

# ZUR Zeitschrift für Umweltrecht

Das Forum für Umwelt- und Planungsrecht

Herausgeber:

Verein für Umweltrecht e.V.

Prof. Dr. Martin Beckmann, Rechtsanwalt, Münster; Siegfried Breier, EU-Kommission, Brüssel; Prof. Dr. Matthias Dombert, Rechtsanwalt, Potsdam; Dr. Günther-Michael Knopp, Ministerialrat, Bayerisches Umweltministerium, München; Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Universität Hamburg; Dr. Frank Petersen, Ministerialrat, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn; Dr. Renate Philipp, Richterin am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig; Dr. Karsten Sach, Ministerialdirigent, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Michael Sauthoff, Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Greifswald; Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Rechtsanwalt, Freiburg; Prof. Dr. Michael Uechtritz, Rechtsanwalt, Stuttgart; Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl, Rechtsanwalt, Hannover; Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Universität Freiburg; Prof. Dr. Gerd Winter, Universität Bremen

Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Köck, Dr. Moritz Reese, Prof. Dr. Sabine Schlacke

7-8/2008

19. Jahrgang • Seiten 337-392

AUFSÄTZE

Gerd Winter

## Das Umweltgesetzbuch – Überblick und Bewertung

*Der Beitrag bewertet den vorliegenden Referentenentwurf eines Umweltgesetzbuchs am Maßstab des selbstgesetzten Ziels »Vereinfachung des Umweltrechts unter Beibehaltung des gegenwärtigen Schutzniveaus«. Unter Vereinfachungsaspekten sind Verbesserungen im Einzelnen festzustellen, das Gesamtkonzept eines »Buchs der Bücher« erscheint jedoch im Vergleich zu einem Satellitenkonzept als zu unflexibel. Im Hinblick auf das Schutzniveau zeigen sich in UGB II und III zwar gewisse Fortschritte, UGB I und die anderen besonderen Bücher zeugen jedoch von Mutlosigkeit in einer Umweltsituation, die entschiedenere Schritte erforderte. Insgesamt empfiehlt es sich, zunächst nur UGB II und III – als separate Gesetze – zu verabschieden und aus dem UGB I ein Allgemeines Umweltgesetz zu schmieden, das sich den Herausforderungen der Zeit stellt.*

### A. Überblick

Die schier unendliche Geschichte eines deutschen Umweltgesetzbuchs hat nach zwei großen Vorläufen – dem sog. Professorenentwurf und dem »UGB-KomE«<sup>1</sup> – ein drittes großes Werk hervorgebracht, das nunmehr als Referentenentwurf des BMU vorliegt. In seiner Fassung vom 20.5.2008 enthält er folgende einzelne Bücher:

UGB I: Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht.

Das Buch enthält einen vor die Klammer alles Weiteren gezogenen Allgemeinen Teil, in dem das Gesetz über die strategische Umweltprüfung, das Umweltschadensgesetz und das Umweltrechtsbehelfsgesetz aufgehen. Zugleich werden in ihm Vorschriften verschiedener Gesetze zum betriebliche Umweltschutz zusammengezogen. UGB I bringt zudem die integrierte Vorhabengenehmigung, für die auf der Basis insbesondere des BImSchG weitgehend originäre Regeln zu Verfahren, Inhalt und Wirkung getroffen werden.<sup>2</sup> Im Einzelnen ist es wie folgt gegliedert:

Kapitel 1. Allgemeine Vorschriften

Abschnitt 1. Gemeinsame Vorschriften für alle Bücher des Umweltgesetzbuchs

1 Zur Geschichte im Einzelnen s. Kloepfer, Bedeutung des Umweltgesetzbuchs aus Sicht der Rechtswissenschaft, in: Herausforderung Umweltgesetzbuch, Tagung des BMU am 16.2.2007, Forum Umweltgesetzbuch, hrsg. v. UBA, 2007, S. 21 ff.

