

Das Umweltgesetzbuch aus der Perspektive der Wirtschaft

Dr. Martin Wansleben, Hauptgeschäftsführer des Deutschen Industrie- und Handelskammertages

1. Skepsis als Chance

Die vom Bundesumweltminister genannten Ziele des Vorhabens „Umweltgesetzbuch“ müssten den Unternehmen eigentlich uneingeschränkt sympathisch sein. Die recht unübersichtlichen und mitunter komplizierten Regelungen des deutschen Umweltrechts sollen einfacher gestaltet, den Unternehmen und Behörden das Leben leichter gemacht werden. Dennoch begegnet die Wirtschaft diesem Vorhaben mit Misstrauen und Skepsis. Wie lässt sich diese eher zögerliche Haltung erklären?

Unternehmen befinden sich hinsichtlich der Umweltauflagen in der Regel in einer schwierigen Situation. Der Staat setzt mit seinen Auflagen regelmäßig Grenzen auf der Angebotsseite. Gleichzeitig fragt der Kunde ein Produkt nach, das mit diesen Vorgaben nicht konform ist. Folgendes Beispiel verdeutlicht dies: Geht es nach den Vorstellungen der Umweltpolitik, soll der CO₂-Ausstoß eines neuen Automobils auf 120 Gramm/Kilometer gesenkt werden. Der Kunde aber achtet beim Neukauf auf andere Attribute. Er will schnelle, kraftvolle, komfortable Fahrzeuge zu einem möglichst günstigen Preis. Die Vorgaben des Staates erzeugen ein Dilemma: Wer sich ausschließlich an Kundenwünschen orientieren wollte, würde mit den staatlichen Vorgaben in Konflikt kommen. Wer diese akribisch befolgt, muss befürchten, keine Autos mehr zu verkaufen.

Schon die Ankündigung einer umfassenden Neuordnung des deutschen Umweltrechts lässt deshalb die Unternehmen zunächst einmal misstrauisch werden. Sind zusätzliche Behinderungen zu erwarten? Ist dem Gesetzgeber zuzutrauen, dass es ihm gelingt, den Regelungsdschungel zu lichten? Oder wird am Ende alles dann doch wieder schlimmer als vorher? Nicht wenige ziehen deshalb, das unvollkommene, aber in seiner Unvollkommenheit bekannte Umweltrecht (den „Spatz in der Hand“) dem versprochenen, aber keinesfalls sicher kalkulierbaren neuen Umweltgesetzbuch (die „Taube auf dem Dach“) vor.

Die Bewertung eines jeden politischen Projektes beruht auf Anforderungen, die man an dieses Projekt stellt und der Prognose, ob die Anforderungen erfüllt werden können. Schauen wir uns die inhaltlichen Anforderungen an das Umweltgesetzbuch und an die Art und Weise seines Entstehens genauer an. Vielleicht gibt dies die Chance, das Projekt gemeinsam zu verfolgen und die Skepsis in der Wirtschaft auszuräumen.

2. Umweltrecht im Unternehmensalltag

Der Unternehmer muss sein Handeln an einer Fülle von Rechtsvorschriften ausrichten. Gewerberecht, Steuerrecht, Wettbewerbsrecht, Verbraucherschutzrecht, Vergaberecht, Vertragsrecht, Arbeitsrecht, Gesellschaftsrecht, Baurecht, Insolvenzrecht....

Die Vorschriften verdichten sich unabhängig von ihrer Strukturierung durch Staat oder Rechtswissenschaft bei jedem einzelnen Unternehmer in unterschiedlicher Weise. Vorschriften zum Schutz der Umwelt stellen einen wichtigen Teil, aber eben nur einen kleinen Ausschnitt dieser Normen dar. Am liebsten wäre es dem Unternehmer, wenn er die für ihn relevanten Vorschriften schnell identifizieren könnte. Eine Binnenharmonisierung im Umweltrecht ist aus dieser Perspektive kein Selbstzweck. Sie muss die Reduktion der Komplexität der Vorschriften für den Unternehmer vereinfachen, dann hat sie für ihn einen zählbaren Wert.

