

Bedeutung des Umweltgesetzbuchs aus Sicht der Rechtswissenschaft*

Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

A. Zur Grundsatzdiskussion um ein Umweltgesetzbuch (UGB)

Der Ruf nach einer umweltrechtlichen Kodifikation wurde in Deutschland erstmals in den frühen siebziger Jahren des vorigen Jahrhunderts erhoben. In vielen Staaten (etwa Niederlande, Schweden, England) sind seitdem Umweltrechtskodifikationen entstanden, bisher aber nicht in Deutschland. Das scheint sich jetzt zu ändern. Die langjährige Debatte um ein UGB in Deutschland hat inzwischen einige Einwände *gegen*, aber viel mehr Argumente *für* eine Kodifikation hervorgebracht.

I. Einwände gegen ein UGB

Zu Beginn der Diskussion bestanden grundsätzliche Zweifel an der Kodifizierbarkeit, insbesondere an der Abgrenzbarkeit des Umweltrechts¹ und über dessen Anerkennung als eigenes Rechtsgebiet.² Diese Einwände haben sich inzwischen (insbes. durch die zwischenzeitlich erarbeiteten UGB-Entwürfe) erledigt. Auch der eher fundamentalistische Einwand, in einer kompromissgeprägten Demokratie seien systematische Kodifikationen wie im 19. Jahrhundert nicht mehr möglich³, ist nach dem Krieg durch viele zeitgemäße Kodifikationen (Verwaltungsgerichtsordnung, Verwaltungsverfahrensgesetz, Sozialgesetzbuch etc.) widerlegt worden, wobei es sich eben um zeitgemäße Kodifikationen auf mittlerer Systematisierungs- und Abstraktionsebene handelt. Moderner ist der Einwand, das relativ unsystematische europäische Umweltrecht verhindere eine systematische Kodifikation des nationalen Umweltrechts. Das Gegenteil ist richtig, wie die Beispiele der Umweltrechtskodifikationen anderer EU-Staaten zeigen. Bei gelungener Systematik eines UGB wird der Einbau in das nationale Recht sogar das systematische Defizit des europäischen Rechts teilweise korrigieren können. Schließlich wird als Einwand nicht selten auf Zerreißeffekte durch ein UGB hingewiesen. Dies lässt sich aber durch einen moderaten Zuschnitt des UGB weitgehend verhindern,

* Dieser Beitrag ist in modifizierter Form auch in GAIA 2007, S. ■ erschienen.

¹ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 1 Rn. 59 ff.

² Vgl. etwa Regierungserklärung des Bundeskanzlers Kohl vom 30.01.1991 (Bundestags-Plenarprotokoll 12/5, S. 77).

³ Vgl. Kübler, JZ 1969, S. 645 ff.; Kloepfer, JZ 1992, S. 817 (818).

etwa indem man zur Erhaltung der Einheit des Strafgesetzbuchs das Umweltstrafrecht aus dem UGB herausnimmt.⁴

