



DUH-Hintergrund

Föderalismusreform darf nicht in Kleinstaaterei münden

Vorschläge der Deutschen Umwelthilfe für zeitgemäße, klare und effektive Kompetenzvorgaben zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich

Eine Reform des föderalen Systems in Deutschland ist notwendig und überfällig. Die bestehende Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern ist den aktuellen Herausforderungen nicht mehr angemessen, sie hemmt und blockiert erforderliche Entwicklungen. Das gilt auch und besonders für den Bereich des Umwelt- und Klimaschutz. Deshalb ist es im Grundsatz zu begrüßen, dass sich Bund und Länder im November 2005 auf einen zweiten Anlauf zur Föderalismusreform verständigt und die Ministerpräsidenten der Länder dem von der Föderalismus-Arbeitsgruppe vorgelegten Vorschlag im Dezember 2005 zugestimmt haben. Allerdings ist eine Föderalismusreform kein Selbstzweck. Ebenso wenig handelt es sich dabei um einen Basar, auf dem Bund und Länder nach Belieben um Zuständigkeitsbereiche feilschen könnten. Mit der Neuordnung des Kompetenzgefüges wird vielmehr die Basis für alle späteren Einzelmaßnahmen geschaffen. Wie wirksam Umweltschutz in Zukunft sein wird und sein kann, hängt maßgeblich auch von den Ergebnissen der Föderalismusreform ab. Ziel der Reform des Grundgesetzes muss dementsprechend ein Verfassungsrecht sein, welches die Grundlage für einen effektiven, europatauglichen und an globalen Herausforderungen ausgerichteten Umwelt- und Klimaschutz schafft.

Dieses Ziel wird mit der beabsichtigten neuen Kompetenzordnung nach Überzeugung der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) weit verfehlt, zum Teil sogar konterkariert. Geplant ist ein hoch kompliziertes und inkonsistentes Kompetenzgefüge, das grenzüberschreitenden Umweltproblemen nicht gerecht wird, einem Umweltdumping zwischen den Bundesländern Tür und Tor öffnet, langwierige Rechtsstreitigkeiten über unklare Kompetenzabgrenzungen geradezu vorprogrammiert und die im Koalitionsvertrag beschlossene Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches mit einer integrierten Vorhabensgenehmigung in weiten Teilen von vornherein unmöglich macht. Die DUH fordert deshalb die Bundesregierung und die Länder dringend auf, die Vorschläge zur Föderalismusreform für den Umweltbereich zu korrigieren. Andernfalls blieben nicht nur viele Formulierungen im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD zum Umwelt- und Klimaschutz bloße Lippenbekenntnisse. Es stünde auch die Europatauglichkeit Deutschlands auf diesem Feld in Zweifel. Die Chance, Deutschland ein modernes, an den gegenwärtigen Problemen orientiertes Umweltrecht zu geben, würde auf Jahre vertan.

1. Die Kritikpunkte im Einzelnen

Kein Kompetenztitel „Recht der Umwelt“

Einen übergreifenden Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ und damit eine Bündelung von Umweltkompetenzen als Voraussetzung für die Zusammenfassung des bislang zersplitterten Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch (UGB) soll es nicht geben. Dieses Versäumnis ist auch in Anbetracht der Tatsache, dass das von den Mitgliedstaaten zwingend umzusetzende EU-Umweltrecht zu recht immer mehr auf einem umweltmedienübergreifenden, d.h. die Auswirkungen auf Wasser, Boden, Luft usw. insgesamt betrachtenden, Ansatz basiert, nicht nachvollziehbar. So entscheidende Bereiche wie Erneuerbare Energien, Klimaschutz, Schutz vor nichtionisierender Strahlung, Chemikaliensicherheit und Bodenschutz sollen zudem überhaupt ohne eigene Kompetenztitel bleiben. Erforderlich wäre hier also weiterhin der Rückgriff auf „umweltfremde“ Kompetenztitel wie beispielsweise das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) oder das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). Das ist schwerlich im Sinne einfacherer und transparenter Regelungsstrukturen und wird der größten Herausforderung unserer Zeit, die globale Klimaerwärmung auf ein eben noch akzeptables Maß zu begrenzen, nicht gerecht. Wenn Deutschland, wie im Koalitionsvertrag beschlossen, eine führende Rolle im Klimaschutz wahrnehmen und das nationale Klimaschutzprogramm weiterentwickeln will, muss sich diese Absicht durch die Schaffung entsprechender Kompetenztitel im Grundgesetz wieder finden.