Berichtspflichten des Umweltrechts

Ein Schwerpunkt der aktuellen Entbürokratisierungsdiskussion sind die Berichtspflichten, deren Zahl in Deutschland inzwischen im Zusammenhang mit der Strategie zur Bürokratiekostenmessung exakt ermittelt wurde. Danach steht fest, dass das Umweltrecht einen zweistelligen prozentualen Anteil an diesen Pflichten hat.

Beispiele: Emissionen, die bei der Produktion freigesetzt werden, müssen gemessen und – zum Teil online – der Behörde gemeldet werden. Andere Behörden interessieren sich für die im Betrieb entstehenden Abfallmengen oder für den Anteil von gefährlichen Stoffen in den ausgelieferten Produkten. Künftig sollen die Unternehmen durch eine Novelle der Verpackungsverordnung auch über die Menge der in Verkehr gebrachten Verpackungen Angaben machen.

Der mit der Ermittlung und Übermittlung der Informationen verbundene Aufwand wird von den Unternehmen oft als Last empfunden. Kleine und mittlere Unternehmen sind von diesen Pflichten oft überproportional betroffen, da der Gesetzgeber nicht überall die dringend notwendigen Bagatellschwellen eingezogen hat. Diese Berichtspflichten werden derzeit unter Verwendung des Standard-Kosten-Modells eingehend untersucht. Es scheint mir unverzichtbar zu sein, die Erkenntnisse aus diesen Untersuchungen in die weiteren Beratungen des Umweltgesetzbuchs einfließen zu lassen.

Die Sprache des Umweltrechts

Nachfolgend darf ich aus § 3 Absatz 5a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes zitieren:

„Ein **Betriebsbereich** ist der gesamte unter der Aufsicht eines Betreibers stehende Bereich, in dem gefährliche Stoffe im Sinne des Artikels 3 Nr. 4 der Richtlinie 96/82/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen (ABl. EG 1997 Nr. L 10 S. 13), geändert durch die Richtlinie 2003/105/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2003 (ABl. EU Nr. L 345 S. 97), in einer oder mehreren Anlagen einschließlich gemeinsamer oder verbundener Infrastrukturen und Tätigkeiten einschließlich Lagerung im Sinne des Artikels 3 Nr. 8 der Richtlinie in den in Artikel 2 der Richtlinie bezeichneten Mengen tatsächlich vorhanden oder vorgesehen sind oder vorhanden sein werden, soweit davon auszugehen ist, dass die genannten gefährlichen Stoffe bei einem außer Kontrolle geratenen industriellen chemischen Verfahren anfallen; ausgenommen sind die in Artikel 4 der Richtlinie 96/82/EG angeführten Einrichtungen, Gefahren und Tätigkeiten.“

Es geht in der Vorschrift darum, die räumlichen Grenzen abzustecken, innerhalb derer ein Unternehmen die Risiken eines Störfalls beherrschen soll. Die Lektüre der Vorschrift wird den größten Teil der Adressaten überfordern. Aus sich heraus ist der Text nicht verständlich. Der Leser wird ins EU-Recht verwiesen und dort wiederum querverwiesen. Der Ehrgeiz des Verfassers, alles in einem Satz zu erklären, trägt zur Klarheit der Vorschrift nicht gerade bei. Die Sprache des Umweltrechts ist, wie sich an zahlreichen Beispielen belegen ließe - Kommunikation von Fachmann zu Fachmann, vergleichbar mit dem Quellcode einer Computersoftware.

Anforderungen aus der Perspektive des Unternehmensalltags

Die Wirtschaft erwartet, dass mit dem Umweltgesetzbuch ein von Unternehmen leicht zu verstehendes und deshalb akzeptiertes Regelungssystem geschaffen wird. Konkret heißt das: Es soll ein in sich stimmiges Gesamtsystem geschaffen werden. Die Zahl der Querverweisungen sollte reduziert werden. Erwünscht sind verständlichere Vorschriften, die stärker auf die praktische Anwendung fokussiert sind.

