Bundesländern⁴ wird heute niemand mehr ernstlich bestreiten. Die Bündelung von Umweltinteressen und die gesellschaftliche Sensibilisierung für Umweltbelange haben sich als effektiv erwiesen. Gerade der zweite Aspekt bleibt trotz erster Erfolge weiterhin eine wichtige Aufgabe, denn erfolgreicher Umweltschutz kann nicht allein vom Staat und den Instrumenten seines Handelns erreicht werden⁵.

Nichtsdestotrotz gehen vom Umweltrecht selbstverständlich entscheidende Impulse für das gesellschaftliche Bewusstsein aus. In Anknüpfung an die Ausführungen zum Jubiläum des Bundesumweltministeriums steht im Mittelpunkt der folgenden Einführung in das Umweltrecht zunächst dessen jüngere historische Entwicklung (dazu unter 1.); sodann ist auf den Begriff des Umweltrechts (dazu unter 2.), seine Systematik und Kodifizierung (dazu unter 3.), die es prägenden Prinzipien (dazu unter 4.), und schließlich auf die sich abzeichnenden Entwicklungsperspektiven (dazu unter 5.) einzugehen. Nicht eingegangen werden soll hier zur Vermeidung von Wiederholungen im Hinblick auf das Panel 1 auf die Instrumente des Umweltrechts, deren Effizienz und Wandel.

1. Geschichtliche Entwicklung

Das moderne Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland kann auf eine nunmehr rund fünfundsiebzigjährige Geschichte zurückblicken. Im Verlauf 1960er und Anfang

der 1970er Jahre erwachte allmählich das gesellschaftliche Interesse am Umweltschutz und führte zu lebhafter werdenden Diskussionen. Daraus entwickelte sich das erste Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29. September 1971⁶. Dieses enthielt ein politisches Bekenntnis zum Umweltschutz als einer wesentlichen Aufgabe des Staates – dem erst knapp fünfundsiebenzig Jahre später ein verfassungsrechtliches folgte⁷ –, und in ihm war ein noch ausfüllungsbedürftiges, aber bekennend umweltspezifisches Gesetzgebungsprogramm niedergelegt. Verdient gemacht hat sich das Umweltprogramm von 1971 nicht zuletzt auch dadurch, dass die elementaren Prinzipien der Umweltschutzgesetzgebung, das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip, in ihm erstmals formuliert wurden.

In den Folgeprozess, der auch die am 5. Juni 1972 beginnende erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm flankierte, schreiben sich umfangreiche Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes ein. Soweit dabei von einer „Pionierphase der Umweltschutzgesetzgebung“ gesprochen wird, ist dies nur mit Rücksicht auf die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im Hinblick auf den Bund zutreffend. Die Länder hatten bereits in den 1960er Jahren beispielsweise auf dem Gebiet des Immissionsschutzrechts Gesetzgebungsinitiative im Umweltbereich ergriffen, wodurch sich der Föderalismus als Triebfeder des Umweltschutzgedankens erwiesen hatte. Der Bund zog im Nachgang des Umweltprogramms 1971 mit dem Benzin-Blei-Gesetz von 1971⁸, dem Abfallgesetz aus dem Jahr 1972 (heute: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)⁹ und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974¹⁰ mit den dazugehörigen Verordnungen nach. 1976 wurden das Atomgesetz¹¹ und das Wasserhaushaltsgesetz¹² reformiert sowie das Abwasserabgabengesetz¹³ und das Bundesnaturschutzgesetz¹⁴ verabschiedet.

In den 1980er Jahren trat der Gesetzgeber in eine Modernisierungsphase des Umweltschutzrechts ein, die vor dem Hintergrund günstiger wirtschaftlicher Bedingungen erfolgte, aber wie schon in den 1970er Jahren nach einem letzten öffentlichen Aufschrecken

durch das Reaktorunglück von Tschernobyl am 26. April 1986 schließlich von abflauernder Reformbereitschaft eingeholt wurde. In diesen Zeitraum fällt auch die Verankerung einer eigenen Kompetenzgrundlage für eine europäische Umweltpolitik im EWG-Vertrag¹⁵ durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17./28. Februar 1986, die sich heute in einem eigenen Titel XIX, „Umwelt“, in den Art. 174-176 EG findet¹⁶. Allerdings waren die Europäischen Gemeinschaften schon zuvor auf dem Gebiet des Umweltschutzrechts mittels rund 200 Rechtsakten¹⁷ rechtsetzend tätig geworden, wobei die wettbewerbsrelevanten Aspekte des Umweltschutzes im Mittelpunkt standen. Vor allem mit der Richtlinie 85/377/EWG¹⁸ über die Umweltverträglichkeitsprüfung, der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt¹⁹, der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung²⁰ und der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 über das so genannte gemeinschaftliche „Öko-Audit-System“²¹ sind von den Europäischen Gemeinschaften wichtige Impulse zur Weiterentwicklung des Umweltschutzrechts in Europa ausgegangen, die im Kontrast zu der politischen Kritik steht, die die EU begünstige einen Standortwettbewerb zu Lasten des Umweltschutzes²².