Abweichungsgesetzgebung der Länder: keine einheitlichen Mindestschutzstandards

Die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes (Art. 75 Abs. 1 GG) soll abgeschafft werden. Für den Umweltbereich bedeutet das: das Jagdwesen (relevant für den Schutz der Wälder), Naturschutz und Landschaftspflege, die Bodenverteilung, die Raumordnung und der Wasserhaushalt (also das Gewässer- und Hochwasserschutzrecht) sollen in die sog. konkurrierende Gesetzgebung (Art. 72, Art. 74 GG) überführt werden. D.h. der Bund könnte in diesen Bereichen danach konkretere Regelungen treffen als bisher, er wäre gegenüber den Ländern nicht mehr auf bloße „Rahmenregelungen“ beschränkt, sondern könnte die genannten Bereiche insgesamt durch Bundesgesetze regeln. Das hört sich zunächst gut nach Vereinheitlichung und eindeutigen Kompetenzzuordnungen an, wären da nicht sog. Abweichungsgesetzgebungskompetenzen der Länder vorgesehen, und zwar

- für das Jagdwesen, soweit es sich nicht um das Recht der Jagdscheine handelt;
- für Naturschutz und Landschaftspflege, soweit es sich nicht um Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes handelt;
- für die Bodenverteilung,

- die Raumordnung und
- für den Wasserhaushalt, soweit es sich nicht um stoff- oder anlagenbezogene Regelungen handelt.

Die Länder müssten dem Vorschlag zur Föderalismusreform zufolge die Inanspruchnahme dieser Abweichungskompetenzen in keiner Weise begründen. Sie könnten künftig also einfach von bundesrechtlichen Regelungen abweichen und eigene Gesetze erlassen. Doch damit nicht genug: Bundesgesetze in den genannten Bereichen sollen frühestens sechs Monate nach ihrem Erlass in Kraft treten, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln des Bundesrates anderes beschlossen ist. Mit dieser „Inkrafttretensfrist“ würde sichergestellt, dass sich abweichende Regelungsvorstellungen der Länder gegenüber Bundesrecht grundsätzlich durchsetzen. Der in Art. 31 GG enthaltene Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ würde auf einmal in sein Gegenteil verkehrt. Eine derartiges „Letztentscheidungsrecht“ der Länder kennt das Grundgesetz – aus gutem Grund - bislang nicht.

Die einheitliche Kompetenz, die der Bund durch die Überführung von Naturschutz, Wasserhaushalt usw. in die konkurrierende Gesetzgebung eigentlich bekommen soll, würde mit den Abweichungskompetenzen der Länder sogleich wieder ausgehöhlt – zu Lasten von Natur und Umwelt. Denn gerade Natur-, Gewässer- und Hochwasserschutz, erfordern bundesländerübergreifende einheitliche Handlungsvorgaben und dürfen nicht (länger) an administrativen Grenzen ausgerichtet sein. Die Gefahr eines in der Konsequenz der Föderalismusreform noch stärker zersplitterten Naturschutz- und Wasserrechts kann nicht ernsthaft im Interesse einer Grundgesetzänderung sein.

➤ **Naturschutz**

Im Falle des Naturschutzes hilft insofern auch der - in Bezug auf seinen Charakter und seine Verbindlichkeit zudem völlig unklare - „Begleittext“ am Ende des Föderalismuspapers, der die „Grundsätze des Naturschutzes“, also den dem Bund vorbehaltenen Bereich definiert, wenig. Im Gegenteil. Denn danach hätte der Bund nur die Möglichkeit „in allgemeiner Form bundesweit verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen.“ Ob diese Grundsätze mit den gegenwärtigen Grundsätzen des § 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) identisch sind, ist ebenso wenig eindeutig wie die Abweichungsfestigkeit der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die Eingriffsregelung stellt jedoch einen Eckpfeiler des Naturschutzrechts dar. Sollte sie „zum Abschuss“ freigegeben werden, so ist in Anbetracht der defizitären Umsetzung der Eingriffsregelung in vielen Bundesländern davon auszugehen, dass die Länder von dieser Möglichkeit auch rasch und großzügig Gebrauch machen würden. Das bedeutete - statt des eigentlich gebotenen konsequenteren Vollzugs - die weitgehende Abschaffung einer Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft.

