

Die Neuorientierung des deutschen Umweltrechts im Rahmen der Föderalismusreform

Willi Blümel*

Inhaltsverzeichnis

- I. Einführung
- II. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention
- III. Reform des Grundgesetzes (Föderalismusreform)

I. Einführung

Meine sehr verehrten Damen und Herren, ich freue mich sehr über Ihre Einladung, erneut über ein umweltrechtliches Thema zu referieren. Dies ist seit 1984 meine 6. Reise nach Süd-Korea. Im November 1994 berichtete ich Ihnen in meinem Vortrag bei der Koreanischen Gesellschaft für Umweltrecht über „Neuere Entwicklungen im deutschen Umweltrecht“. Im Juni 1995 luden Sie mich im Rahmen eines Internationalen Symposiums „Umweltpolitiken in einer Neuen Internationalen Umwelt-Ordnung“ zu einem Vortrag über „Staatliche und unternehmensinterne Steuerung im Bereich des Umweltschutzes“ ein. Die Übersetzung der beiden in Korea

* von Em.-Universitätsprofessor, Speyer

und in Deutschland veröffentlichten Vorträge besorgte dankenswerterweise mein Speyerer Schüler Prof. Dr. *Hae-Ryoung Kim* gegenwärtig Vorsitzender der koreanischen Gesellschaft für Umweltrecht. Ihn begrüße ich besonders herzlich und beglückwünsche ihn zugleich zur Wahl als neuer Vorsitzender der Vereinigung der koreanischen Staatsrechtslehrer für das Jahr 2007. Nach Prof. Dr. Dr. *Jong Hyun Seok* ist er der zweite meiner koreanischen Schüler, der in dieses ehrenvolle Amt gewählt wurde.

Meinem heutigen Referat liegt in Teilen mein – aktualisierter – Eröffnungsvortrag über „Neue Anforderungen an das Verwaltungshandeln und deren rechtliche Konsequenzen“ zugrunde, den ich am 22.4.2006 in Tübingen auf einem Festkolloquium aus Anlass des 70. Geburtstages von Prof. Dr. Dr. h.c. Günter *Püttner* gehalten habe und der im Wintersemester 2006/2007 in einer von Prof. Dr. Barbara *Remmert* (Tübingen) und Prof. Dr. Willi *Spannowsky* (Kaiserlautern) herausgegebenen Festschrift veröffentlicht wird.

Wie ich schon in meinen beiden Vorträgen 1994 und 1995 hier in Seoul bemerkt habe, ist das deutsche Umweltrecht in ständiger Bewegung. Das gilt aber besonders in diesem Jahr 2006, das mit der soeben vom Deutschen Bundestag (30.6.2006) und vom Bundesrat (7.7.2005) beschlossenen Föderalismusreform die umfangreichsten Grundgesetzänderungen (Verfassungsänderungen) seit 1949 bringen und in erheblichem Umfange das deutsche Umweltrecht berühren wird. Zu berichten ist jedoch zugleich über verschiedene einschlägige einfachgesetzliche Regelungen, die jüngst in Kraft getreten oder gegenwärtig in Vorbereitung sind. Da sie in erster Linie der Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben dienen, werde ich im Folgenden (unter II.) zunächst hierauf am Beispiel der Aarhus-Konvention eingehen, bevor ich die uns hier interessierenden

Aspekte der Föderalismusreform darstelle (unter III.).

Wie aktuell das von mir gewählte Thema in Deutschland ist, können Sie daraus ersehen, dass auch auf der Jahrestagung der deutschen Gesellschaft für Umweltrecht vom 2.-4.11.2006 im Bundesverwaltungsgericht in Leipzig nach dem soeben eingegangenen Programm zwei Vorträge über „Umweltschutz und Föderalismus“ (Prof. Dr. Helmut *Schulze-Fielitz*) und „Neue Entwicklungen des Rechtsschutzes im Umweltrecht, insbesondere das Umweltrechtsbehelfsgesetz“ (Prof. Dr. Jan *Ziekow*) gehalten werden. Außerdem behandelte Walter *Frenz* nach Abschluss des Manuskripts das Thema „Föderalismusreform im Umweltschutz“ (NVwZ 2006, 742 ff.).

II. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention

Über die Umsetzung der am 25.6.1998 von der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten unterzeichneten – von der Bundesrepublik Deutschland allerdings noch nicht ratifizierten – Aarhus-Konvention (Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten) hat *Durner* im September 2005 auf der von mir und *Grupp* geleiteten Saarbrücker Forschungsseminar über „Europarechtliche Einflüsse auf die Straßenplanung“ ausführlich berichtet (Tagungsband in Vorbereitung; vgl. dazu den ausführlichen Bericht von *Stier/Hermanns*, DVBl. 2005, 1489 ff.). Danach verwirklicht die Aarhus-Konvention „ihr Ziel durch drei Säulen, nämlich erstens den Zugang des Einzelnen zu Informationen über die Umwelt nach ihren Art. 4 und Art. 5, zweitens die Beteiligung

der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über bestimmte umweltrelevante Projekte nach Art. 6 bis Art. 8 sowie drittens Vorgaben für verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten in Art. 9“.