Anfang des letzten Jahrzehnts des 20. Jahrhunderts stellte die deutsche Wiedervereinigung das Umweltschutzrecht vor eine Herausforderung bis dahin ungekannten Ausmaßes²³. Die unter dem Oberbegriff „Herstellung der ökologischen Einheit“²⁴ zusammengefassten Aufgaben führten zu zum Teil kontroversen Entwicklungen. Einerseits wurden Umweltschutzbestimmungen als Investitionshindernisse angesehen, deren Wirkung durch die so genannten Beschleunigungsgesetze²⁵ und die Einschränkung des Anwendungsbereiches von DDR-Naturschutzverordnungen²⁶ abgemildert werden sollte.

Andererseits herrschte im Beitrittsgebiet eine Umweltsituation, die der Bericht der Bundesregierung „Umwelt 1994. Politik für eine nachhaltige, umweltgerechte Entwicklung“ wie folgt beschreibt: „Die neuen Länder sind besonders in Industrieregionen mit enormen Umwelthypotheken belastet. Die

zum Teil dramatischen Belastungen von Boden, Wasser und Luft sind in weiten Bereichen das Ergebnis der jahrzehntelangen sozialistischen Planwirtschaft, die durch den rücksichtslosen Umgang mit den natürlichen Ressourcen gekennzeichnet war und notwendige strukturelle Anpassungen verhindert hat. Eine ineffiziente Energieversorgung, veraltete Produktionsstrukturen, eine unzureichende Versorgungs- und Entsorgungsstruktur und eine industriell geprägte Landwirtschaft mit hohem Einsatz von Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteln haben zu teilweise erheblichen Schädigungen der Umwelt geführt.²⁷ Diese Zustände machten einen erheblichen Aufwand zur Sanierung der so entstandenen ökologischen Altlasten erforderlich²⁸, welche noch nicht abgeschlossen ist.

Zugleich ergriff der Verfassungsgeber im Rahmen des Wiedervereinigungsprozesses die Gelegenheit, der seit Ende der 1960er Jahre schwelenden zunächst politischen und später auch juristischen Diskussion um die Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz weitgehend ein Ende zu setzen, indem er auf der Grundlage der Ergebnisse der gemeinsamen Verfassungskommission den Art. 20a in das Grundgesetz einfügte²⁹, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Gegenstand einer Staatszielbestimmung enthält.

Ende der 1990er Jahre und zu Beginn des 21. Jahrhunderts stand und steht das Umweltrecht schließlich im Zeichen von Umweltabgaben wie Ökosteuer³⁰ und Dosenpfand³¹, von Energiewende³² und Anpassung des nationalen Rechts an europarechtliche Vorgaben³³.

In den letztgenannten Zusammenhang fallen auch zwei Initiativen der Bundesregierung der 15. Legislaturperiode, die aufgrund der Auflösung des Bundestages 2005 dem Grundsatz der Diskontinuität zum Opfer fielen. Sie hatte noch Referentenentwürfe zu einem Umweltschadengesetz³⁴ und einem Umweltrechtsbehelfgesetz³⁵ auf den Weg gebracht, die den ersten Entwurf betreffend eine Haftung auch für schädliche Nebenfolgen genehmigter Tätigkeiten und den zweiten Entwurf betreffend eine Verallgemeine-

rung der Verbandsklage im Umweltrecht zum Gegenstand hatten³⁶.

2. Begriff des Umweltrechts

Das Recht bildet einen Sachverhalt der Lebenswelt ab und ordnet ihm in einem Konditionalprogramm eine Rechtsfolge zu. Um den Begriff des Umweltrechts erfassen zu können, ist es daher erforderlich, als begriffliche Vorklärung und zugleich als Präzisierung des Rechtsgutes Umwelt die Definition des Umweltschutzes in den Blick zu nehmen. "Umweltschutz ist die Gesamtheit der Maßnahmen, welche die Umwelt des Menschen vor schädlichen Auswirkungen der Zivilisation schützen"³⁷. Lange Zeit herrschte Streit darüber, ob dem ein anthropozentrischer oder ein ökozentrischer Umweltbegriff zugrunde zu legen sei³⁸. Dahinter verbarg sich die Frage, ob die Umwelt hauptsächlich in ihrer dem Menschen dienenden Funktion oder aus ihrem originären Selbstwert heraus zu schützen sei.