Ausdrücklich nicht umfasst sein von den abweichungsfesten Grundsätzen sollen „*beispielsweise* die Landschaftsplanung, die konkreten Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände“. Auch bei diesen beispielhaft genannten Themen handelt es sich offenkundig um Kernbereiche des Naturschutzes.

Bedenkt man, dass der Naturschutz von den Ländern in der Vergangenheit wenig geliebt war – siehe nur die unendliche Geschichte fehlender und unzureichender Meldungen von Schutzgebieten nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie¹ -, lässt die beabsichtigte Kompetenzregelung insgesamt nichts Gutes für den Naturschutz erhoffen. Die in der Vergangenheit erreichten Standards zum Schutz von Natur und Landschaft drohen, sollten die Abweichungsmöglichkeiten der Länder geltendes Recht werden, in weiten Teilen der Erosion preisgegeben zu werden.

Außerdem dürften Streitigkeiten zwischen Bund und Ländern darüber, was denn etwa unter „Grundsätzen in allgemeiner Form für den Schutz der Natur“ zu verstehen ist, vorprogrammiert sein. Das entspricht kaum klareren Kompetenzstrukturen, auch nicht dem gern benutzten Schlagwort der Entbürokratisierung.

➤ **Gewässerschutz**

Auch Schutz und Bewirtschaftung der Oberflächengewässer sowie des Grundwassers (von besonderer Bedeutung nicht zuletzt für die Trinkwasserversorgung in Deutschland) könnten jeweils von 16 Ländern durch Inanspruchnahme der Abweichungsgesetzgebungskompetenzen an sich gezogen werden. Im Wasserrecht sollen nicht einmal bestimmte, wie auch immer zu verstehende, „Grundsätze“ von der Abweichung ausgenommen werden. Lediglich stoff- und anlagenbezogene Regelungen sollen ausschließlich dem Bund vorbehalten bleiben. Nach restriktiver Definition umfasst das „Stoffrecht“ allerdings nicht die Anforderungen an das Einleiten von Stoffen in Gewässer, also die auf der Grundlage des § 7a Wasserhaushaltsgesetz (WHG) ergangenen Regelungen. Denn Anknüpfungspunkt ist hier stets eine Gewässerbenutzung, nicht ein „Stoff“. Ähnlich verhält es im Hinblick auf die stoffliche Qualität eines Gewässers. Und „anlagenbezogenes Wasserrecht“ meint nach herkömmlichem Verständnis eigentlich lediglich die Vorgaben der §§ 18b, c; 19a ff., 19g ff. WHG. Ob „stoff- und anlagenbezogen“ nun im Rahmen der Föderalismusreform weit ausgelegt werden soll, ist vollkommen offen und dürfte den Gegenstand wasser- bzw.

¹ Die Bundesländer haben es nach über zehn Jahren noch immer nicht geschafft (genauer: haben es über zehn Jahre bewusst verzögert und verhindert), dass europarechtskonform Vogelschutzgebiete und Schutzgebiete nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie gemeldet werden und damit die Grundlage für das europaweite Schutzgebietssystem NATURA 2000 geschaffen werden konnte. Mehrere Gerichtsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Deutschland sowie Zwangsgeldandrohungen konnten die Bundesländer nicht zu einem gesetzeskonformen Verhalten bewegen. Aktueller trauriger Höhepunkt: Der neue Bundesumweltminister Gabriel forderte die Länder am 20. Dezember 2005 auf, umgehend die weiter bestehenden Defizite zu beheben, um von Deutschland ein nun konkret von der EU-Kommission angekündigtes Zwangsgeldverfahren mit einem Zwangsgeld von bis zu 790.000,- Euro pro Tag gegen Deutschland abzuwenden.

verfassungsrechtlicher Kompetenzstreitigkeiten bilden. „Möglichst unbürokratisch“, wie es der Koalitionsvertrag vorsieht, wäre eine solche Neuordnung des Umweltrechts nicht.