II. Argumente für ein UGB

Die zahlreichen Argumente für eine Umweltrechtskodifikation sind so oft aufgezählt worden⁵, dass hier einige kurze Hinweise genügen müssen. Eine Kodifikation soll zunächst die Mängel des geltenden Umweltrechts beheben, das heißt seine wachsende Verstreutheit, Unübersichtlichkeit, Redundanzen und teils auch Wertungswidersprüche durch ein einheitliches Gesetzeswerk beseitigen. Dadurch lässt sich die "äußere Übernormierung" des Umweltrechts (durch zu viele Gesetze)⁶ überwinden. Außerdem ermöglicht eine Umweltrechtskodifikation in idealer Weise die Verwirklichung einer ganzheitlichen, integrierten Schutzkonzeption für die Umwelt unter Überwindung der medienspezifischen Schutzstrategien des traditionellen deutschen Umweltrechts.⁷ Die Kodifikation vermag einen bereinigten und vereinheitlichten, also in sich widerspruchsfreien und auch terminologisch harmonischen rechtlichen Ordnungsrahmen zu schaffen, mit dem der Gesetzgeber seinen – zunächst insbesondere von der EU verfochtenen – ganzheitlichen Ansatz des Umweltschutzes besser verwirklichen kann.⁸ Insofern kann das UGB das deutsche Umweltrecht erheblich europarechtstauglicher machen. Außerdem ermöglicht eine Kodifikation eine verstärkte strukturelle Kontinuität im Umweltrecht, weil künftige Rechtsänderungen sich in vorgefundene systematische Konzepte einbinden lassen müssen. Ein Umweltgesetzbuch reduziert die umweltrechtliche Normenmasse – also die äußere Übernormierung – allein schon dadurch, dass es die Verabschiedung paralleler Regelungen in vielen Einzelgesetzen erübrigt. Die Rechtsbereinigung und -verschlankung und die verbesserte Harmonisierung sind sichere „Kodifikationsrenditen“, die erhebliche Verfahrensvereinfachungen und Vollzugserleichterungen ermöglichen, wie das Beispiel der integrierten Vorhabengenehmigung zeigt.

Es soll dabei nicht verkannt werden, dass die Forderung nach einer Deregulierung im Umweltrecht weit darüber hinaus geht, indem sie auch auf den Abbau der inneren Übernormierung abzielt, die insbesondere durch zu detailliertes oder überflüssiges Recht in den letzten 30 Jahren entstanden ist. Die Kodifikation kann Anlass für solche Deregulierungs- und Entbüro-

⁴ Zu konzeptionellen Überlegungen für ein UGB vgl. jüngst etwa *Bohne*, EurUP 2006, S. 276 (287 ff.).

⁵ Vgl. nur *Kloepfer* (Fn. 3), S. 817 ff.; *Bohne* (Fn. 4), S. 277 ff.; zuletzt *Steinkemper*, Das kommende Umweltgesetzbuch – Chancen, Konzepte und gegenwärtiger Stand des Gesetzgebungsprozesses, in: *Kloepfer* (Hrsg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 13 ff.

⁶ Dazu und zur Unterscheidung zwischen innerer und äußerer Übernormierung siehe *Kloepfer*, VVDStRL, Band 40 (1981), S.68.

⁷ *Kloepfer/Kunig/Rehbinder/Schmidt-Aßmann*, DVBl. 1991, S. 339 (339).

⁸ *Kloepfer* (Fn. 1), § 1 Rn. 42.

kratisierungsmaßnahmen sein. Für den Abbau der inneren Übernormierung kommt es letztlich auf den Inhalt des UGB an; insoweit handelt es sich hier nur um mögliche, nicht aber um sichere „Kodifikationsrenditen“. Entsprechendes gilt für die Forderung nach klarerem und anwenderfreundlicherem Recht im UGB. Allerdings führt die Beseitigung von Doppelregelungen als solche bereits zu größerer Rechtsklarheit und erleichtert die Anwendbar- und Vollziehbarkeit des Umweltrechts. Ähnlich könnte die mit einer Kodifikation erfolgende strukturelle Modernisierung durch eine inhaltliche Modernisierung gestärkt werden.

III. Vorläufiges Diskussionsergebnis

Insgesamt kann die seit vielen Jahren geführte fachliche und politische Diskussion um die grundsätzliche Wünschbarkeit des UGB weitgehend als entschieden gelten. Die Argumente für eine Kodifikation überwiegen nicht nur quantitativ, sondern auch inhaltlich die Einwände, die zu einem großen Teil ohnehin historisch widerlegt (etwa fehlende Kodifizierbarkeit) oder entfallen (etwa Verfassungsbedenken) sind. Es nimmt daher kaum Wunder, dass die überwiegende Auffassung in der Umweltrechtswissenschaft und nahezu die gesamte Politik inzwischen das Projekt eines Umweltgesetzbuchs begrüßen. Das schließt natürlich intensive Kontroversen über Teilinhalte des UGB nicht aus.

