

Umweltgesetzbuch oder Allgemeines Umweltgesetz?

Reaktion auf Michael Kloepper (in diesem Heft)

Gerd Winter

Michael Kloepper zeigt überzeugend, daß die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für ein Umweltgesetzbuch (UGB) gegeben sind. Ich schließe einige – aus Platzgründen thesenhafte – Vorschläge zur Ausgestaltung eines UGB an, aufbauend auf dem *Kommissionsentwurf (UGB-KomE)*, an dem wir beide mitgewirkt haben (Unabhängige Sachverständigenkommission 1998). Allerdings rate ich inzwischen zu mehr Bescheidenheit.

1. Die geplante allumfassende Kodifikation wird einen enormen intellektuellen und politischen Aufwand verursachen, der mit größerem Nutzen in die Fortentwicklung und sukzessive Kodifizierung des europäischen Umweltrechts gesteckt werden könnte.

2. Sinnvoll erscheint ein – schlanker – *Allgemeiner Teil des Umweltrechts* („Allgemeines Umweltgesetz“, AUG), der die sektorübergreifenden „horizontalen“, nicht aber die sektoralen Normen enthält. Auf ihn können die sektoralen Gesetze dann Bezug nehmen. Dies erleichtert ihre schnelle Anpassung an gemeinschaftsrechtliche Änderungen und neue Gegebenheiten in den Sektoren.

3. Abzuraten ist davon, in einem AUG oder UGB *Prinzipien des Umweltschutzes* zu formulieren. Prinzipien entwickeln sich dynamisch im Spannungsfeld zwischen politischem Diskurs und rechtlicher Praxis. Jede sprachliche Fixierung veraltet deshalb schnell. So würden die Prinzipien des *UGB-KomE* heute zu einem guten Teil anders als vor zehn Jahren formuliert.

4. Werden dennoch Prinzipien aufgestellt, muß Klarheit über ihren rechtlichen Status geschaffen werden. Sie sind Leitlinien für die Ermessensausübung sowie für die Interpretation und Konkretisierung umweltrechtlicher Normen. Bei ihrer Formulierung sollten spezifisch deutsche Ausprägungen erhalten bleiben.

■ Das *Vorsorgeprinzip* sollte nicht nur – dem europäischen Verständnis folgend – Eingriffe bei ungewissem Schadenseintritt

vorsehen, sondern auch Eingriffe bei geringfügigem (geographisch dispersem, zeitlich gestrecktem, seltenem, empfindliche Güter treffendem) Schaden ermöglichen und bezüglich der Maßnahmen auf den Stand der Technik verweisen.

■ Das *Nachhaltigkeitsprinzip* sollte im Sinne der „starken Nachhaltigkeit“¹ formuliert werden.

■ Entgegen zu erwartenden Vorschlägen, ein Effizienzprinzip einzuführen, sollte man am *Verhältnismäßigkeitsprinzip* festhalten. Dieses fordert eine qualitative Abwägung zwischen vermiedenen Risiken und aufgewendeten Kosten und umgeht die Scheinrationalität einer Monetarisierung (Winter 2001).

■ Zusätzlich sollte ein *Recht jeder Person auf lebendige Umwelt* eingeführt werden. Man sollte es als – abwägbares – Prinzip, nicht als Regel fassen.

■ Das *Kooperationsprinzip* sollte in Richtung Transparenz und Partizipation gehen. Als Pflicht zu konsensuellem Handeln hingegen, wie in § 7 Abs. 2 *UGB-KomE* formuliert, verwässert es das Verhältnis von Recht und Faktizität.

5. Festhalten sollte man an *Grundpflichten*. Ihr rechtlicher Status ist aber zu verdeutlichen. Sie bieten den gesetzestechnischen Vorteil, daß Genehmigungen, Überwachungen und nachträgliche Maßnahmen an einem gemeinsamen Maßstab ausgerichtet werden können. Sie sollten aber auch zur Konkretisierung von Verkehrssicherungspflichten im Haftungsrecht herangezogen werden können.² Hauptort der Grundpflichten sollte nicht das AUG, sondern das einzelne sektorale Gesetz sein.