Im Dezember 2005 ist Deutschland zudem vom EuGH wegen nicht fristgerechter normativer Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in den Bundesländern verurteilt worden (Rs. C 67/05). Unabhängig von dieser – fast schon zur Tradition gewordenen – verspäteten formellen Umsetzung von EU-Recht in Deutschland wird auch die einheitliche materielle Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie problematisch werden. Zwar sind selbstverständlich auch die Länder an EU-Vorgaben gebunden. Den EU-Vorgaben ist aber regelmäßig ein Auslegungsspielraum immanent, den es auf nationaler Ebene auszufüllen gilt. Bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme nach der Wasserrahmenrichtlinie hat sich gezeigt, dass die Länder zum Teil erheblich voneinander abweichende Maßstäbe angesetzt haben. Die Besonderheit der Wasserrahmenrichtlinie liegt aber gerade darin begründet, dass sie sich – zu recht – nicht an administrativen Landesgrenzen, sondern an Flusseinzugsgebieten und Grundwasserkörpern orientiert. Länderübergreifende einheitliche Handlungsvorgaben sind daher unerlässlich, um das Ziel der Wasserrahmenrichtlinie, nämlich einen guten Zustand von Grund- und Oberflächengewässern, insgesamt zu erreichen.

Ebenfalls nicht abweichungsfest sollen im Übrigen die Regelungen über Abwasserabgaben sein. Schafft ein Bundesland das Instrument der Abwasserabgabe ab, sind Industrie- und Gewerbesiedlungen dort billiger als in anderen Bundesländern.

➤ **Hochwasserschutz**

Bereits seit 1996 sind die Länder nach dem WHG zur Festsetzung von Überschwemmungsgebieten sowie zum Erlass von Vorschriften zum Hochwasserschutz verpflichtet. Überschwemmungsgebiete sind in ihrer Funktion als natürliche Rückhalteflächen zu bewahren, sie sind für einen wirksamen Hochwasserschutz unerlässlich. Tatsächlich wurden Überschwemmungsgebiete von vielen Bundesländern in der Vergangenheit nur zurückhaltend ausgewiesen, ähnlich zurückhaltend ist der Erlass von Schutzvorschriften. Vor diesem Hintergrund und unter dem Eindruck insbesondere des Elbehochwassers von 2002 hat der Bund ein „Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes“ erlassen. Die darin ursprünglich vorgesehene und notwendige Bauverbotsregelung in Überschwemmungsgebieten wurde jedoch auf Grund des Widerstandes mehrerer Bundesländer gekippt. Ebenso konnte das beabsichtigte Verbot des Ackerbaus in den Abflussbereichen der Überschwemmungsgebiete zur Verminderung der Erosionsgefahr und des Eintrags von Schadstoffen bei Überflutungen gegen den Willen der Bundesländer nicht durchgesetzt werden.

Diese Beispiele zeigen, dass nicht einmal WHG-Rahmenregelungen des Bundes die Länder zu einem effektiven vorbeugenden Hochwasserschutz veranlassen konnten und den vollmundigen Ankündigungen nach dem Elbehochwasser kaum entsprechende Taten gefolgt sind. Wenn, wie im

Koalitionsvertrag vorgesehen, Flüsse und Auen in ihrer Funktion für den vorbeugenden Hochwasserschutz erhalten und entwickelt werden sollen, bedarf es - anstelle von mehr Kompetenzen für die Bundesländer durch Abweichungsrecht - dringend stringenter und einheitlicher Regelungen für das gesamte Bundesgebiet zum vorbeugenden Hochwasserschutz.