B. Bisherige Entwürfe zum UGB

Nachdem der Gedanke des UGB längere Zeit erörtert worden war, setzte das Umweltbundesamt 1988 eine wissenschaftliche Arbeitsgruppe von Professoren zur Erarbeitung eines Allgemeinen Teils (UGB-AT) eines Umweltgesetzbuchs ein, die ihre Ergebnisse 1990 im sogenannten *Professorenentwurf*⁹ (*UGB-ProfE*) vorlegte. Dabei konnte man auf Vorarbeiten im Auftrag des Umweltbundesamtes zurückgreifen¹⁰. Eine erweiterte Professorengruppe erarbeitete darauf einen Besonderen Teil des Umweltgesetzbuchs (*UGB-BT*)¹¹. Der Deutsche Juristentag hat 1992 das Umweltgesetzbuch befürwortet¹².

1992 wurde die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch zur Erarbeitung eines Gesetzesvorschlages für ein Umweltgesetzbuch eingesetzt. Bei der Bildung der Neuauflage der christlich-liberalen Koalition Kohl/Genscher wurde 1994 erstmals in ei-

⁹ *Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann* unter Mitwirkung von *Kunig*, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, 1991.

¹⁰ *Kloepfer*, Systematisierung des Umweltrechts, 1978; *ders./Meßerschmidt*, Innere Harmonisierung des Umweltrechts, 1986.

¹¹ Entwurf von *Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann*, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, 1994.

nem Koalitionsvertrag die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs vereinbart, ein Projekt, das dann von der Bundesumweltministerin Merkel gefördert wurde. Der sogenannte *Kommissionentwurf (UGB-KomE)*¹³ – bestehend aus einem Allgemeinen Teil und einem Besonderen Teil – wurde 1997 übergeben. Insbesondere der Allgemeine Teil wuchs gegenüber dem Professorenentwurf erheblich an. Der Kommissionentwurf sollte die Grundlage eines ministeriellen Referentenentwurfs bilden.

1998 kam es bei der Bildung der ersten rot-grünen Bundesregierung (Schröder/Fischer) erneut zu einer Koalitionsvereinbarung, die sich zum Projekt eines Umweltgesetzbuchs bekannte. Das Bundesumweltministerium folgte bei der Arbeit am UGB dem gesamthaften Ansatz des Kommissionentwurfs jedoch nur begrenzt und legte 1999 einen Entwurf für ein erstes Buch zum UGB (*UGB I – RefE*)¹⁴ vor, der insbesondere auch der damals drängenden Umsetzung der IVU-Richtlinie¹⁵ und der UVP-Änderungsrichtlinie¹⁶ dienen sollte. Dies wurde als erster Schritt zu einer umfassenden Gesamtkodifikation des Umweltrechts angesehen. Mit Kompetenzbedenken bezüglich der hinreichenden Bundesgesetzgebungszuständigkeiten für eine Kodifikation (vor allem im Wasserhaushalt und Naturschutz, für die der Bund damals nur die Rahmzuständigkeit besaß) hat die Bundesregierung das Projekt UGB – insbesondere auch auf Betreiben des Justiz- und Innenministeriums – aber gestoppt, obwohl nach verbreiteter Meinung¹⁷ bereits die seinerzeitigen Kompetenzgrundlagen für den Bund die Schaffung eines UGB gesetzlich ermöglicht hätten.¹⁸

Das vorläufige Scheitern eines Umweltgesetzbuchs war um so bedauerlicher, als in einer Reihe von europäischen Ländern solche Kodifikationen gelangen (Niederlande, Schweden etc.), die teils von den Vorarbeiten in Deutschland für eine Umweltrechtskodifikation inspiriert waren. Die bei der Neuauflage der Regierung Schröder/Fischer im Koalitionsvertrag 2002 erneut vereinbarte Schaffung eines Umweltgesetzbuchs bei entsprechend veränderter Verfassungslage blieb ohne Konsequenzen.