Zur Umsetzung der Aarhus-Konvention erließ die Europäische Gemeinschaft zum einen die Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.1.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates (ABl. EG 2003 L 41/26), zum anderen die Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu den Gerichten (ABl. EG2003 L 156/17).

1. Umweltinformationsgesetz

Während die Europäische Kommission wegen der bisher nicht vollständigen Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG (dazu unten unter II 3) mit Aufforderungsschreiben vom 28.7.2005 gemäß Art. 226 Abs. 1 des EG-Vertrages ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet hat und die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs durch die Europäische Kommission zu erwarten ist, war die Umsetzung der neuen Umweltinformationsrichtlinie vom 28.1.2003 wenigstens teilweise gerade noch rechtzeitig durch das am 14.2.2005 in Kraft getretene Umweltinformationsgesetz (UIG) vom 22.12.2004 (BGBl. I S. 3704) gelungen. Da jedoch das neue Umweltinformationsgesetz nach § 1 Abs. 2 UIG – im Unterschied zum ursprünglichen Umweltinformationsgesetz

(UIG) vom 8.7.1994 (BGBl. I S. 1490), über das ich ausführlich in meinem hiesigen Vortrag vom November 1994 (unter 2) berichtete habe – aus Kompetenzgründen nur noch für informationspflichtige Stellen des Bundes und der bundesunmittelbaren juristischen Personen des öffentlichen Rechts gilt, bestand ein erheblicher Handlungsbedarf auf Seiten der Länder. Sie mussten nämlich in kürzester Zeit für die bisher bundesrechtlich geregelten Fälle die notwendigen landesrechtlichen Regelungen erlassen. Wo das bisher nicht geschehen ist, kommt eine Direktwirkung der neuen Umweltinformationsrichtlinie in Betracht.

2. Umweltinformationsgesetz und Informationsfreiheitsgesetz des Bundes

Über das komplizierte Verhältnis der verschiedenen Ansprüche auf Zugang zu Informationen möchte ich mich hier nur kurz auszulassen, auch deshalb, weil *Guckelberger* (VerwArch 2006, 62 ff., 85 f.) sich eben erst dieses Themas angenommen hat. Nach § 3 Abs. 1 Satz 2 UIG bleiben andere Informationsansprüche, z.B. das Akteneinsichtsrecht nach § 29 VwVfG unberührt. Mit dem Inkrafttreten des mit viel Vorschußlorbeeren bedachten und ausgiebig kommentierten Informationsfreiheitsgesetzes des Bundes (IFG) vom 5.9.2005 (BGBl. I S. 2722) am 1.1.2006 sind weitere Abgrenzungsfälle hinzugetreten. Gleiches gilt für die Informationsfreiheitsgesetze der Länder. Nach § 1 Abs. 3 IFG verdrängen fachgesetzliche Regelungen über den Zugang zu amtlichen Informationen, wie z.B. der Anspruch auf Zugang zu Umweltinformationen, den Anspruch aus § 1 Abs. 1 IFG. Jedoch bestehen der Anspruch auf Akteneinsicht nach § 29 VwVfG bzw. § 25 SGB X und derjenige aus § 1 Abs. 1 IFG nebeneinander. Das bedeutet, dass das Informationsfreiheitsgesetz auch in laufenden Verwaltungsverfahren anwendbar ist. Wie *Schmitz/Jastrow* (NVwZ

2005, 984 ff., 989) dazu bemerkten, war es nicht möglich, die bessere Lösung, nämlich „einen gewissen Wertungswiderspruch zwischen Informationsfreiheitsgesetz und Verwaltungsverfahrensgesetz durch Streichung von § 29 Abs. 1 Halbsatz 2 VwVfG zu vermeiden, war nicht möglich, da mit den Ländern das zur Wahrung der Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze erforderliche Einvernehmen noch nicht erzielt werden konnte“.

Wie man an diesen Beispielen sieht, wird mit einer Fortentwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts durch Verankerung der Informationsansprüche in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder wohl kaum zu rechnen sein. Stattdessen wird einer Zusammenführung des Umweltinformationsgesetzes und des Informationsfreiheitsgesetzes, aber auch der Schaffung eines eigenen Informationsgesetzbuchs das Wort geredet.

