

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 Regierungsfractionen 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 Gesetzstext. 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!