¹² Verhandlungen des 59. DJT, 1992, Band II, Sitzungsberichte, Teil N.

¹³ *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit* (Hrsg.), *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE)*, 1998.

¹⁴ Der Arbeitsentwurf eines UGB I vom 5.3.1998 ist abgedruckt bei *Rengeling* (Hrsg.), *Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch*, 1999, S. 273 ff.; einen Überblick gibt etwa *Schmidt-Preuß*, DVBl. 1998, S. 857 ff.

¹⁵ Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (*Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 257 vom 10.10.1996, S. 26–40).

¹⁶ Umweltverträglichkeitsprüfungs-Änderungsrichtlinie 97/11/EG (*Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* L 73 vom 14.03.1997, S. 5–15).

¹⁷ *Rehbinder/Wahl*, NVwZ 2002, S. 21 (23); *Kloepfer* (Fn. 1), § 3 Rn. 89 ff.

¹⁸ Zur Kritik an dieser offiziellen Begründung vgl. nur etwa *Bohne* (Fn. 4), S. 276 f.

Die aktuelle Bundesregierung der Großen Koalition (Merkel/Müntefering) sieht die Schaffung eines UGB vor. Die Große Koalition hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung hierauf verständigt, soweit die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen vorliegen. Mit der Föderalismusreform I (s. dazu C.) ist dies inzwischen gelungen.

Die Geschichte des Umweltgesetzbuchs zeigt zweierlei:

1. Das Projekt UGB wurde und wird der Sache nach von einem breiten Konsens der Parteien – einschließlich der Opposition – getragen.
2. Es handelt sich bei diesem Kodifikationsvorhaben wohl um das derzeit am besten – und am längsten – vorbereitete Gesetzgebungsvorhaben in Deutschland.

C. Umweltgesetzgebung und Föderalismusreform I

Da die frühere Verfassungslage den offiziellen Grund für das Scheitern des UGB-Projekts im Jahr 1999 darstellte, bot die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die am 1. September 2006 in Kraft getretene Föderalismusreform I¹⁹ Voraussetzung und Anlaß, das UGB-Projekt wieder aufzunehmen. Die starken Mehrheiten der Großen Koalition in Bundestag und Bundesrat haben die Realisierung dieser umfassenden Verfassungsreform erleichtert.

Mit der Föderalismusreform I besteht nun die verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Schaffung eines Umweltgesetzbuchs im Hinblick auf die umweltrechtlichen Kernmaterien und auch zur Regelung eines bundeseinheitlich integrierten Verfahrens zur Genehmigung von Anlagen, wie es schon bisher als integriertes Umweltgenehmigungskonzept den Kern der Kodifikation eines Umweltgesetzbuchs bilden sollte.²⁰

Das inzwischen für die Mitgliedstaaten dominierende EG-Umweltrecht kann aufgrund der Föderalismusreform I vereinfacht durch den Bund umgesetzt werden. Damit würden die bisher häufigen Fristprobleme bei der Umsetzung im Bundesstaat vermieden.

Trotz einzelner Desiderate ist der Fortschritt durch die Föderalismusreform I für die föderalistische Ordnung im allgemeinen wie auch für den Umweltschutz im besonderen unverkennbar. Ein Umweltgesetzbuch als eine wesentliche Forderung an ein modernes Umweltrecht wird so rechtlich ermöglicht, ja es wird von der Verfassung ein begrüßenswerter politischer

¹⁹ Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 31.08.2006 (BGBl I, S. 2034).

²⁰ Kloepfer (Fn. 1), § 4 Rn. 76; Kahl/Diederichsen, NVwZ 2006, S. 2801 ff.