In der gegenwärtigen Verwaltungspraxis führt das Nebeneinander der verschiedenen Informationsansprüche zu erheblichen Schwierigkeiten. Vor allem in laufenden Planfeststellungsverfahren wird um umweltinformationsrechtliche Ansprüche auf Akteneinsicht (§ 72 Abs. 1 letzter Halbsatz in Verbindung mit § 29 VwVfG) gestritten. Dabei geht es um die Gewährung von Akteneinsicht in die Verfahrensunterlagen, insbesondere in bisher nicht bekannte Gutachten und Stellungnahmen anderer Fachbehörden. So hat z.B. der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 5.1.2006 (DVBl. 2006, 463 L und NuR 2006, 239) im einstweiligen Rechtsschutzverfahren (§ 48 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6, § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO), unter Bezugnahme auf die neue Informationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28.1.2003 (Direktwirkung) im Falle des Ausbaus des Flughafens Frankfurt/Main entschieden, dass die Betroffenen, die

(im luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahren) zur Erhebung von Einwendungen befugt sind, bei der Begründung und Erörterung dieser Einwendungen auf den bei der Planfeststellungsbehörde, der Anhörungsbehörde oder sonstigen Behörden vorhandenen Akteninhalt mit Umweltdaten zurückgreifen können. Zu der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs haben *Battis/Ingold* soeben kritisch Stellung genommen (DVBl. 2006, 753 ff.).

Auch im Falle des geplanten und umstrittenen Neubaus der Bundesautobahn A 44 von Kassel nach Wommen, in dem ich im Hintergrund auf Seiten der Gegner mitwirke, spielen die zuvor aufgeworfenen Rechtsfragen in den laufenden fernstraßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren (§ 17 FStrG) eine erhebliche Rolle. Hinzu kommt allerdings die Besonderheit, dass in Ansehung des Planfeststellungsabschnitts Hessisch Lichtenau bereits ein (erneutes erstinstanzliches) Revisionsverfahren beim Bundesverwaltungsgericht (§ 5 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz) anhängig ist und der Anspruch auf Akteneinsicht (zusätzlich) auf die §§ 99, 100 VwGO gestützt werden kann.

3. Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG

Die Richtlinie 2003/35/EG vom 26.5.2003 hätte bis zum 25.6.2005 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden müssen. Da nun aber der säumige Bundesgesetzgeber bei neuen einschlägigen Gesetzgebungsvorhaben an der genannten Richtlinie nicht vorbeikommt, muss er – gegen den Widerstand des Bundesrates – bei dem gegenwärtig im Deutschen Bundestag beratenen Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung für Infrastrukturmaßnahmen (BT-Drucks. 16/54 vom 4.11.2005) in den fast gleichlautenden Vorschriften über das Anhörungsverfahren in den

5 Verkehrswegegesetzen des Bundes (Allgemeines Eisenbahngesetz, Bundesfernstraßengesetz, Bundeswasserstraßengesetz, Luftverkehrsgesetz, Magnetschwebbahnplanungsgesetz) und im Energiewirtschaftsgesetz nicht nur die Beteiligung bzw. die Rechtsstellung anerkannter Naturschutzvereine, sondern auch die von anerkannten und sonstigen Umweltschutzvereinen regeln. Bis zum Inkrafttreten des Artikelgesetzes – der zweite Durchgang im Bundesrat war ursprünglich für den 7.7.2006 vorgesehen – kommt insoweit eine Direktwirkung der Richtlinie in Betracht. Nur nebenbei möchte ich in diesem Zusammenhang bemerken, dass die im Artikelgesetz vorgesehene Erstreckung der bisher zeitlich befristeten erstinstanzlichen Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts für bestimmte Vorhaben auf die alten Bundesländer (§ 50 Abs. 1 VwGO) auf erhebliche – auch verfassungsrechtliche – Bedenken stößt. Hierzu habe ich ausführlich in meinem Beitrag über „Verkehrswegeplanungsbeschleunigung ohne Ende?“ in der kürzlich (2006) erschienenen Festschrift für Richard *Bartlspenger* (Planung – Steuerung – Kontrolle, herausgegeben von *Geis/Umbach*, S. 263 ff.) Stellung bezogen.

Im übrigen sind im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur weiteren Umsetzung der genannten Richtlinie zwei Gesetzentwürfe in Vorbereitung – sie liegen mir nach dem Stand vom 6.3.2006 vor –, nämlich der Entwurf eines Gesetzes über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) und der Entwurf eines Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Nach der Übergangsvorschrift in § 5 des Entwurfs eines Umwelt-Rechtsschutzbehelfsgesetzes soll das Gesetz auch für

Verfahren gelten, die nach dem 25.6.2005 eingeleitet worden sind oder hätten eingeleitet werden müssen. Keine Anwendung soll diese Regelung auf Entscheidungen finden, die vor Inkrafttreten des Gesetzes Bestandskraft erlangt haben.

4. Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften

Es macht gegenwärtig keinen Sinn, im einzelnen auf die Vorschriften der im Schrifttum breit erörterten Referentenentwürfe einzugehen, zumal die beiden am 22.2.2005 veröffentlichten Gesetzentwürfe (Stand: 21.2.2005) nach Anhörung der Länder und Verbände im Jahre 2005 aktualisiert wurden und nach dem Stand vom 6.3.2006 erneut versandt worden sind. Wann die beiden Gesetzentwürfe von der Bundesregierung beschlossen werden, weiß ich gegenwärtig nicht. Hervorheben möchte ich an dieser Stelle allerdings die Regelungen im Entwurf des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes über die (neuen) Rechtsbehelfe von Vereinigungen (§ 2) und die Anerkennung von Vereinigungen (§ 3) sowie die wichtige Vorschrift über Fehler bei der Anwendung von Verfahrensvorschriften (§ 4). Danach kann die Aufhebung einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Vorhabens (nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 des Gesetzentwurfs) verlangt werden, wenn wesentliche Verfahrensvorschriften verletzt worden sind und der Verfahrensfehler nicht geheilt werden kann. Um welche Fälle es sich handelt, wird im Entwurf im einzelnen aufgeführt.

Damit stellt sich natürlich die Frage nach dem Verhältnis dieser geplanten Regelung zu der Vorschrift des § 46 VwVfG über die Folgen von Verfahrens- und Formfehlern. Nach der aktuellen Begründung des Gesetzentwurfs stellt § 4 für die aufgezählten Verfahrensfehler eine

spezialgesetzliche Vorschrift dar, die § 46 VwVfG vorgeht, soweit ihr Regelungsgehalt reicht. „Im übrigen und vor allem für leichtere Verfahrensfehler wird keine Sonderregelung getroffen. Für solche leichteren Verfahrensfehler ... bleibt es weiterhin wie bisher bei der Anwendung von § 46 VwVfG des Bundes bzw. der spezielleren Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgebend sind.“

Die geplante Regelung steht nach der Gesetzesbegründung im Widerspruch zur ständigen – von mir schon in meiner Speyerer Abschiedsvorlesung 1997 über „Planung und Verwaltungsgerichtsbarkeit“ (Speyerer Vorträge 40, 1997) mit Blick auf die Grundrechtsrelevanz von Verfahrensvorschriften kritisierten – Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur gerichtlichen Überprüfbarkeit von Verfahrensfehlern, insbesondere bei der Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen. Sie ist jedoch zur vollständigen europarechtskonformen Umsetzung von Art. 10a der durch die Richtlinie 2003/35/EG geänderten UVP-Richtlinie erforderlich, wonach „unter anderem die Überprüfung der materiellrechtlichen und verfahrensrechtlichen Rechtmäßigkeit einer Zulassungsentscheidung für die UVP-pflichtigen Vorhaben beantragt werden“ kann.

5. Umweltgesetzbuch und integrierte Vorhabengenehmigung

Zur Überraschung vieler wurde in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und SPD vom 18.11.2005 (S. 56, unter B I 7.3) folgender Passus aufgenommen:

„Das historisch gewachsene, zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht,

entspricht nicht den Anforderungen an eine integrierte Umweltpolitik:

- Das deutsche Umweltrecht soll vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst werden.
- Die verschiedenen Genehmigungsverfahren sind im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs durch eine integrierte Vorhabengenehmigung zu ersetzen.
- Die Bundesregierung wird in Brüssel eine Initiative für die notwendige innere Harmonisierung und Vereinfachung des europäischen Umweltrechts ergreifen.
- Der WTO und anderen Handelsabkommen darf kein Vorrang vor den internationalen Abkommen zum Schutz der Umwelt eingeräumt werden.

Für diese Neuorientierung des deutschen Umweltrechts werden im Rahmen der Reform des Grundgesetzes (Föderalismusreform) die Voraussetzungen geschaffen.“

Damit ist der erneute Streit über das Verhältnis von ~~Verwaltungsverfahrensgesetz~~ und Umweltgesetzbuch (über das ich in meinem hiesigen Vortrag vom November 1994 unter 7 berichtet habe) vorprogrammiert. Schon in meinem Beitrag über „Die Entwicklung des Rechtsinstituts der Planfeststellung“ in der im Jahre 2000 erschienenen Festschrift für Werner Hoppe (Planung) habe ich mich unter Bezugnahme auf ein dem Bundesministerium für Verkehr erstattetes Rechtsgutachten von Hoppe/Schlarmann den grundsätzlichen Bedenken der Fachressorts und der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder angeschlossen. Vor allem kann es nicht angehen, das bewährte Rechtsinstitut der Planfeststellung durch eine im zukünftigen Umweltgesetzbuch geregelte planerische bzw. integrierte Vorhabengenehmigung zu ersetzen.

Wobei zu bedenken bleibt, dass die Planfeststellungsvorschriften in den Verkehrswegegesetzen und im Verwaltungsverfahrensgesetz nach dem bereits erwähnten Entwurf eines Artikelgesetzes (oben unter II 3) noch in diesem Jahr 2006 in neuer Fassung in Kraft treten sollen. Im übrigen steht in den Sternen, ob es nach dem Inkrafttreten des Föderalismusreform-Gesetzes (unten unter III) ein einziges Umweltgesetzbuch oder ein Umweltgesetzbuch des Bundes und 16 Umweltgesetzbücher der Länder geben wird. Man darf deshalb gespannt sein auf die Ergebnisse der von *Kloepfer* kurzfristig am 21.6.2006 an der Berliner Humboldt-Universität veranstalteten Tagung „Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch“.