2 S. dazu Callies in diesem Heft (ZUR 2008, S. 343 ff.).

- Abschnitt 2. Strategische Umweltprüfung
- Abschnitt 3. Betrieblicher Umweltschutz; Erleichterungen für auditierte Unternehmensstandorte
- Abschnitt 4. Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden
- Abschnitt 5. Rechtsbehelfe in Umweltangelegenheiten
- Abschnitt 6. Recht- und Regelsetzung
- Kapitel 2. Integrierte Vorhabengenehmigung
- Abschnitt 1. Allgemeine Vorschriften
- Abschnitt 2. Genehmigung
- Abschnitt 3. Planerische Genehmigung
- Abschnitt 4. Umweltverträglichkeitsprüfung
- Abschnitt 5. Verfahren
- Abschnitt 6. Eingreifende Maßnahmen
- Abschnitt 7. Überwachung
- Abschnitt 8. Bestehende Vorhaben
- Kapitel 3. Schlussvorschriften des Ersten Buches

### UGB II Wasserwirtschaft

Das Buch ist in Aufbau und Inhalt eng am Wasserhaushaltsgesetz orientiert, geht als Gesetz der nunmehr konkurrierenden Kompetenz aber mehr ins Detail und bringt zudem Vorschriften zum Vollzug und zu Entschädigungen.<sup>3</sup> Im Einzelnen ist es wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1. Allgemeine Bestimmungen
- Kapitel 2. Bewirtschaftung der Gewässer
- Abschnitt 1. Gemeinsame Bestimmungen
- Abschnitt 2. Bewirtschaftung der oberirdischen Gewässer
- Abschnitt 3. Bewirtschaftung der Küstengewässer
- Abschnitt 4. Bewirtschaftung des Grundwassers
- Kapitel 3. Besondere wasserwirtschaftliche Bestimmungen
- Abschnitt 1. Öffentliche Wasserversorgung, Wasserschutzgebiete, Heilquellenschutz
- Abschnitt 2. Abwasserbeseitigung
- Abschnitt 3. Umgang mit wassergefährdenden Stoffen
- Abschnitt 4. Hochwasserschutz
- Abschnitt 5. Wasserwirtschaftliche Planung und Dokumentation
- Abschnitt 6. Haftung für Gewässerveränderungen
- Abschnitt 7. Duldungs- und Gestattungsverpflichtungen
- Kapitel 4. Entschädigung, Ausgleich
- Kapitel 5. Gewässeraufsicht
- Kapitel 6. Bußgeld- und Überleitungsbestimmungen

### UGB III Naturschutz und Landschaftspflege

Das Buch baut inhaltlich und in seiner Gliederung auf dem Bundesnaturschutzgesetz auf, enthält aber als Gesetz der konkurrierenden Kompetenz mehr ins Einzelne gehende Vorschriften und passt es gemeinschaftsrechtlichen Erfordernissen an. Seine Gliederung:

- Abschnitt 1. Allgemeine Vorschriften
- Abschnitt 2. Landschaftsplanung
- Abschnitt 3. Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft
- Abschnitt 4. Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft
- Abschnitt 5. Schutz der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, ihrer Lebensstätten und Biotope
- Abschnitt 6. Meeresnaturschutz
- Abschnitt 7. Erholung in Natur und Landschaft
- Abschnitt 8. Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen
- Abschnitt 9. Eigentumsbindung, Befreiungen
- Abschnitt 10. Bußgeld- und Strafvorschriften
- Abschnitt 11. Übergangsregelungen, Inkrafttreten

### UGB IV Nichtionisierende Strahlung

Das Buch enthält originäre Vorschriften zum Strahlenschutz. Im Einzelnen:

- Kapitel 1. Allgemeine Vorschriften
- Kapitel 2. Schutz vor schädlichen Umweltveränderungen durch nichtionisierende Strahlung
- Kapitel 3. Schutz vor schädlichen Wirkungen durch nichtionisierende Strahlung bei der Anwendung am Menschen
- Kapitel 4. Schutz vor schädlichen Wirkungen durch nichtionisierende Strahlung bei der Anwendung in der Medizin
- Kapitel 5. Gemeinsame Vorschriften
- Kapitel 6. Schlussbestimmungen

### UGB V Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen – Emissionshandel

Das Buch übernimmt kaum verändert das Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetz. Im Einzelnen ist es wie folgt gegliedert:

- Kapitel 1. Allgemeine Vorschriften
- Kapitel 2. Genehmigung und Überwachung von Emissionen
- Kapitel 3. Berechtigungen und Zuteilung
- Kapitel 4. Handel mit Berechtigungen
- Kapitel 5. Sanktionen
- Kapitel 6. Gemeinsame Vorschriften

Vorgesehen sind weiterhin ein Einführungsgesetz, das u.a. die Folgeänderungen im geltenden sektoralen Recht sowie Übergangsvorschriften enthält, eine Rechtsverordnung, die die genehmigungsbedürftigen und UVP-pflichtigen Vorhaben auflistet, und eine weitere Rechtsverordnung über Bestellung, Aufgaben und Qualifikation des Umweltbeauftragten.