Die Erfolgsaussichten muss man allerdings recht nüchtern bewerten. Erst am 30. Dezember 2006 hat die Europäische Union mit der REACH-Verordnung (Anm.: Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, Amtsblatt L 396, S. 1ff.) ein modernes Chemikalienrecht erlassen. In Artikel 2 sind 115 Zeilen und Verweisungen auf 28 andere Rechtsakte der EU erforderlich, um den Anwendungsbereich der Verordnung festzulegen. Das neue Regelwerk wird dennoch von der EU-Kommission als mustergültig für „better regulation“ bezeichnet. REACH sei „kalkulierbar, einfach, transparent und leicht zu vollziehen“, so der Managementplan der Generaldirektion Umwelt 2007.

3. Deutsches Umweltrecht

Bekanntlich wird von mehreren unterschiedlichen Gesetzgebern Umweltrecht geschaffen. Betrachtet man den betrieblichen Gewässerschutz, so sind von der gemeindlichen Abwassersatzung über landesrechtliche Vorschriften auch Gesetze und Verordnungen des Bundes heranzuziehen, um die Pflichten zu konkretisieren. Auch wegen der Verteilung der Kompetenzen nach dem Grundgesetz hat sich eine Zersplitterung des Umweltrechts ergeben.

Die Föderalismusreform hätte unserer Ansicht nach die Kompetenzen noch deutlicher in Richtung Bund verlagern können. Eine konkurrierende Kompetenz für den Bund auf dem Gebiet des Umweltschutzes hätte dem Projekt „Umweltgesetzbuch“ sicher gut getan. So bleibt die Hoffnung, dass sich bis zum Ablauf des im Grundgesetz verankerten Moratoriums am 31. Dezember 2009 das dann hoffentlich bestehende Umweltgesetzbuch konsolidiert hat und die Länder darauf verzichten, auf Basis ihres Abweichungsrechts grundlegend andere Regelungen einzuführen. Zu hoffen ist z. B. auch, dass in einem neuen Bundeswassergesetz die wichtigsten Regelungen auf Bundesebene vereint werden können.

Die Regelungen für Genehmigungsverfahren heute

Bei der Genehmigung einer neuen Industrieanlage wird umfassend geprüft, ob das Vorhaben mit den Anforderungen des Umweltrechts, aber auch des Baurechts und anderer öffentlich-rechtlicher Vorschriften, übereinstimmt. Die verschiedenen Anforderungen werden in einem einzigen Verfahren geprüft. Die Konzentrationswirkung führt zu einer erheblichen Vereinfachung des Verfahrens, da eine verfahrensleitende Behörde die Beteiligung der verschiedenen anderen Behörden koordiniert und die verschiedenen Interessen in einer abschließenden Entscheidung bündelt.

In den Genehmigungsverfahren geht es um hohe Investitionssummen. Etwa 12 bis 14 Mrd. Euro per anno, das sind 20 bis 24 % der Investitionen des produzierenden Gewerbes in Deutschland, gehen durch ein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren. Operationen am Genehmigungsrecht müssen deshalb besonders sorgfältig vorgenommen werden. Durch die Beschleunigungsnovellen der Neunziger Jahre, aber auch durch die inzwischen erreichte höhere Professionalität der Genehmigungsbehörden sind die Verfahren inzwischen deutlich schneller geworden. Klagen über zu lange Verfahren gibt es nur noch vereinzelt.

Anforderungen von morgen

Der Gesetzgeber sollte die Vereinfachungspotenziale, die ihm durch die Föderalismusreform zugewachsen sind, entschlossen nutzen.

Das Genehmigungsrecht bietet einige Möglichkeiten zur Beschleunigung und Vereinfachung, allerdings ist Vorsicht geboten. Der bereits erreichte hohe Standard an professionellem Verfahrensmanagement darf nicht gefährdet werden.