III. Reform des Grundgesetzes (Föderalismusreform)

1. Ziel und Entstehung des Föderalismusreform-Gesetzes

Ziel der bereits mehrfach erwähnten und seit längerem beabsichtigten Föderalismusreform ist es, die bundesstaatliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland zu modernisieren und so die Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit von Bund und Ländern zu verbessern, die politischen Verantwortlichkeiten klarer zuzuordnen sowie die Zweckmäßigkeit und Effizienz der Aufgabenerfüllung zu steigern. Nach längeren Bemühungen auf Regierungsebene setzten Bundestag und Bundesrat am 16./17.10.2003 eine Kommission ein, deren Ergebnisse im Jahre 2005 veröffentlicht wurden (Deutscher Bundestag/Bundesrat, Öffentlichkeitsarbeit - Hrsg. -, Dokumentation der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung

der bundesstaatlichen Ordnung, Zur Sache 1/2005, 1048 Seiten). Auf der Grundlage dieser Vorarbeiten einigte sich die große Koalition von CDU, CSU und SPD in ihrer Koalitionsvereinbarung vom 18.11.2005 (S. 93, unter B V 1 in Verbindung mit Anlage 2; Ergebnis der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform, S. 143/191) auf eine im Konsens mit den Ländern entwickelte Föderalismusreform. Entsprechend dieser Koalitionsvereinbarung wurden von den Fraktionen der CDU/CSU und SPD der mit den Ländern abgestimmte Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BT-Drucks. 16/813 vom 7.3.2006) und der Entwurf eines Begleitgesetzes mit den notwendigen Folgeregelungen auf einfach-rechtlicher Ebene (BT-Drucks. 16/814 vom 7.3.2006) in den Deutschen Bundestag und von den Ländern Nordrhein-Westfalen, Bayern, Berlin, Bremen in den Bundesrat (BR-Drucks. 178/06 und 179/06, beide vom 7.3.2006) eingebracht. Außerdem legten diese Länder eine Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drucks. 180/06 vom 7.3.2006) vor. Sämtliche Vorlagen wurden am 10.3.2006 sowohl im Deutschen Bundestag als auch im Bundesrat an die zuständigen Ausschüsse überwiesen. Die gemeinsamen Expertenanhörungen des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages und des Ausschusses für Innere Angelegenheiten des Bundesrates begannen am 15.5.2006 und endeten am 2.6.2006. Der Umweltschutz bzw. das Umweltrecht waren Gegenstand der Anhörung am 18.5.2006 (unten unter III 2). Die abschließenden Beratungen der Gesetzentwürfe fanden am 30.6.2006 im Deutschen Bundestag und kurz vor meiner Reise nach Korea am 7.7.2006 im Bundesrat statt. Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Föderalismusreform) tritt am 1.1.2007 in Kraft.

2. Das Umweltrecht in der Föderalismusreform

Eine der wesentlichen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorgesehenen Verfassungsänderungen betrifft die „Reform der Gesetzgebungskompetenzen durch Abschaffung der Rahmengesetzgebung“ (Art. 75 GG) „und Neuordnung des Katalogs der konkurrierenden Gesetzgebung, verbunden mit einer Reduzierung des Anwendungsbereichs der Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Abs. 2 und der Einführung einer Abweichungsgesetzgebung in bestimmten Gesetzgebungsbereichen“ (BT-Drucks. 16/813, S. 8, Begründung, Allgemeiner Teil).

Dazu heißt es in der Begründung zum Gesetzentwurf:

„Die Kategorie der Rahmengesetzgebung mit der Notwendigkeit von zwei nacheinander geschalteten Gesetzgebungsverfahren auf der Ebene des Bundes und in den Ländern hat sich insbesondere bei der Umsetzung europäischen Rechts als ineffektiv erwiesen und hat sich auch im Übrigen nicht bewährt.

Im Umweltrecht verhindert die bestehende Aufteilung in Materien der konkurrierenden Gesetzgebung und der Rahmengesetzgebung wegen der dort nur möglichen geringeren Regelungsdichte eine materienübergreifende Normsetzung, wie sie mit dem Vorhaben eines Umweltgesetzbuchs und der Ablösung paralleler Genehmigungsverfahren durch eine einheitliche Vorhabengenehmigung angestrebt wird. ...“

„Die Rahmengesetzgebung wird daher insgesamt abgeschafft und die bislang dieser Kompetenzart zugeordneten Materien werden sachgerecht zwischen Bund und Ländern aufgeteilt.“

Die Überführung der umweltrelevanten Materien der bisherigen

Rahmengesetzgebung (Art. 75 Abs. 1 Nrn. 3 und 4 GG) in die Abweichungsgesetzgebung erfolgte durch die Einfügung der Nummern 29 und 32 in den Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung in Art. 74 Abs. 1 GG in Verbindung mit der Einfügung eines neuen Art. 72 Abs. 3 GG, der u.a. wie folgt lautet:

„(3) Hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht, können die Länder durch Gesetz hiervon abweichende Regelungen treffen über:

1. ...;
2. den Naturschutz und die Landschaftspflege (ohne die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes);
3. ...;
4. ...;
5. den Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen);
6.