Für spätere Gesetzgebung sind weitere Bücher des UGB vorgesehen für:

- nicht genehmigungsbedürftige Anlagen
- gebiets- und verkehrsbezogenen Umweltschutz
- gefährliche Stoffe
- Produkte und Ressourcenschutz
- Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht
- Bodenschutz, Altlasten.<sup>4</sup>

Nicht vorgesehen sind dementsprechend Bücher zum Energierecht, Bergbaurecht, Landwirtschaftsrecht, Klimaschutzrecht i.w.S., Verkehrsumweltrecht i.w.S., Gentechnikrecht und Kernenergierecht. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass sie später noch eingefügt werden.

## B. Bewertung

Erklärtes Ziel der geplanten Kodifikation ist die rechtstechnische Verbesserung des Umweltrechts bei Wahrung des bestehenden Schutzniveaus.<sup>5</sup> Das Vorhaben hat sich zudem das Ziel gesetzt, das Moratorium des Art. 125b GG zu nutzen,<sup>6</sup> welches Abweichungsgesetzgebung der Länder vom gegenwärtigen Recht in den Bereichen Naturschutz und Wasserhaushalt bis Ende 2009 und im Bereich Umweltverfahrensrecht bis Ende 2008 unterbindet.

<sup>3</sup> S. dazu *Reinhardt* in diesem Heft (ZUR 2008, S. 353 ff.).

<sup>4</sup> Begründung des Entwurfs zu E-UGB-I, Abschn. II.1.

<sup>5</sup> Begründung des Entwurfs zu E-UGB-I, Abschn. A.I.1.: »Mit dem Umweltgesetzbuch soll das Umweltrecht zusammengeführt und harmonisiert werden. Es soll für Klarheit, Vereinfachung und Transparenz sorgen. [...] Dabei gilt der Grundsatz, dass das bestehende hohe Schutzniveau gewahrt bleibt.

<sup>6</sup> Begründung des Entwurfs zu E-UGB-I, Abschn. A.I.2.

## I. Rechtstechnische Verbesserung

Als rechtstechnische Verbesserung bezeichne ich zusammenfassend die deklarierten Ziele Klarheit, Vereinfachung und Transparenz. Sie ist zweifellos ein legitimes Ziel, nicht zuletzt, weil sie die Folgebereitschaft erhöht und Transaktionskosten verringert. In der Begründung nicht genannt, aber als rechtstechnisches Petitum mitzubedenken ist die Offenheit für Anpassungen an neue Umstände.

### 1. Gesamtkonzept

Wie im Überblick gezeigt, wird ein Buch der Bücher vorgeschlagen: ein Umweltgesetzbuch, das in einzelne Bücher gegliedert ist. Ich meine dagegen, dass einer solchen Gesamtkodifikation des Umweltrechts ein Satellitensystem vorzuziehen ist. Dies bestände aus einem Kern, dem Allgemeinen Umweltgesetz (AUG), und einer offenen, ergänzungsfähigen Anzahl sektoraler Umweltgesetze, die das AUG möglichst weitgehend in Bezug nehmen.

Die sektoralen Gesetze könnten in lockerer Folge dem AUG folgen. Sie könnten leichter geändert werden, weil nicht immer »das UGB« angetastet werden müsste. Sie könnten auch flexibler neuen gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen angepasst werden.

Zudem müsste der Rahmen dessen, was zum UGB und damit zum Umweltrecht gehört, nicht geschlossen werden. Es könnten auch solche Sektorgesetze auf das AUG Bezug nehmen, die wegen anderer Primärorientierungen nicht als Bücher des UGB in Betracht kommen, wie zum Beispiel das Bergbaurecht und das Landwirtschaftsrecht. Durch seine Grundsätze, Verfahrens- und Organisationsvorgaben könnte das AUG gewissermaßen unterschiedliche Grade von Schwerkraft entfalten, die seine Satelliten in engere oder weitere Umlaufbahnen binden. Es könnte sogar nach dem Muster des Art. 6 EGV eine Art Integrationsprinzip aufnehmen, welches für die Wahrnehmung von Ermessensspielräumen und Gesetzesinterpretationen in allen Rechtsbereichen gilt, die Auswirkungen auf die Umwelt haben.