Erforderlichkeitsklausel nur teilweise abschafft

Die sog. Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG) soll für den Bereich der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung abgeschafft werden, für das Abfallbeseitigungsrecht hingegen weiter gelten. D.h. der Bund kann zwar auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit für das Abfallbeseitigungsrecht eigentlich bundeseinheitliche Regelungen schaffen. Er kann dies allerdings nur, soweit eine bundeseinheitliche Regelung „erforderlich“ ist. Dies ist indes lediglich in Ausnahmefällen anzunehmen – so jedenfalls das Bundesverfassungsgericht. In der Konsequenz bedeutet das, dass der Bund in einem weiteren zentralen Regelungsbereich, dem Abfallrecht, nur äußerst begrenzt gesetzgeberisch tätig werden kann. Die Länder könnten demgegenüber im Bereich der Abfallbeseitigung maßgebliche Regelungen treffen, etwa zu kommunalen Entsorgungsaufgaben und Überlassungspflichten. Oder aber der Bund streitet sich mit ihnen immer wieder vor dem Bundesverfassungsgericht über die Frage der „Erforderlichkeit“ einer Regelung sowie über die Europarechtskonformität.

Unmöglichkeit einer integrierten Vorhabensgenehmigung und damit eines UGB

Lediglich in Ausnahmefällen soll der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln können (Art. 84 Abs. 1 S.3 GG neu). D.h. abweichungsfeste verfahrensrechtliche Anforderungen des Bundes würden nur ausnahmsweise und zudem nur mit Zustimmung des Bundesrates möglich sein. Zwar bestehe dem „Begleittext“ zufolge Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts „regelmäßig“ einen Ausnahmefall darstellen. Charakter und Verbindlichkeit des „Begleittextes“ sind indes vollkommen offen (s.o.); ebenso, was unter „regelmäßig“ denn zu verstehen ist. Die Tatsache, dass der Inhalt des „Begleittextes“ nicht in das Grundgesetz selbst aufgenommen werden soll, ist bezeichnend und lässt vermuten, dass die Länder die Möglichkeit haben wollen, durchaus von Bundes-Umweltverfahrensrecht abweichen zu können. Die Beweislast läge in solchen Fällen übrigens beim Bund. D.h. der Bund, nicht etwa die Länder, müsste das Bundesverfassungsrecht anrufen, um klären zu lassen, ob ein Ausnahmetatbestand vorliegt oder nicht.

Außerdem: Beispielsweise von den naturschutzrechtlichen Anforderungen des Bundes an Anlagen und sonstige Vorhaben, also insbesondere auch Infrastrukturvorhaben, könnten die Länder uneingeschränkt abweichen. Materielle Vorschriften und Verfahrensrecht greifen hier ineinander. Relevant ist insofern

wiederum insbesondere die Eingriffsregelung bzw. deren mögliche Abschaffung oder Einschränkung in den Ländern.

Zusammengenommen bedeutet das, dass eine integrierte Vorhabensgenehmigung des Bundes nicht abweichungsfest wäre. Die integrierte Vorhabensgenehmigung ist aber das unverzichtbare Kernstück des im Koalitionsvertrag vereinbarten einheitlichen Umweltgesetzbuches.

***Und schließlich:
die völlig missglückte Überleitungsvorschrift des Art. 125a GG***

Die Vorschrift ist redaktionell verunglückt und wirft mehr Fragen auf, als sie regelt. Absatz 1 eines neuen Art. 125a GG soll lauten:

„Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Art. 74 Abs. 1 oder des Art. 75 Abs. 1 ... nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, gilt als Bundesrecht fort. Es kann durch Landesrecht ersetzt werden.“