6. Der ganze Stolz der Kodifikation, die *Vorhabengenehmigung*³, muß erneut auf den Prüfstand. Ihr Nutzen, nämlich „one door – one key“, sollte auf eine Weise erreicht werden, welche die jetzt angelegte Starrheit der Genehmigungstypen vermeidet. Flexibler wäre ein Baukastensystem: Das AUG sollte das Umweltverträglichkeitsprüfungs-Verfahren, die Öffentlichkeitsbeteiligung, die stufenweise Projektverwirklichung, das Zusammenwirken der betroffenen Behörden, die Konzentrationswirkung⁴, die Selbst- und Fremdüberwachung sowie nachträgliche Eingriffsmöglichkeiten als Bausteine enthalten. Welche Anforderungen die jeweils erforderliche Genehmigung erfüllen soll, würde in den sektoralen Gesetzen entschieden. Für häufig verwendete Kombinationen von Bausteinen könnte man Namen einführen, etwa „Vorhaben-

Kontakt: Prof. Dr. Gerd Winter | Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht | Universität Bremen | Postfach 33 04 40 | 28334 Bremen | Deutschland | Tel.: +49 421 2182840 | Fax: +49 421 2187490 | E-Mail: gwinter@uni-bremen.de

1 Zu einer realistischen Version dieses Prinzips siehe SRU (2002).

2 Zu unentschieden ist meines Erachtens *UGB-KomE*, S. 96.

3 *UGB-KomE*, drittes Kapitel.

4 Sie bedeutet, daß eine Genehmigung alle Risikodimensionen eines Vorhabens abdeckt und daneben keine weiteren Genehmigungen erforderlich sind.

genehmigung“ und „einfache Genehmigung“. Dies würde die Inbezugnahme durch sektorale Gesetze vereinfachen.

7. Die sogenannte *planerische Vorhabengenehmigung* (§§ 101 ff. *UGB-KomE*), die sich auf komplexe Infrastrukturvorhaben bezieht, eröffnet zu Recht einen Abwägungsspielraum. Hinsichtlich des Genehmigungsinhalts und nachträglicher Anpassungen sollte sie jedoch stärker an die gebundene Vorhabengenehmigung angelehnt werden. Dies bedeutet, daß beispielsweise eine Straße einer Änderungsgenehmigung bedarf, wenn der Verkehr über die in der Ursprungsgenehmigung zugelassene Verkehrsdichte hinauswachsen können soll.

8. Für die *Umweltverträglichkeitsprüfung* sollte eine Alternativenprüfung verpflichtend sein. Das Alternativenspektrum sollte auf das zu lösende Problem Bezug nehmen. Der gegenwärtige Fokus allein auf Standort- und Technikalternativen ist zu eng.

9. Angesichts der Zunahme europäischer, internationaler und transnationaler administrativer Abstimmungsverfahren sollten Stellungnahmen deutscher Behörden innerstaatlich besser legitimiert werden (vergleiche Risikokommission 2003).

10. Der Zugang zu Umweltinformationen sollte für alle Bundesländer auf Bundesebene harmonisiert werden. Entgegen dem Bundes-Informationsfreiheitsgesetz sollte man an der Abwägungsformel beim Schutz von Geschäftsgeheimnissen⁵ festhalten.

11. Die *Umweltgrundlagenplanung* sollte nicht, wie von §§ 71 bis 73 *UGB-KomE* vorgeschlagen, auf raumbedeutsame Maßnahmen beschränkt werden. Sie sollte sich auf die wichtigsten Stoff- und Energiekreisläufe zwischen Gesellschaft und Natur erstrecken. Zu überlegen ist, die Nutzungs- und Erhaltungsplanung für die Küstenzone und die Ausschließliche Wirtschaftszone aus dem Raumordnungsrahmen in einen Umweltrahmen zu überführen, um dem Ökosystemansatz stärker Rechnung zu tragen.

12. Für den Erlass von *Rechtsverordnungen* und mittelbar außenwirkenden *Verwaltungsvorschriften* sollte man ein öffentliches Einwendungsverfahren, gegebenenfalls mit Erörterungstermin, vorschreiben. Anerkannte Umweltverbände und Betroffenenverbände sollten ein Antragsrecht erhalten. Das Klagerecht nach § 47 der Verwaltungsgerichtsordnung sollte auf Bundesverordnungen erstreckt werden. Die in §§ 17 bis 19 *UGB-KomE* vorgeschlagene Umweltkommission erscheint dagegen als zu zentralistisch.