Ein AUG böte sich auch für eine weitgehende Übernahme im Landesrecht im Bereich verbleibender umweltrechtlicher Länderkompetenzen an. Soweit dadurch, wie es wünschbar ist, Regelungsidentität zwischen Bund und Land entstände, wäre sogar daran zu denken, durch Erweiterung von § 137 Abs. 1 Nr. 2 VwGO die Revision durch das Bundesverwaltungsgericht zu ermöglichen. Dies würde der Wahrung der Rechtseinheit im Umweltrecht dienen.<sup>7</sup>

### 2. Verhältnis Allgemeines – Besonderes

Auch wenn am UGB als einer Gesamtkodifikation festgehalten wird, bestehen noch Bedenken gegen die Aufteilung zwischen allgemeinen und besonderen Vorschriften. Das UGB I sollte nur diejenigen Normen enthalten, die die sektoralen Regelungen übergreifen. Die allgemeinen Regelungen könnten teilweise als Bausätze konzipiert werden, die erst durch Verweis und sektorspezifische Ergänzung anwendbar werden.

Zum Beispiel könnten Typen von Verfahrensweisen, Inhalten und Wirkungen von Genehmigungen ausgewiesen werden, aus denen die sektoralen Gesetze sich dann ein passendes Menü zusammenstellen, das von der einfachen bis zur aufwendigen und von der sektoralen bis zur voll integrierten Genehmigung reicht. Es würde vermieden, dass das Gesetz vom Komplexen (in casu: der integrierten Genehmigung) zum Einfachen (in casu: der einfachen Genehmigung) voranschreitet statt umgekehrt. Aus Transparenzgründen könnten im AUG dabei für bestimmte häufig verwendete Kombinationen von Bausteinen Namen eingeführt werden, wie eben die integrierte und planerische Vorhabengenehmigung und die einfache Genehmigung. Dies würde die Inbezugnahme durch sektorale Gesetze vereinfachen (Muster z.B. für das BImSchG: »Die

Genehmigung ist als integrierte Vorhabengenehmigung zu erteilen«).

Die planerische Vorhabengenehmigung (E-UGB-I § 63) eröffnet, da sie sich auf komplexe Infrastrukturvorhaben bezieht, zu Recht einen Abwägungsspielraum. Allerdings wird sie auf Verkehrsanlagen auf dem Lande (Straßen, Flughäfen, etc.) und damit auf einen Anwendungsbereich kat exochen nicht anwendbar sein. Für solche Anlagen wäre es besonders sinnvoll, sie hinsichtlich des Genehmigungsinhalts und nachträglicher Anpassungen stärker an die Vorhabengenehmigung anzulehnen. Dies bedeutete, dass z.B. eine Straße einer Änderungsgenehmigung bedürfte, wenn der Verkehr über die in der Ursprungsgenehmigung zugelassene Verkehrsfläche hinauswachsen soll.

In einem wirklichen Allgemeinen Teil würden zudem weitere Regelungen vor die Klammer gezogen werden können. Dazu gehören:

- Eröffnungskontrollen jenseits der Genehmigung, wie die Anzeige und die Anmeldung einer Tätigkeit
- Regelungen über die UVP für alle UVP-pflichtigen Vorhaben, also nicht nur für diejenigen, die der Vorhabengenehmigung unterliegen; damit würde eine Schnittstelle vermieden, die das gegenwärtige Konzept verursacht und die verkomplizierend wirkt, nämlich die Doppelregelung der UVP im UGB und einem weiterbestehenden UVPG<sup>8</sup>
- der Zugang zu Umweltinformationen: er sollte wieder für alle Bundesländer auf Bundesebene harmonisiert werden, denn er gehört zum materiellen Umweltrecht, nicht zum Verwaltungsverfahrensrecht
- Grundpflichten und Instrumente für andere Bereiche als nur Vorhaben im Sinne des E-UGB-I.<sup>9</sup>

In Konsequenz dessen wäre zu empfehlen, einerseits das Kapitel über die Vorhabengenehmigung im Sinne des Baukastensystems in den Allgemeinen Teil zu integrieren, andererseits aber die anlagen-spezifischen Regelungen in ein eigenes Buch des UGB (oder besser Sektorgesetz) über gefährliche Anlagen zu überführen. Gleiches gilt für die planerische Genehmigung.