Handlungsdruck erzeugt, weil die Verfassungsänderung mit dem Umweltgesetzbuch begründet wurde. Die Länder dürfen nach Art. 125b Abs. 1 S. 3 des Grundgesetzes erst ab dem 1. Januar 2010 von ihren Abweichungsrechten Gebrauch machen. Das wird den Bund dazu bewegen, bis zu diesem Zeitpunkt entsprechende Teile einer Umweltrechtskodifikation vorzulegen, insbesondere auch die ersten wasser- und naturschutzrechtlichen Vollregelungen des Bundes in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland.

D. Politisches Vorgehen bei der Umweltgesetzgebung

Damit erweist sich die Föderalismusreform I auch und gerade im Hinblick auf den Umweltschutz als Teil einer nachhaltigen politischen Gesamtplanung. Die Große Koalition hat sich nicht nur auf diese Verfassungsreform, sondern auch auf deren Ausfüllung durch ein Umweltgesetzbuch festgelegt.⁸

Dementsprechend sind beim Bundesumweltministerium die neuerlichen Vorarbeiten für ein Umweltgesetzbuch intensiv angelaufen: Eine Projektgruppe des Ministeriums, in der die Zentralabteilung und die Fachabteilungen zusammenarbeiten, will noch im September 2007 einen Referentenentwurf vorlegen, der im April 2008 vom Bundeskabinett beschlossen und bis Ende 2009 vom Parlament verabschiedet werden soll.

Voraussichtlich können aus Zeit- und Kapazitätsgründen nur gewisse Kernbereiche einer Gesamtkodifikation fertiggestellt werden („Kern-UGB“), in die man nach 2009 weitere „Bücher“ (voraussichtlich gebietsbezogenes Immissionsschutzrecht, eventuell Strahlenschutzrecht, Abfallrecht, Bodenschutzrecht, Chemikalienrecht etc.) einstellen kann. Bei den derzeitigen Arbeiten am Kern-UGB ist also auf „Andockfähigkeit“ für spätere Teile zu achten. Dieser Kodifikationsausbau in anzubauenden Teilen ist etwa im Umweltrecht der Niederlande oder beim deutschen Sozialgesetzbuch, aber auch in den zweischrittigen Professorenentwürfen zum UGB erprobt worden. Diese Technik hat den Vorteil, trotz begrenzter personeller und zeitlicher Ressourcen eine Kodifikation voranbringen zu können, aber den Nachteil, dass sie eine Kodifikation „aus einem Guss“ wahrscheinlich nicht so erreichen kann, wie das bei einem UGB auf einen Schlag denkbar wäre.

Noch in dieser Legislaturperiode werden im Kern-UGB voraussichtlich neben einigen Grundsatzbestimmungen die Vorschriften zur integrierten Vorhabensgenehmigung (einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung), Abschnitte zur öffentlichrechtlichen Um-

welthaftung, zur Überwachung, zum betrieblichen Umweltschutz sowie zum grenzüberschreitenden Umweltschutz geschaffen. Als fachspezifische Abschnitte sind die neuen bundesrechtlichen Vollregelungen zum Gewässer- und Naturschutzrecht, zum Emissionszertifikatehandel und zu den erneuerbaren Energien vorgesehen.