4. Europäisches Umweltrecht

Zwar hat der Bund durch die Föderalismusreform im Verhältnis zu den Ländern an Gestaltungsspielraum gewonnen, zugleich hat er aber Kompetenz an die Europäische Union abgegeben. Manche sprechen heute von der EU als Regelgesetzgeber im Umweltschutz. Von den ersten Anfängen Mitte der Siebziger Jahre ausgehend hat sich die Zahl der Richtlinien und Verordnungen zu Einzelaspekten des Umweltschutzes heute vervielfacht. Die Richtlinien der EU stoßen in Deutschland auf ein historisch gewachsenes Recht. Probleme der mangelnden Kompatibilität sind an der Tagesordnung.

Dieses Europäische Umweltrecht hat an der Bürokratisierung maßgeblichen Anteil. Daher gibt es auch auf der Ebene der EU eine Initiative zur Entbürokratisierung. Ziel dieser Strategie ist es, die Kosten der Unternehmen im Behördenkontakt bis 2012 um 25 % zu senken. Aus den Niederlanden, in denen das Standard-Kosten-Modell entwickelt wurde, sind folgende Zahlen bekannt: 1,3 Mrd. Euro Kosten entstehen bei den Unternehmen durch Anwendung von Umweltrecht. 58 % dieser Kosten sind

durch Vorschriften der EU hervorgerufen. 608 Mio. Euro Kosten entstehen im Zusammenhang mit der Beantragung von umweltbezogenen Zulassungen, das Einsparpotenzial beziffert man in den Niederlanden auf 93 Mio. Euro.

Ob die Zahlen auf Deutschland übertragbar sind, wird man genauer wissen, wenn das Statistische Bundesamt seine Arbeiten zur Bürokratiekostenmessung abgeschlossen hat. Es spricht aber viel dafür, dass die Zahlen auf Deutschland übertragbar sind. Da Deutschland etwa die fünffache Wirtschaftskraft hat, läge das Einsparpotenzial bei einer knappen halben Milliarde Euro. Die Schätzung erscheint sehr konservativ, bedenkt man, dass die EU-Kommission bei der Umsetzung des 25 % Zielen von einer Gesamtersparnis von 150 Mrd. Euro in Europa ausgeht.

4. Anforderungen an das Umweltgesetzbuch mit Blick auf Brüssel

Das EU-Recht bedarf seinerseits einer gründlichen Konsolidierung, da es selbst eine hinreichende Systematik und Klarheit vermissen lässt. Es muss aber als Fundament des deutschen Umweltrechts anerkannt werden. Wünschenswert wäre es, wenn sich aus den Bemühungen in Deutschland auch Rückwirkungen auf den Prozess der Rechtsharmonisierung in Europa ergeben würden.

Die Unternehmen stehen mit ihren Waren und Dienstleistungen im direkten Wettbewerb zu Unternehmen in Europa, sie erwarten deshalb, dass sie unter weitestgehend gleichen Bedingungen in diesem Wettbewerb antreten können. Sonderlasten sehen sie mit großer Sorge.

Die Entbürokratisierungsinitiativen von EU und Bund sollten Hand in Hand gehen. Nachdem sich der Europäische Rat und die Bundesregierung auf gleiche Ziele und auf eine vergleichbare Methode verständigt haben, sollten auch vergleichbare Ergebnisse zu erzielen sein.

5. Gesetzgebung für die dritte industrielle Revolution

Die Politik ist zu Recht stolz auf die Leistungsfähigkeit der deutschen Unternehmen auf den Zukunftsmärkten. Der Bundesumweltminister will diese herausragende Stellung weiter ausbauen und spricht in diesem Zusammenhang von einer „dritten industriellen Revolution“. Im Rahmen eines „New Deals“ soll die Zukunftsfähigkeit der Industriegesellschaft gesichert werden. Es liegt auf der Hand, dass die innovativen deutschen Unternehmen einen solchen Politikentwurf unterstützen.

Innovative Unternehmen brauchen aber, um wettbewerbsfähig zu sein und ihre Kunden mit ihren Produkten in aller Welt zu erreichen, ein innovationsfreundliches und innovatives Umweltrecht. Dieses muss als Regelungsrahmen die „industrielle Revolution“ ermöglichen und verhindern, dass die Innovationsfähigkeit der Industrie beeinträchtigt wird.