13. Um für die rechtliche Rezeption privater technischer Regelwerke Legitimationsgrundlagen zu schaffen, sollten – weitergehend als in §§ 31 bis 33 *UGB-KomE* – die Normungsgremien den relevanten Sachverstand einschließlich der Hauptkontroversen im Feld widerspiegeln und nur nach einem öffentlichen Einwendungsverfahren entscheiden.

14. Da die Vorschriften über ökonomische Instrumente (Umweltabgaben, Zertifikate, Subventionen) sehr spezifisch ausgestaltet werden müssen, ist entgegen den Vorschlägen in §§ 190 bis 201

UGB-KomE kaum Raum für allgemeine Regeln, es sei denn, man versteht das AUG auch als ein „Maßstäbengesetz“. Im letzteren Fall empfehlen sich folgende Maßgaben:

■ *Umweltabgaben*: Man sollte genauer als im *UGB-KomE* zwischen den Abgabezwecken Finanzierung, Eingriffsausgleich und Verhaltenslenkung unterscheiden. Je nach Zweck sind Zulässigkeitskriterien zu spezifizieren.

■ Es empfiehlt sich ein neuer Abschnitt über *Umweltzertifikate*, also Rechte der Umweltnutzung. Dabei ist herauszustellen, für welche Bereiche dieses Instrument geeignet ist und für welche nicht (etwa Gebiete mit besonders hoher Belastung, „Hotspots“), nach welchen Kriterien die Zielquoten festzulegen und die Nutzungsrechte zu verteilen sind und unter welchen Voraussetzungen diese handelbar und rückholbar sein sollen.

■ Unabhängig davon sollte ein sektorales Gesetz zum Klimaschutz geschaffen werden, das die vorhandenen Regelungen, die immer stärker in wirtschaftsrechtliche Richtung tendieren, in den umweltrechtlichen Rahmen zurückholt.

15. Rechtsschutz: Der Drittschutz ist den gemeinschaftsrechtlichen Maßstäben entsprechend zu öffnen, und zwar nicht nur für dasjenige Umweltrecht, welches Gemeinschaftsrecht umsetzt. Die im Rechtsbehelfsgesetz vorgesehene Anlehnung der Verbandsklage an subjektive Rechte⁶ sollte rückgängig gemacht werden.

16. Falls man an einem umfassenden UGB festhält, sollte man die unmittelbar wirksamen EG-Verordnungen – nachrichtlich – darin abdrucken, um die Lesbarkeit zu erhöhen und in den deutschen Anschlußnormen darauf Bezug zu nehmen. Dies entspräche dem französischen Kodifikationsansatz *à droit constant* (Kromarek 2001).

Literatur

- Koch, H.-J. 2007. Die Verbandsklage im Umweltrecht. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 26/4: 369–379.
- Kromarek, P. 2001. Un Code ou non? Über den UGB-Wunsch in Frankreich. In: *Umweltrecht im Wandel*. Herausgegeben von K.-P. Dolde. Berlin: Erich Schmidt. 189–211.
- Risikokommission. 2003. *Abschlußbericht*. www.bfs.de/bfs/fue_beitraege/apug_riko_ab.pdf (abgerufen 04.05.2007).
- SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen). 2002. *Für eine neue Vorreiterrolle. Umweltgutachten 2002*. Bundestagsdrucksache 14/8792.
- Unabhängige Sachverständigenkommission. 1998. *Umweltgesetzbuch (UGB-KomE)*. Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch. Herausgegeben vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Berlin: Duncker & Humblot.
- Winter, G. 2001. Über Nutzen und Kosten der Effizienzregel im öffentlichen Recht. In: *Effizienz im Umweltrecht*. Herausgegeben von E. Gawel. Baden-Baden: Nomos.

Gerd Winter



Geboren 1943 in Diepholz, Niedersachsen. Professor für Öffentliches Recht und Leiter der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht an der Universität Bremen. 1992 bis 1997 Mitglied der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch sowie 2000 bis 2003 Mitglied der „Risikokommission“ der Bundesministerien für Gesundheit und für Umwelt.

⁵ Vergleiche § 225 *UGB-KomE*.

⁶ Siehe § 2 des Rechtsbehelfsgesetzes, der Verbände nicht, wie eigentlich sinnvoll, als Hüter öffentlicher Interessen, sondern als Unterstützer individueller Rechte konzipiert (vergleiche Koch 2007).