Bundesgesetze auf diesen Gebieten treten frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates anderes bestimmt ist. Auf den Gebieten des Satzes 1 geht im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vor.“

Hierzu heißt es in der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 16/813, S. 11, zu Nr. 5 Buchst. b) u.a.:

„Der Bund erhält durch Überführung der umweltbezogenen

Materien des Artikels 75 ... in die konkurrierende Gesetzgebung (ohne Erforderlichkeitsprüfung im Sinne des Artikels 72 Abs. 2) die Möglichkeit einer Vollregelung dieser Materien, für die er bislang nur Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder erlassen konnte. Insbesondere wird dem Bund insoweit die einheitliche Umsetzung von EU-Recht ermöglicht.

Die Länder gewinnen die Möglichkeit, in den genannten Bereichen abweichend von der Regelung des Bundes eigene Konzeptionen zu verwirklichen und auf ihre unterschiedlichen strukturellen Voraussetzungen und Bedingungen zu reagieren. Ob von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht wird oder ob die bundesgesetzliche Regelung ohne Abweichung gelten soll, unterliegt der verantwortlichen politischen Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers.

Die Länder sind bei ihrer Abweichungsgesetzgebung an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben in gleicher Weise gebunden wie der Bund.

Auch bei den Materien, die in Artikel 72 Abs. 3 Satz 1 für abweichende Regelungen der Länder geöffnet werden, bleibt für bestimmte Teile eine Abweichung der Länder ausgeschlossen (abweichungsfeste Kerne).

So können die Länder abweichende Regelungen über den Naturschutz nach Satz 1 Nr. 2 nicht treffen, soweit die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder das Recht des Meeresnaturschutzes berührt sind.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 42:

Die Kompetenz für die Grundsätze des Naturschutzes gibt dem Bund die Möglichkeit, in allgemeiner Form bundesweite

verbindliche Grundsätze für den Schutz der Natur, insbesondere die Erhaltung der biologischen Vielfalt und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen. Nicht davon erfasst sind beispielsweise die Landschaftsplanung, die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten, die gute fachliche Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und die Mitwirkung der Naturschutzverbände.“

Eine komplizierte Übergangsvorschrift enthält der neue Art. 125b Abs. 1 GG.

Die zuvor zitierte Passage aus der Koalitionsvereinbarung vom 18. 11.2005 wird in der bereits erwähnten Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drucks. 180/06, S. 2 f., unter II 2) ausdrücklich bekräftigt.

Die neuen umweltbezogenen Regelungen des Gesetzentwurfs waren im Gesetzgebungsverfahren sehr umstritten. Insbesondere wurde wiederholt – auch bei den Expertenanhörungen – eine Streichung der Abweichungsregeln bei der Umweltgesetzgebung aus dem Entwurf gefordert. Schon im Vorfeld der Anhörungen zur Föderalismusreform wurde die Neujustierung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern vom Sachverständigenrat für Umweltfragen heftig kritisiert. Das Ziel eines einheitlichen Umweltgesetzbuches (oben unter II 6) sei mit dem geplanten Umweltrecht nicht erreichbar, wurde bei der Expertenanhörung am 18.5.2006 hervorgehoben.

3. Die Mitwirkungsrechte des Bundesrates nach Art. 84 Abs. 1 GG (n.F.)

Eine weitere wesentliche Verfassungsänderung betrifft die Reform der

Mitwirkungsrechte des Bundesrates durch Abbau der Zustimmungsrechte nach Art. 84 Abs. 1 GG (a.F.). Nach dieser Vorschrift regeln die Länder, wenn sie die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen (Art. 83 GG), „die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit nicht Bundesgesetze mit Zustimmung des Bundesrates etwas anderes bestimmen“. Mit der Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG soll nach der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 16/813, S. 14, zu Nr. 9) „eine Reduzierung der Quote zustimmungspflichtiger Gesetze von bisher bis zu ca. 60 vom Hundert auf ca. 35 bis 40 vom Hundert erreicht werden, um mehr Handlungsmöglichkeiten auf Bundesebene zu schaffen und Entscheidungsprozesse zu beschleunigen“.

Die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG lautet nunmehr (BT-Drucks. 16/813 S. 3, Art. I Nr. 9 des Gesetzentwurfs):

„(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Dazu heißt es in der Gesetzesbegründung (BT-Drucks. 16/813, S. 15, zu Nr. 9) u.a.:

„Nach Satz 2 der Regelung kann in Bundesgesetzen künftig – ohne die bisher erforderliche Zustimmung des Bundesrates – die Behördeneinrichtung und das Verwaltungsverfahren der Länder geregelt werden; die Länder können aber davon abweichende Regelungen treffen. Da es um eine Abweichung von gesetzlichen Regelungen des Bundes geht, können die Länder auch nur durch Gesetz von ihrer Abweichungsbefugnis Gebrauch machen. Übergangsfragen werden im neuen Artikel 125b Abs. 2 geregelt.