Derzeit stehen die Aussichten für das UGB günstig: Die Verfassungsbedenken sind ausgeräumt, die politischen Mehrheiten stehen, und der durch das Ende der Legislaturperiode beziehungsweise des verfassungsrechtlichen Moratoriums für die Abweichungsgesetzgebung erzeugte zeitliche Handlungsdruck kann ein Zerreden des Projekts verhindern. Bis zu der im Juli 2009 geplanten Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs bleibt freilich noch ein erheblicher Weg zurückzulegen, auf dem manche Hindernisse (etwa entgegenstehende Gruppenwünsche der organisierten Interessen oder parteipolitische Profilierung am Ende der Legislaturperiode) zu umgehen sind. Um das Gelingen des UGB zu sichern, sollte das Bundesumweltministerium sich für das Kern-UGB weitestmöglich auf die Ressortzuständigkeiten des eigenen Hauses beschränken. Die Fachabteilungen in den Umweltministerien sollten frühzeitig einbezogen werden – was durch die erwähnte Projektgruppe erfolgt –, um etwaige Widerstände der bürokratischen "Fachbruderschaften" gegen das UGB zu vermeiden. Auch die Länder sind einzubeziehen, nicht zuletzt um die Bundesratszustimmung zu sichern. Die Länder haben inzwischen eine „Arbeitsgruppe UGB“ in der Umweltministerkonferenz gebildet.²¹ Ähnliche Arbeitsgruppen zum UGB sind auch aus den Verbänden bekannt. Ein Projektkreis beim Bundesumweltministerium strebt eine Einbeziehung von Arbeits- und Wirtschaftsverbänden, Vollzugsbehörden und Wissenschaftlern in die Arbeit des Bundesumweltministeriums an.

Die Kodifikation sollte keinesfalls als Vehikel für eine grundsätzliche Veränderung des Schutzniveaus für die Umwelt (nach oben wie nach unten) benutzt werden, auch wenn dies für die eine oder andere Seite verlockend sein mag. Denn dann würden die jeweiligen Gegner solcher Veränderungen automatisch (und überflüssigerweise) zu Gegnern der Kodifikation selbst. Die Umweltverbände etwa würden sich einem niveausenkenden Umweltgesetzbuch ebenso entschlossen entgegenstellen wie die Wirtschaft einem niveausteigernden. Gelingt die Kodifikation auf der Ebene des bisherigen Schutzniveaus, ist dies wie erwähnt bereits eine erhebliche Verbesserung des Umweltschutzes, weil das geltende Umweltrecht besser vollziehbar wird. Die freiwerdenden Kapazitäten der Umweltverwaltungen könnten dem verbesserten Vollzug des vereinfachten Umweltrechts dienen.

²¹ Beschluss der Umweltministerkonferenz vom 23./24.05.2006.

E. Ergebnis

Im Interesse des Umweltschutzes und der Reformfähigkeit Deutschlands bleibt zu hoffen, dass das über dreißigjährige Ringen um ein deutsches Umweltgesetzbuch schließlich zu einem guten Ende kommt. Bis 2009 ist mit dem Kern-UGB eine wichtige Etappe erreichbar.²² Das Endziel, das gesamte UGB, kann dann durch das "Einstellen" der noch fehlenden "Bücher" in der nächsten Legislaturperiode verwirklicht werden. Beim UGB handelt es sich nicht um eine Kodifikation um der Kodifikation willen. Der Abbau der äußeren Übernormierung, die verbesserte Systematik und Harmonisierung und die verstärkte strukturelle Kontinuität im Umweltrecht sind nahezu *sichere* Kodifikationsrenditen“. Der Rückbau der inneren Übernormierung, die Stärkung der gesellschaftlichen Selbststeuerung, eine Entbürokratisierung, die qualitative Innovation, die verbesserte Europarechtstauglichkeit sind bei inhaltlichem Gelingen des UGB *mögliche* Renditen einer Kodifikation. Die nahezu sicheren bzw. möglichen Vorzüge eines UGB stellen einen echten Mehrwert für alle Beteiligten dar. Zukunft heißt: Chancen realisieren. Deshalb gehört dem UGB die Zukunft.

²² Bei optimistischer Betrachtung könnte das gesamte UGB bis 2013 fertiggestellt sein. Bis dann wird es ein (geordnetes) Nebeneinander von altem und neuem Umweltrecht geben. Ein Einführungsgesetz zum UGB wird Übergangsregelungen vorsehen müssen.