Nach und nach setzte sich jedoch die Erkenntnis durch, dass der Schutz der Umwelt stets jedenfalls mittelbar vorteilhafte Folgen bzw. die Abwendung negativer Auswirkungen zugunsten der Existenz des Menschen erwarten lässt³⁹.

Mit der Aufnahme des Art. 20a in das Grundgesetz, der den "Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen" zum Staatsziel erhebt, hat der Verfassungsgeber ebenfalls einer vermittelnden Begriffsbildung den Vorzug gegeben. Er hat die natürlichen Lebensgrundlagen als Synonym für die Umwelt verwendet⁴⁰ und sich damit gegen einen anthropozentrischen Ansatz entschieden, dessen Vertreter den Wortlaut "Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen" favorisiert hatten⁴¹. Umweltschutz endet also auch von Verfassungswegen nicht schon bei der Bewahrung eines ökologischen Existenzminimums⁴².

Daraus folgt, dass Umweltschutz eine bipolare Wirkrichtung haben muss: einerseits bedarf es des repressiven Umweltschutzes zur Beseitigung bereits eingetretener und der Begrenzung bestehender Umweltbeeinträchtigungen, andererseits ist auch präven-

tiver Umweltschutz im Sinne einer gestalterischen Einflussnahme auf die Zukunft mit dem Ziel erforderlich, den Eintritt von Umweltverschlechterungen zu verhindern.

Dies vorweggeschickt lässt sich das Umweltrecht im weiteren Sinne definieren als die Gesamtheit umweltrelevanter Regelungen. Damit ist der Charakter des Umweltrechts als Querschnittsmaterie angesprochen⁴³. Unter den weiten Umweltrechtsbegriff fallen Vorschriften des öffentlichen Rechts, des Zivil- und des Strafrechts⁴⁴, mit anderen Worten: umweltschützende Normen sind in der gesamten Rechtsordnung auffindbar. Dies hatte zur Folge, dass noch in den 1970er Jahren der Rechtsgebietscharakter des Umweltrechts streitbefangen war⁴⁵. Dieser Charakter steht – unabhängig von der exakten Klärung der Kriterien, die erfüllt sein müssen, um von der Entstehung eines Rechtsgebiets zu sprechen⁴⁶ – heute außer Zweifel für das Umweltrecht im engeren Sinne, zu dem zuvörderst Gesetze zählen, die einer spezifisch umweltschützenden Aufgabe dienen⁴⁷. Der damit zugleich ausgewiesene – öffentlich-rechtliche – Kernbereich des Umweltrechts besteht aus dem Naturpfleregerecht, dem Immissionsschutzrecht, dem Strahlenschutzrecht, dem Abfallrecht, dem Gewässerschutzrecht, dem Gefahrstoffrecht – wobei zwischen beiden seit rund zwanzig Jahren das Bodenschutzrecht steht⁴⁸ –, dem Energierecht und dem Gentechnikrecht⁴⁹.

3. Rechtsquellen, Kodifizierung und Systematik

Wie bereits angedeutet, sind die Zuständigkeiten im Bereich des Umweltrechts im engeren Sinne durch das Grundgesetz gemäß dessen Artt. 30, 70 ff. nicht gebündelt dem Bund oder den Ländern zugewiesen, sondern jede der beiden Verbandsebenen hat umweltrechtliche Kompetenzen.

Als die maßgeblichen Umweltschutzgesetze auf Bundesebene dürfen – wertungsfrei nicht nach ihrer Bedeutung untereinander, sondern alphabetisch geordnet – das Abwasserabgabengesetz, das Atomgesetz, das Bundes-Bodenschutzgesetz, das Bundes-

Immissionsschutzgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz, das Chemikaliengesetz, das Elektro- und Elektronikgerätegesetz, das Energieeinsparungsgesetz, das Erneuerbare-Energiengesetz, das Gentechnikgesetz, das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz, das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Pflanzenschutzgesetz, das Stromsteuergesetz, das Tierschutzgesetz, das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, das Umweltauditgesetz, das Umwelthaftungsgesetz, das Umweltinformationsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz gelten⁵⁰. Daneben tritt eine Vielzahl von Gesetzen, die Öffnungsmechanismen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen vorhalten, z. B. im Technikrecht, Arbeitssicherheitsrecht, Baurecht, Verkehrsrecht, Landwirtschafts- und Forstrecht. Nicht erst seit der Schaffung des Art. 20a GG obliegt dem Gesetzgeber eine durchgängige ressort- und gebietsübergreifende Rücksichtnahme auf Umweltschutzanliegen⁵¹.