Nach Satz 3 gilt Artikel 72 Abs. 3 Satz 2 und 3 entsprechend. Der Bezug auf Satz 2 bestimmt, dass die dort enthaltene besondere Inkraftretensvorschrift Anwendung findet. Bundesgesetze, die zustimmungsfreie Verfahrensregelungen enthalten, treten damit frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, um den Ländern Gelegenheit zu geben, durch gesetzgeberische Entscheidungen festzulegen, ob und in welchem Umfang sie von Bundesrecht abweichendes Landesrecht beibehalten oder erlassen wollen. Durch die Sechs-Monats-Frist sollen kurzfristig wechselnde Rechtsbehelfe an den Bürger vermieden werden. Für Eilfälle (z.B. wegen europarechtlicher Umsetzungsfristen) besteht die Möglichkeit eines früheren Inkrafttretens, wenn eine 2/3-Mehrheit im Bundesrat dem zustimmt. Mit dem Bezug auf Artikel 72 Abs. 3 Satz 3 ist geregelt, dass im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht.

Nach Satz 4 können Bundesgesetze künftig nur in Ausnahmefällen wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung ohne Abweichungsmöglichkeit das Verwaltungsverfahren der Länder regeln; diese Gesetze benötigen aber nach Satz 5

die Zustimmung des Bundesrates.

In der Koalitionsvereinbarung vom 18. November 2005 heißt es dazu in der Anlage 2, Rn. 31:

Es besteht Einigkeit zwischen Bund und Ländern, dass Regelungen des Umweltverfahrensrechts regelmäßig einen Ausnahmefall im Sinne des Artikels 84 Abs. 1 Satz 3 (jetzt Satz 4) darstellen.'

Die Anforderungen an die Planung, Zulassung und Überwachung von Anlagen und Vorhaben bilden einen Kernbereich des wirtschaftsrelevanten Umweltrechts. Dies gilt nicht nur für die materiellen, sondern auch für die verfahrensbezogenen Anforderungen. Durch das Zusammenspiel zwischen Artikel 72 Abs. 3 und Artikel 84 Abs. 1 Satz 4 soll dem Bund insbesondere die Möglichkeit eröffnet werden, Vereinfachungen bei den umweltrechtlichen Zulassungsverfahren vorzunehmen. Den Belangen der Länder wird in den Ausnahmefällen des Satzes 4 dadurch Rechnung getragen, dass Gesetze des Bundes, die Verfahrensvorschriften ohne Abweichungsmöglichkeiten der Länder enthalten, nach Satz 5 der Zustimmung des Bundesrates bedürfen.“

Die zuvor zitierte Passage aus der Koalitionsvereinbarung (Begleittext) vom 18.11.2005 wird in der bereits erwähnten Entschließung des Bundesrates zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (BR-Drucks. 180/06, S. 3, unter II 4) ausdrücklich bekräftigt.

4. Föderalismusreform und Verwaltungsverfahrensgesetze

Die Einstufung der Regelungen des Umweltverfahrensrechts als regelmäßiger Ausnahmefall im Sinne des Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG

führt zugleich zu der grundsätzlichen Frage, welche Auswirkungen die Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG auf die Verwaltungsverfahrensvorschriften in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder haben wird.

Bisher beruht die weitgehende Übereinstimmung der Vorschriften der Verwaltungsverfahrensgesetze zum einen auf einer Entschließung der damaligen Innenministerkonferenz zur Simultangesetzgebung vom 20.2.1976. Zum anderen ist jedoch auf die Vorschrift des § 137 Abs. 1 VwGO hinzuweisen, wonach die Revision zum Bundesverwaltungsgericht nur darauf gestützt werden kann, dass das angefochtene Urteil auf der Verletzung 1. von Bundesrecht oder 2. einer Vorschrift des Verwaltungsverfahrensgesetzes eines Landes, die ihrem Wortlaut nach mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes übereinstimmt, beruht.

Allerdings hat es auch in der Vergangenheit schon abweichende Ländervorschriften gegeben. Als wichtiges Beispiel zu nennen ist etwa § 3a Abs. 4 HmbVwVfG, der in Abweichung von der Bundesfassung des § 3a VwVfG über die elektronische Kommunikation den Sonderweg des Internet-Portals Hamburg-Gateway als Alternativlösung anbietet.

Aus heutiger Sicht kann man nur hoffen, dass auch nach Inkrafttreten des neuen Art. 84 Abs. 1 GG die weitgehende Einheitlichkeit der Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder erhalten bleibt.