Was bedeutet das? Sichtweise der Arbeitsgruppe zur Föderalismusreform ist für den Naturschutzbereich anscheinend die folgende: Das BNatSchG ist ein Rahmengesetz. Als solches dürfte es, weil die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes abgeschafft wird, nach der Föderalismusreform nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden und fiel unter Art. 125a GG. Das BNatSchG soll also zwar fortgelten, könnte aber durch Landesrecht ersetzt werden. Trotz Fortgeltung des BNatSchG könnten also 16 Bundesländer 16 Gesetzesinitiativen starten, um 16 Landesnaturschutzgesetze zu schaffen, die den Bereich des Naturschutzes vollständig regeln und sich nicht mehr nur auf die Ausfüllung des Rahmengesetzes beschränken müssten. Will der Bund das nicht, müsste er sich, um den Ländern zuvor zu kommen, auf die für den Bereich des Naturschutzes neu geschaffene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz berufen und ein neues BNatSchG erarbeiten. Allerdings träte dieses ja erst sechs Monate nach Erlass in Kraft (s.o.), damit die Länder in dieser Zeit ihre weitreichenden Abweichungsgesetzgebungskompetenzen im Naturschutz wahrnehmen könnten. Ähnliches „Wirrwarr“ würde für den Bereich des Gewässer- und Hochwasserschutzrechts oder für das vor 1994, also noch unter der „Bedürfnisklausel“ und noch nicht unter der strengeren „Erforderlichkeitsklausel“ ergangenes Abfallrecht gelten. Und was würde eigentlich aus noch offenen Regelungsaufträgen etwa aus dem geltenden Rahmen-BNatSchG an die Länder? Bleiben die bestehen?

2. Forderungen der Deutschen Umwelthilfe e.V. (DUH) an die Föderalismusreform

Die Chance und Notwendigkeit, ein modernes Umweltrecht und damit die Grundlage für einen effektiven, europatauglichen und an globalen Herausforderungen ausgerichteten Umwelt- und Klimaschutz zu schaffen, würde, sollte die Änderung des Grundgesetzes in der vorliegenden Form beschlossen werden, vertan. Statt einer einfacheren Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern würde ein hoch kompliziertes und inkonsistentes Kompetenzgefüge etabliert, das langwierige Rechtsstreitigkeiten über unklare Kompetenzabgrenzungen geradezu vorprogrammiert. Die von der Deutschen Umwelthilfe e. V. (DUH), anderen Umweltschutzverbänden und auch der Wirtschaft seit langem geforderte und im Koalitionsvertrag beschlossene Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches würde in weiten Teilen durch die geplanten Abweichungskompetenzen der Länder und die uneinheitliche Weitergeltung der sog. Erforderlichkeitsklausel unmöglich gemacht werden. Insbesondere wäre eine bundesweit integrierte Vorhabensgenehmigung nicht zu realisieren. Der verfassungsrechtliche Grundsatz „Bundesrecht bricht Landesrecht“ (Art. 31 GG) würde auf einmal in sein Gegenteil verkehrt. Auch andere Ziele des Koalitionsvertrages zum Umwelt- und Klimaschutz, wie beispielsweise die Wahrnehmung einer führenden Rolle im Klimaschutz oder ein wirksamer vorbeugender Hochwasserschutz, drohen mit den gegenwärtigen Vorschlägen zur Föderalismusreform zu bloßen Lippenbekenntnissen zu werden. Weitere Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie erhebliche Zwangsgeldforderungen seitens der EU-Kommission gegen Deutschland würden ebenso sehenden Auges in Kauf genommen wie ein fataler Wettlauf von 16 Bundesländern um die niedrigsten Umweltschutzstandards.

Die DUH fordert daher für den Umweltbereich dringend tief greifende Korrekturen der im November 2005 vorgelegten Vorschläge zur Föderalismusreform. Daran ist selbstverständlich das BMU als wichtigste Fachbehörde zu beteiligen. Der bisherige Ausschluss des BMU ist ebenso wenig nachzuvollziehen wie der anscheinend beabsichtigte Verzicht auf eine ansonsten übliche Anhörung externer Experten. Die Änderung des Grundgesetzes - der deutschen Verfassung - darf nicht zu einem Schnellschuss werden, der in einen regulativen Flickenteppich mündet und die Belange der im Einzelnen betroffenen Bereiche ausblendet. Umweltschutz ist Staatsziel (Art. 20a GG). Dieses Ziel ist nicht disponibel. Mit einer Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern, die in hohem Maße unklar ist und wichtige Regelungsvorhaben unmöglich macht, ist niemandem gedient, weder der Umwelt noch der Wirtschaft.