Aus dem Vorstehenden wird zugleich ersichtlich, dass eine einheitliche Kodifizierung, wie sie bereits seit Mitte der 1980er Jahre angeregt und diskutiert wird⁵², bislang nicht stattgefunden hat. In der ersten Hälfte der 1990er Jahre hatte sich diese Diskussion erheblich intensiviert⁵³ und die Entwürfe einer Professoren-Kommission sowie die Arbeiten einer unabhängigen Sachverständigenkommission hervorgebracht⁵⁴. Das anspruchsvolle Projekt, das in ein Umweltgesetzbuch mit einem Allgemeinen und einem Besonderer Teil sollte, kam jedoch nicht zum Abschluss. Im Jahr 2000⁵⁵ musste das vorläufige Scheitern des Projekts eingeräumt werden, nachdem ein Referentenentwurf über die Ressortabstimmung nicht hinausgekommen war. Dies war im Wesentlichen auf Bedenken zurückzuführen, dass die vorgesehenen Vorschriften des Allgemeinen Teils des UGB den Anforderungen des Art. 75 GG über die Bundeszuständigkeit für die Rahmengesetzgebung nicht hinreichend hätten Rechnung tragen können, soweit sie die Bereiche Wasserhaushalt sowie Natur und Landschaft erfassten. Es wurde befürchtet, bei einer Ausgestaltung des Allgemeinen Teils des UGB in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Art. 75

GG die mit der Kodifikation und insbesondere der Einführung der integrierten Vorhabengenehmigung verfolgten Zielsetzungen der Vereinheitlichung, Vereinfachung und ökologischen Modernisierung des Umweltrechts zu verfehlen.

Zwischen den Aspekt der disjunkten Kodifizierung des Umweltrechts und die Darlegung seiner Grundprinzipien fügt sich der Umstand, dass die Lehre dennoch das deutsche Umweltrecht in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil untergliedert. Zum Allgemeinen Teil zählen insbesondere die übergreifenden Fragen der Prinzipien des Umweltrechts, seiner Instrumente und der Haftung für Umweltschäden. Das Besondere Umweltrecht wird nach medien- und tätigkeitsbezogenen Aspekten eingeteilt und besteht insbesondere aus den unter 2. am Ende aufgeführten Rechtsmaterien.

4. Grundprinzipien

Aufgrund des Scheiterns des UGB warten die Prinzipien des Umweltrechts noch immer auf eine explizite schriftliche Fixierung in einem übergreifenden Gesetzeswerk⁵⁶. Damit haben sie noch immer den Status auslegungleitender, mehr der politischen Sphäre zuzuordnender Zielsetzungen⁵⁷. Dies schmälert ihre praktische Bedeutung indes nicht⁵⁸. Die wesentlichen hergebrachten Prinzipien des Umweltrechts sind:

a) In zeitlicher Logik an erster Stelle steht das Vorsorgeprinzip. Es ist in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG für das Immissionsschutzrecht positivrechtlich normiert und kommt ebenso in den Vorschriften über Umwelt- und Umweltverträglichkeitsprüfungen zum Ausdruck. Nach dem Vorsorgeprinzip sollen Umweltschäden nach Möglichkeit vermieden werden, also nicht erst zur Entstehung gelangen. Damit geht das Vorsorgeprinzip über das allgemeine Recht der Gefahrenabwehr hinaus⁵⁹; die „Gefahrschwelle“ ist gegenüber dem Erfordernis der messbaren Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in Abhängigkeit von der Schwere der drohenden Rechtsgutsverletzung technisch herabgesetzt. Die Konsequenz des Prinzips ist eine doppelte: Wo Emissionen nicht vermieden werden können – was Vorrang ge-

nießt –, sind sie an ihrer Quelle auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Letztgenannter Aspekt wird zuweilen unter Rückgriff auf Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG als eigenes „Ursprungsprinzip“ aufgefasst.

b) Das Verursacherprinzip, das Leitbild für die Verantwortungszuweisung im Umweltrecht ist, setzt schwerpunktmäßig im repressiven Bereich an, soll aber auch general- und spezialpräventive Wirkung haben: nach ihm bzw. seinen positivrechtlichen Ausformungen z. B. im Umwelthaftungsrecht hat derjenige, auf dessen Verhalten eine Umweltbelastung zurückzuführen ist, auch für die Kosten ihrer Beseitigung oder ihres Ausgleichs einzustehen. Dabei greift es zu kurz, die Erscheinungsform des Verursacherprinzips in der Verwaltungspraxis auf Kostenbescheide zu reduzieren. Dem Verursacherprinzip wohnt auch eine Steuerungsfunktion im Sinne wirtschaftlicher Vernunft inne, indem es zu umweltschonendem Verhalten anhalten und ggf. in Form von Auflagen und Anordnungen solches Verhalten mit behördlicher Autorität einfordern soll. Das Verursacherprinzip gelangt an seine Grenzen, wo so genannte Summationseffekte und Distanzschäden eine Rolle spielen. Das dann eingreifende komplementäre Prinzip zum Verursacherprinzip ist das Gemeinlastprinzip, das die Verantwortung für die Beseitigung bzw. den Ausgleich der Umweltbelastung der verfassten Allgemeinheit auferlegt.