Art. 84 Abs. 1 Satz 4 GG in der Auslegung des oben (unter III 3) zitierten Begleittextes eröffnet die Möglichkeit, – nicht zuletzt wegen der rechtzeitigen und einheitlichen Umsetzung völker- und europarechtlicher Vorgaben – ein privilegiertes Umweltverfahrensrecht des Bundes zu schaffen. Das würde aber zugleich bedeuten, dass Regelungen des

Verwaltungsverfahrenrechts außerhalb des Umweltverfahrenrechts nicht zu den Ausnahmefällen gerechnet werden, die Länder also nach Art. 84 Abs. 1 Satz 2 GG von Bundesgesetzen abweichende Regelungen treffen können. Ob die Länder insoweit an der bewährten Möglichkeit der Simultangesetzgebung festhalten werden, bleibt abzuwarten. Immerhin sind die Länder bei ihrer Abweichungsgesetzgebung an verfassungs-, völker- und europarechtliche Vorgaben in gleicher Weise gebunden wie der Bund (oben unter III 2, Gesetzesbegründung).

5. Ausblick

Mit dem Inkrafttreten des Föderalismus-Reformgesetzes werden (auch) die deutschen Umweltrechtler vor neue Herausforderungen gestellt. Die Lehrbücher des Umweltrechts müssen neu geschrieben werden. Das wird nicht leicht sein, weil die Umweltgesetzgebung auf Jahre hinaus in kräftiger Bewegung sein wird. Dabei dürfte die Ausarbeitung und Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs (oben unter II 5) nur längerfristig zu bewerkstelligen sein. In den nächsten Jahren werden dagegen die komplizierten Übergangsvorschriften in Art. 125a GG sowie in Art. 125b Abs. 1 und 2 GG (oben unter III 2, 3) viel Verwirrung stiften. Welches geltende Bundesrecht – und wie lange – fortgilt, bedarf im Einzelfall der sorgfältigen Prüfung. Das gilt z.B. für das auf Grund des (aufgehobenen) Art. 75 Abs. 1 Nr. 3 GG erlassenen Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) vom 25.3.2002, das u.a. in den gemäß § 11 BNatSchG unmittelbar geltenden Vorschriften der §§ 58, 59 und § 61 BNatSchG die Mitwirkung von Vereinen (Überschrift zum 7. Abschnitt) regelt. Wie bereits erwähnt (oben unter III 2, Gesetzesbegründung) gilt aber die (neue) Kompetenz für die Grundsätze

des Naturschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 in Verbindung mit Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG n.F.) nicht mehr für die Mitwirkung der Naturschutzverbände. Dadurch ist auch § 61 BNatSchG über die Rechtsbehelfe von Vereinen (Vereinsklage, früher Verbandsklage) betroffen. Man wird daher abwarten müssen, wie die einzelnen Landesgesetzgeber in Zukunft im Wege der Abweichungsgesetzgebung mit der zum Teil ungeliebten Vereinsklage umgehen werden. Allerdings haben auch sie die europarechtlichen Vorgaben zu beachten und bei der längst überfälligen Umsetzung der Richtlinie 2003/35/EG (oben unter II 3 und 4) mitzuwirken. Unterschiedliches Landesrecht ist gleichwohl nicht auszuschließen.

Umgekehrt ist positiv hervorzuheben, dass nach der zitierten Gesetzesbegründung zur Neufassung des Art. 84 Abs. 1 GG (oben unter III 3) dem Bund die Möglichkeit eröffnet wird, Vereinfachungen bei den umweltrechtlichen Zulassungsverfahren vorzunehmen. Damit steht z.B. auch nach Inkrafttreten des neuen Art. 84 Abs. 1 GG der Verabschiedung des bereits im Deutschen Bundestag eingebrachten Gesetzentwurfs des Bundesrates zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren (BR-Drucks. 819/05 [Beschluss], DVBl. 11/2006, S. A 205) nichts im Wege. Der Bundesrat möchte mit dem Gesetz die materiellen und verfahrensrechtlichen Anforderungen im Bereich der immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen deutlich reduzieren und entsprechende Genehmigungsverfahren beschleunigen, um „Freiräume für wirtschaftliches Engagement in Deutschland“ zu schaffen. Sein Gesetzentwurf sieht vor, den bislang obligatorischen Erörterungstermin im Genehmigungsverfahren nur noch dann durchzuführen, wenn er dringend erforderlich ist, und ansonsten auf ihn zu verzichten. Zudem soll es Änderungen beim immissionsschutzrechtlichen

Genehmigungserfordernis bei Tierhaltungsanlagen und bei den Anforderungen an genehmigungsbedürftige Anlagen geben. Die Bundesregierung stimmt dem Entwurf grundsätzlich zu, fordert jedoch einzelne Änderungen. Insgesamt stünden die Ziele des Vorhabens „im Einklang“ mit den Zielen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau, es sei jedoch noch nicht das gesamte „Entbürokratisierungspotenzial“ ausgeschöpft.

Damit komme ich zum Schluss.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.