Die geplante Abschaffung der Rahmengesetzgebung ist richtig. Unter der konkurrierenden Gesetzgebung ist jedoch nach Auffassung der DUH ein übergreifender Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ zu schaffen, der dem Bund die Möglichkeit an die Hand gibt, sämtliche umweltrelevanten Bereiche bundeseinheitlich und medienübergreifend zu regeln. Diesbezüglich sind weder eine Erforderlichkeitsklausel noch Abweichungskompetenzen der Länder vorzusehen. Eine solche Kompetenzzuordnung wäre im Sinne von Klarheit und Rechtssicherheit sowie der Europatauglichkeit Deutschlands. Mit ihr würde die Grundlage geschaffen, auf die aktuellen Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes angemessener und wirksamer reagieren zu können. Denn

Umweltprobleme machen nicht an administrativen Grenzen halt. Zugleich würde mit einer Gesetzgebungskompetenz „aus einem Guss“ sichergestellt, dass das von der Großen Koalition beabsichtigte Umweltgesetzbuch nicht zu einem bloßen Papiertiger verkommt, sondern tatsächlich zu effektiveren und übersichtlicheren Genehmigungsverfahren führt. Regionalen Besonderheiten in den Bundesländern kann durch Ausnahmebestimmungen in den unter einem Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ erlassenen Bundesgesetzen ausreichend Rechnung getragen werden. Die Länder sollten ferner die Möglichkeit erhalten, unter Beachtung des europäischen Gemeinschaftsrechts materielle, über die Bundesgesetzgebung hinausgehende Schutzverstärkungen erlassen zu können.

Allenfalls als zweitbeste Lösung empfiehlt die DUH - bei Beibehaltung von „Einzelkompetenztiteln“ - die in den Vorschlägen zur Föderalismusreform vorgesehene Überführung des Jagdwesens (relevant für den Schutz der Wälder), des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Bodenverteilung, der Raumordnung und des Wasserhaushalts (also des Gewässer- und Hochwasserschutzrechts) von der bisherigen Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung. Die von der Föderalismusarbeitsgruppe vorgeschlagenen Abweichungskompetenzen der Länder lehnt die DUH strikt ab. Außerdem ist die Erforderlichkeitsklausel auch für das Abfallrecht abzuschaffen. Eine solche Kompetenzregelung ohne Erforderlichkeitsklausel und Abweichungsmöglichkeiten entspricht im Übrigen den vorliegenden Vorschlägen der Föderalismusarbeitsgruppe für die Bereiche Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Die gebotene medienübergreifende Betrachtungsweise und damit in der Konsequenz auch eine integrierte Vorhabensgenehmigung könnten mit einer solchen Ausgestaltung der Kompetenzen im Umweltbereich zwar grundsätzlich gewährleistet werden. Allerdings bliebe es bei dieser Lösung bei nebeneinander stehenden Einzelkompetenzen, obwohl Umwelt und Natur offenkundig ein komplexes System mit vielfältigen Wechselbeziehungen bilden. In jedem Fall wären zumindest für die Bereiche Erneuerbare Energien, Klimaschutz, Schutz vor nichtionisierender Strahlung, Chemikaliensicherheit und Bodenschutz überhaupt „eigene“ Kompetenztitel im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zu normieren. Regionale Besonderheiten würden auch bei dieser Lösung durch – ohnehin regelmäßig übliche - Ausnahmebestimmungen in den jeweiligen Bundesgesetzen sowie die Möglichkeit materieller, über die Bundesgesetzgebung hinausgehender Schutzverstärkungen berücksichtigt werden.

Einer Übergangsvorschrift, wie sie gegenwärtig in Art. 125a GG geplant ist, bedarf es bei keiner der beiden Lösungen. Bestehende Bundesgesetze und die daraus folgenden Handlungsaufträge an Bund und Länder gelten solange weiter, bis der Bund ein neues Gesetz erlässt und das alte selbst außer Kraft setzt.

Dr. Cornelia Ziehm, Deutsche Umwelthilfe e.V., 6. 1. 2006

Deutsche Umwelthilfe e.V., Hackescher Markt 4, 10178 Berlin

Tel.: 030/ 25 89 86-18, Fax: 030/25 89 86 – 19, mobil 0160/5337376, ziehm@duh.de