c) Die Trias der Hauptprinzipien des Umweltrechts vervollständigt schließlich das Kooperationsprinzip, das über die gesamte Zeit der Entwicklung des modernen Umweltrechts hinweg in seinen Konturen relativ amorph geblieben ist. Es drückt die bereits erwähnte Erkenntnis aus, dass Umweltschutz allein von staatlicher Seite zum Scheitern verurteilt ist und daher nur ein möglichst enges Zusammenwirken des Staates und der Subjekte seiner Rechtsordnung effektiven Umweltschutz hervorbringen kann. Seine Absicherung im Verfahren findet das Kooperationsprinzip in Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Plan- und Genehmigungsverfahren, z. B. in §§ 10 BImSchG, 2a, 3 BauGB, sowie in den

Regelungen über Verbandsklagen, derzeit v. a. noch in den Naturschutzgesetzen der Länder⁶⁰.

Soweit es verfahrensrechtliche Relevanz entfaltet, dient das Kooperationsprinzip dazu, werbend für die Akzeptanz staatlicher Maßnahmen einzutreten und sie im Gegenzug mittels der Öffnung für den Sachverständigen aus nichtstaatlichen Bereich zu optimieren, was jeweils ihren Vollzug erleichtert. Dabei kommt dem Kooperationsprinzip als übergeordnetem Prinzip selbstredend keine Eingriffsermächtigungsqualität zu.

Teilweise wird das Kooperationsprinzip schließlich auch als ergänzendes Prinzip bei der Frage der Kostenhaftung verstanden, wobei unklar geblieben ist, worin der Mehrwert gegenüber dem Gemeinlastprinzip liegt, wenn dem Kooperationsprinzip insofern entnommen wird, dass es eine gemeinschaftliche Kostentragung durch Staat und Gesellschaft für Umweltschutzmaßnahmen vorsieht. Dies kann allenfalls als Erweiterung der Kostentragungsregeln auf zukunftsgerichtete Maßnahmen interpretiert werden.

5. Entwicklungsperspektiven

Den Ausführungen im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD⁶¹ zufolge wird in der aktuellen Legislaturperiode das umweltrechtliche Geschehen neben internationalen Bemühungen in den Bereichen Klimaschutz und Emissionshandel sowie um Nachhaltigkeitsstrategien ein neuer Anlauf im Hinblick auf eine einheitliche Kodifizierung des deutschen Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch (UGB) bestimmen. Dieser schreibt sich wegen der bisherigen verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsprobleme, die den Bund in seiner Gesetzgebungstätigkeit im Umweltbereich einschränken und die damit der Schaffung eines UGB wesentlich entgegenstehen⁶², in den Kontext der Debatte um die so genannte Föderalismusreform ein⁶³. Die Föderalismusreform sollte als Chance begriffen werden, der aus diesem Staatsorganisationsprinzip fließenden Idee des Wettstreits um die besten Lösungen in einem dennoch solidarischen Verbund wieder zu neuer Kraft zu verhelfen, den es in

der Vergangenheit für den hier interessierenden Gegenstand wie dargelegt gerade am Beginn der Entwicklung des modernen deutschen Umweltrechts hatte.

Die Hauptgründe, die für ein UGB sprechen, sind nicht neu. Wie bereits im Hinblick auf die Systematik erläutert, erschweren stark verschränkte und verzweigte Verbands- und Organzuständigkeiten eine Umweltpolitik, -gesetzgebung und -verwaltung aus einem Guss.

Nach dem Willen der Koalitionspartner soll daher in einem UGB auch die Konzentrationswirkung von Genehmigungen gestärkt werden. Geplant ist, im Zuge der Umgestaltung der Kompetenzmodi nach Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes insbesondere die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt in die konkurrierende Gesetzgebung und zugleich in eine so genannte Abweichungsgesetzgebung der Länder einzugliedern⁶⁴. Hinsichtlich der konkurrierenden Gesetzgebung soll weiter der Anwendungsbereich Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bezüglich Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 2. und 3. Var. GG) eingeschränkt werden, die gleichzeitig mit der Einführung des Art. 20a GG 1994 umgestaltet wurde und die verlangt, dass der Bund sein Tätigwerden auf Fälle beschränkt, in denen die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit nach Grund und Umfang im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht⁶⁵.