Exportschlager Umweltgesetzbuch?

Der „New Deal“ muss das deutsche Umweltrecht mit einschließen. Innovatives Recht für innovative Unternehmen, das ist eine daraus abzuleitende Anforderung. Wenn deutsche Produkte Exportschlager sein sollen, müsste eigentlich auch der Regelungsrahmen, der solche Leistungen erst möglich macht, selbst zu einem Exportschlager werden.

6. Anforderungen an das Verfahren auf dem Weg zum UGB

Für das Projekt „Umweltgesetzbuch“ hat sich die Koalition einen ambitionierten Zeitplan vorgegeben. Die Schnelligkeit darf aber nicht die Oberhand gewinnen, dafür steht zu viel auf dem Spiel.

Transparenz sicherstellen

Der Weg zu einem ersten Entwurf und die Beratungen des Umweltgesetzbuchs sollten transparent gestaltet werden. Der vom Bundesumweltministerium eingerichtete Projektkreis ist ein guter Ansatz, um diese Transparenz sicherzustellen. Der Dialog mit den Betroffenen sollte möglichst intensiv gesucht werden.

Vertrauen schaffen durch klare und verlässliche Aussagen

Die Ziele des Projektes sind durch den Bundesumweltminister klar definiert worden. Der inhaltliche Anspruch des Umweltrechts soll nicht gemindert werden, aber es sollen Potenziale zur Vereinfachung des Rechts und zur Beschleunigung der Verfahren erschlossen werden. Diese Ziele sollten in den weiteren Phasen des Gesetzgebungsverfahrens immer wieder bestätigt werden. Dies schafft Vertrauen in das Zustandekommen eines auch für die Wirtschaft günstigen Ergebnisses.

Beteiligungsmöglichkeiten am Entstehungsprozess zu einem UGB anbieten

Die bisherigen Arbeiten vermitteln den Eindruck, als sei es dem Bundesumweltministerium ernst mit dem Bemühen, alle Interessierten angemessen am Entstehungsprozess zu beteiligen. Diese Chance zur Beteiligung ist wichtig, auch wenn diese nicht alle in gleichem Maße nutzen. Der DIHK ist gern bereit, das Ministerium bei der Information der Unternehmen zu unterstützen und Veranstaltungen für Betroffene durchzuführen.

Integrierte Vorhabengenehmigung besonders sorgfältig prüfen

Die Abschätzung der Folgen ist besonders wichtig bei den Vorschriften zur Vorhabengenehmigung. Hier geht es darum, erreichte Beschleunigungseffekte der Ge-

nehmigungsverfahren nicht in Frage zu stellen. Mit einem möglichst praxisnahen Ansatz sollte sichergestellt werden, dass die Verfahren auch wirklich vereinfacht werden können. Dazu bieten sich Planspiele an, mit denen man bei Novellen zum Baugesetzbuch sehr gute Erfahrungen – auch gerade zur Verbesserung der Akzeptanz neuer Regelungen – gemacht hat.

Zwischenergebnisse auf Konformität mit den Zielen des Projekts prüfen

Eine besondere Rolle werden sicher die Verfahren der Bürokratiekostenmessung für das Projekt haben. Es ist zu erwarten, dass der Normenkontrollrat sich sehr intensiv mit dem Umweltgesetzbuch befassen wird, da hier die Chance besteht, das „Grundgesetz“ eines sehr regelungsintensiven Politikfeldes im Sinne der Entbürokratisierungsinitiative zu begleiten.

7. Fazit

Die Wirtschaft ist es gewohnt, auch dann nach Innovationen zu suchen, wenn sie meint, ein besonders gutes Produkt auf dem Markt zu haben. Man weiß: „Das Bessere ist des Guten Feind“. Lassen Sie uns das Bessere gemeinsam suchen. Und hoffen wir, dass wir es gemeinsam finden.