Neu zu schaffendes Übergangsrecht soll dafür Sorge tragen, dass derzeit geltendes Bundesrecht, zu dessen Erlass dem Bund künftig wegen der Änderung der Artt. 74 Abs. 1 oder 75 Abs. 1 GG die Zuständigkeit fehlt, als Bundesrecht so lange weiter gelten soll, wie die Länder keinen landesrechtlichen Ersatz geschaffen haben.

Die angekündigten Regelungen sind auf Kritik aus unterschiedlichsten Lagern gestoßen. Einerseits wird vorgebracht, das Ende der beklagten Zersplitterung sei nicht ab-

sehbar, im Gegenteil. Befürchtet wird daneben eine noch weiter ausufernde Bürokratie⁶⁶. Andere Stimmen befürchten hingegen einen Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern nach unten⁶⁷.

Ob und ggf. welche politischen Kompromisse hier gefunden werden, wird sich weisen. Der Föderalismus hat seine Kraft auch in umweltpolitischer und -rechtlicher Hinsicht bereits unter Beweis gestellt, wie im historischen Abriss gezeigt. Es bleibt zu hoffen, dass ihm dazu die Möglichkeit auch weiterhin in einer sinnvoll und behutsam umgestalteten Kompetenzordnung des Grundgesetzes erhalten wird.

Anmerkungen

¹ Abrufbar unter <http://www.bmu.bund.de/files/ministerium/application/pdf/20jahrebmu.pdf>, letzter Aufruf am 20.04.2006.

² BT-Drs. VI/2710. Dieses Programm wird gemeinhin als Ausgangspunkt für die Entwicklung des modernen deutschen Umweltrechts angesehen, dazu unten 2. sowie näher Kloepfer, Umweltrecht, München, 3. Aufl. 2004, § 2 Rn 76 ff.

³ Gemeint sind Ministerien, deren Ressortbezeichnung allein oder an erster Stelle die Umwelt enthält.

⁴ Vgl. Mitgliederliste der Umweltministerkonferenz, abrufbar unter www.umweltministerkonferenz.de, letzter Aufruf am 20.04.2006.

⁵ Kloepfer (Fn 2), § 1 Rn 24; Schmidt/Schöne, NJW 1994, S. 2514 (2519).

⁶ BT-Drs. VI/2710.

⁷ Dazu noch näher im Folgenden.

⁸ Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore, BGBl. I 1971 S. 2795, zuletzt geändert durch G v. 25.11.2003, BGBl. I 2003 S. 2308.

⁹ Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen, BGBl. I 1972 S.873, mit Wirkung v. 06.10.1996 v. Kreislaufwirtschafts- und AbfallG abgelöst durch G v. 27.06.1994, BGBl. I 1994 S. 1440.

¹⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BGBl. I 1974 S. 721, 1193, neugefasst durch Bek. v. 26.09.2002, BGBl. I 2002 S. 3830; zuletzt geändert durch G v. 25.06.2005 BGBl. I 2005 S. 1865.

¹¹ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, BGBl. I 1959 S. 814, neugefasst durch Bek. v. 15.07.1985, BGBl. I 1985 S. 1565; zuletzt geändert durch G v. 12.08.2005, BGBl. I 2005 S. 2365.

¹² Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, BGBl. I 1957 S. 1110, 1386, neugefasst durch Bek. v. 19.08.2002, BGBl. I 2002 S. 3245, zuletzt geändert durch G v. 25.06.2005, BGBl. I 2005 S. 1746.

¹³ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer, BGBl. I 1976 S. 2721, 3007, neugefasst durch Bek. v. 18.01.2005, BGBl. I 2005 S. 114.

¹⁴ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I 1976 S. 3574 und 1977 S. 650; mit Wirkung v. 04.04.2002 v. Bundesnaturschutzgesetz 2002 abgelöst durch G v. 25.03.2002, BGBl. I 2002 S. 1193.

¹⁵ Damals noch EWG-Vertrag; die Verengung auf den Wirtschaftsbezug hinsichtlich Gemeinschaft und Vertragsbezeichnung wurde erst durch den Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992 in Europäische Gemeinschaften aufgegeben, s. den Überblick über die geschichtliche Entwicklung der EU bei Ahlt/Deisenhofer, Europarecht, München, 3. Aufl. 2003, S. 3 ff. (4).

¹⁶ Hierzu sowie zum folgenden Streinz, Europarecht, Heidelberg, 7. Aufl. 1005, Rn 1110 ff.

¹⁷ Streinz aaO; offizielle Umweltpolitikseiten der EG, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/lvb/l28066.htm>, letzter Abruf vom 23.04.2006.

¹⁸ ABI. EG 1985 Nr. L 175/40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997, ABI. EG 1997 Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26.05.2003, ABI. EG 2003 Nr. L 156/17.

¹⁹ ABI. EG 1990 Nr. L 158/56, abgelöst durch die Richtlinie 2003/4/EG vom 28.01.2003, ABI. EG 2003 Nr. L 41/26.

²⁰ ABI. EG 1996 Nr. L 257/26.

²¹ Amtliche Bezeichnung: Verordnung über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABI. EG 2001 Nr. L 114/1.

²² Zu dieser Kritik im Hinblick auf die Debatte um Schadstoffgrenzwerte exemplarisch Arndt in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg, 7. Aufl. 2003, VIII Rn 21; s. dort auch zu den genannten Rechtsakten, Rn 22 f.

²³ Zum Ganzen Kloepfer, Das Umweltrecht in der deutschen Einigung, Berlin 1991.

²⁴ Kloepfer (Fn 2), § 2 Rn 109.

²⁵ Dazu Erbguth, JZ 1994, S. 477.

²⁶ Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. 8. 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag vom 18. 9. 1990, BGBl. II 1990 S. 1239, Ziff. 30.

²⁷ BT-Drs. 12/8451, S. 10.

²⁸ Ausführliche Herleitung und Darstellung von Grund und Umfang der staatlichen Ver-

antwortung der Bundesrepublik für diese Sanierung bei Heilmann, LKV 1994, S. 305.

²⁹ Murswiek, NVwZ 1996, S. 222, der sich wie viele andere kritisch mit der Fassung und Stellung der Vorschrift auseinandersetzt und sie „nicht gerade [als] ein Glanzstück an Klarheit und Prägnanz der Aussage und weit davon entfernt, als Musterbeispiel gelungener Verfassungsästhetik gerühmt werden zu können“, ansieht; ders. in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, München, 3. Aufl. 2003, Art. 20a Rn 1 ff.; Peters, NVwZ 1996, S. 555; Westphal, JuS 2000, S. 339.

³⁰ Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24.03.1999, BGBl. I 1999 S. 378.

³¹ Auf der Grundlage von § 8 der Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackV) vom 21.08.1998, BGBl. I 1998 S. 2379, zuletzt geändert durch Art. 1 Vierte ÄndVO vom 30.12.2005, BGBl. I 2006 S. 2; der Mechanismus des Dosenpfandes war bereits in der Vorgängerverordnung vom 12. Juni 1991, BGBl. I 1991 S. 1234, enthalten.

³² Gesetz zur Förderung der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien sowie zur Änderung des Mineralölsteuergesetzes (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) vom 29.03.2000, BGBl. I 2000 S. 305.

³³ Zuletzt u. a. durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24.06.2004, BGBl. I 2004 S. 1359, mit dem die zwingenden Vorgaben der Plan-UP-Richtlinie und der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie, die Integration der gemeinschaftlichen und nationalen Anforderungen des Umweltrechts in das Verfahren der Bauleitplanung nach dem Leitbild der nachhaltigen Stadtentwicklung u. w. m. umgesetzt wurden.

³⁴ In Bezug genommen in BT-Drs. 15/5661 in der Schriftlichen Frage des Abgeordneten Hans-Michael Goldmann und der Antwort des Staatssekretärs Rainer Baake, S. 63.

³⁵ Gegenstand des Rechtsgutachtens von Danwitz' "Zur Ausgestaltungsfreiheit der Mitgliedstaaten bei Einführung der Verbandsklage anerkannter Umweltschutzvereine nach den Vorgaben der Richtlinie 2003/35/EG und der sog. Aarhus-Konvention" an den VDEW e.V., abrufbar unter http://www.bdionline.de/Dokumente/Verkehrspolitik/Gutachten_Danwitz.pdf, letzter Aufruf am 20.04.2006.

³⁶ Der Entwurf des Umweltrechtsbehelfgesetzes schrieb sich damit auch in die aktuellen Diskussion um effektiven Rechtsschutz im Umweltrecht ein, die vertieft auf dem Rostocker Umweltrechtstag 2004 erörtert wurde, s. Tagungsbericht von Edler, NVwZ 2005, S. 424 ff.

³⁷ Kloepfer in: Kunst/Herzog (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. Bd., Stuttgart, 3. Aufl. 1987, Stichwort "Umweltschutz", Sp. 3639.

³⁸ Nachweise bei Murswiek, NVwZ 1996, S. 222 (224) m. Fn. 20.

³⁹ Kloepfer aaO, Murswiek aaO.

⁴⁰ Jarass/Pieroth, GG, München, 8. Aufl. 2006, Art. 20a Rn 3.

⁴¹ BMI/BMJ (Hrsg.), Staatszielbestimmungen/Gesetzgebungsaufträge. Bericht der Sachverständigenkommission, 1983, Rdnrn. 130ff.

⁴² Ebda., Rn 155.

⁴³ Kloepfer (Fn 2), § 1 Rn 41; Reinhardt, LKV 1994, S. 244.

⁴⁴ Zum Umweltstrafrecht vertiefend Panel 5.

⁴⁵ Breuer in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin, 13. Aufl. 2005, S. 576; Kimminich, Das Recht des Umweltschutzes, München, 2. Aufl. 1972, S. 9 ff.

⁴⁶ Kloepfer (Fn 2), § 1 Rn 62.

⁴⁷ Statt aller Arndt (Fn 22), VIII Rn 6, Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, Baden-Baden 2005, § 2 Rn 1, Kloepfer (Fn 2), § 12 Rn 60 f.

⁴⁸ Kloepfer in: Kunst/Herzog (Fn 37), Sp. 3642.

⁴⁹ Umfangreiche Textsammlung bei Kloepfer (Hrsg.), Umweltschutz, 2 Bde., München, Losebl., 44. EL Std. 01.09.2005.

⁵⁰ Allesamt enthalten mit Fundstellennachweisen in der vorstehenden Textsammlung; insoweit ebenfalls, wenn auch im Übrigen knapper bei Storm (Hrsg.), Umweltrecht, München, 17. Aufl. 2005.

⁵¹ Aus der Zeit vor der entsprechenden Änderung des Grundgesetzes eindrucksvoll Kloepfer in Kunst/Herzog (Fn 37), Sp. 3644 f., der besonders auf die grundrechtliche Komponente des Umweltschutzes eingeht; dazu auch Arndt (Fn 22), VIII Rn 35 ff.

⁵² S. schon Kloepfer in Kunst/Herzog (Fn 37), Sp. 3644.

⁵³ Vgl. insbesondere die Verhandlungen des Neunundfünfzigsten Deutschen Juristentages, München 1992, Bd. 2, S. N 6-N 202.

⁵⁴ Sendler, NVwZ 1996, S. 1145.

⁵⁵ Wasielewski, NVwZ 2000, S. 15.

⁵⁶ Reinhardt, LKV 1994, S. 244 (245).

⁵⁷ Ebda.; Arndt (Fn 22), VIII Rn 43 f.

⁵⁸ Kloepfer (Fn 2), S. 165 ff.; Reinhardt aaO.

⁵⁹ Hierzu sowie zum Folgenden in breiter Übereinstimmung statt vieler Arndt (Fn 22), VIII Rn 46 ff.; Kloepfer in: Kunst/Herzog (Fn 37), Sp. 3645 ff.; Reinhardt, LKV 1994, S. 244 (245 f.).

⁶⁰ S. die Nachweise bei Kopp/Schenke, VwGO, München, 14. Aufl. 2005, § 42 Rn 181. § 61 BNatSchG wird in seiner Reichweite durch § 69 Abs. 5-7 BNatSchG erheb-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

lich eingeschränkt und sieht mithin keine allgemeine Verbandsklage mehr vor.

CHINA

MICHAEL KLOEPFER

⁶¹ Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD, Rheinbach 2005, S. 66 f.

Juni 2006

www.kas.de/china

www.kas.de

⁶² Zu diesen Problemen Wasielewski, NVwZ 2000, S. 15 (19).

⁶³ Vgl. dazu auch jüngst die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Meierhofer, Birgit Homburger u. a. und der Fraktion der FDP vom 08.02.2006, BT-Drs. 16/606 (Antwort der Bundesregierung in BT-Drs. 16/767).

⁶⁴ Hierzu sowie zum Folgenden Anlage 2 zum Koalitionsvertrag (Fn 61), S. 175 ff.

⁶⁵ Zur Justiziabilität des Art. 72 Abs. 2 GG n. F. grundlegend BVerfG, Urt. v. 24.10.2002, Az. 2 BvF 1/01, NJW 2003, S. 41.

⁶⁶ „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 2. Februar 2006, „Wirtschaft und Grüne für einheitliches Umweltrecht“, S. 12; „Der Tagesspiegel“ vom 31. Januar 2006, „Glos im Bund mit Grünen“, S. 4.

⁶⁷ Der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) e. V. spricht in einer Kurzanalyse der 100- Tage-Bilanz der Bundesregierung im Umweltbereich von der Gefahr eines „Ökodumpings“, Analyse abrufbar unter http://www.bund.net/lab/reddot2/pdf/100_tag_e_schwarz_rot.pdf, letzter Aufruf am 20.04.2006