### 3. Vereinfachung des Vollzugs

Vereinfachung, insbesondere Beschleunigung und Widerspruchsfreiheit des Vollzugs, ist ein wünschenswertes Ziel. Ihre gegenwärtige Dringlichkeit ist allerdings geringer als Jahre zuvor.

Das Flaggschiff der Reform, die integrierte Vorhabengenehmigung, hat viel von seiner Zugkraft verloren, weil frühere Gesetzesnovellen sowie Reformen in der Verwaltungsorganisation und im Verwaltungsmanagement bereits erhebliche Vollzugsvereinfachungen gebracht haben. Zwar stehen (wenn sie einzuholen sind) die immissionsrechtliche und die wasserrechtliche Genehmigung bisher noch nebeneinander, aber die Verfahren werden kraft gesetzlicher Vorschrift<sup>10</sup> und in praxi sowohl prozedural wie materiellrechtlich mittlerweile eng koordiniert. Mehrere Bundesländer haben zudem integrierte Umweltbehörden eingerichtet, sodass

<sup>7</sup> Ein Beispiel: Für eine Landesstraße wird nach neuem Recht (unterstellt, es umfasst auch Verkehrsanlagen) eine planerische Genehmigung erteilt. Diese wird mit Argumenten angegriffen, die sich gegen das Verständnis der Abwägungsdogmatik richten. Hiergegen würde nach obiger Konzeption Revision ermöglicht. Nach geltendem Recht, das das materielle Programm der Planfeststellung nicht dem Verwaltungsverfahrensrecht zurechnet, wäre dies nicht möglich. Vgl. BVerwG, Beschl. v. 15.1.2008, 9 B 7.07.

<sup>8</sup> Auch insoweit ist das Satellitenkonzept besser geeignet; denn Vorhaben, die durch Gesetze außerhalb des UGB (wie z.B. das Verkehrsanlagenrecht) geregelt werden, könnten hinsichtlich der UVP auf den Allgemeinen Teil (das »AUG«) verweisen, ähnlich wie dies heute im Verhältnis Fachgesetz – UVPG geschieht.

<sup>9</sup> Dazu unten.

<sup>10</sup> § 5 Abs. 1 S. 1 BImSchG (»Umwelt insgesamt«) und § 5 Abs. 5 S. 2 BImSchG (»vollständige Koordinierung«).

die Verfahren durch ein und dasselbe Haus geleitet und auch im Hinblick auf die materiellen Kriterien abgestimmt werden. Widersprüchliche Entscheidungen wurden seitdem praktisch ausgeschlossen, die Verfahrensdauer wurde erheblich verkürzt.<sup>11</sup>

Der Mehrwert einer integrierten Genehmigung liegt jetzt nur noch in der Beseitigung der wasserrechtlichen Genehmigung und eines wenig bedeutsamen Restes an Verfahrensseparation.<sup>12</sup>

Angesichts der Perfektionierung des Integrationsprinzips stellt sich von anderer Seite die Frage, ob nicht über das Ziel hinausgeschossen wird. Zweifel erregt insofern die radikale Rückstufung der Befugnis der Wasserbehörde von der Genehmigung auf eine bloße Stellungnahme.<sup>13</sup> Damit wird die spezifische behördliche Kompetenz, die sich aus der Gesamtbetrachtung des Wasserhaushalts ergibt, allzu stark abgewertet. Stattdessen sollte das Einvernehmen der Wasserbehörde (oder in integrierten Behörden der Gewässerabteilung) eingeholt werden müssen.

Immerhin wird die im geltenden Recht vorgesehene Möglichkeit, auf einen Erörterungstermin zu verzichten, wieder eingeschränkt.<sup>14</sup>

#### 4. Transparenz gemeinschaftsrechtlicher Einwirkung

Wer es wirklich Ernst meint mit der Transparenz des Umweltrechts für den Bürger, muss sich der Frage stellen, wie dem Normalverstand Durchblick durch das Gewirr von genuin deutschem und unmittelbar anwendbarem Gemeinschaftsrecht verschafft werden kann. Ein Weg dahin bestünde darin, die EG-Verordnungen und diejenigen EG-Richtlinien, auf die das deutsche Recht verweist, in das UGB einzubeziehen. Dies könnte hinsichtlich der Verordnungen nur nachrichtlich erfolgen, weil der deutsche Gesetzgeber der Gemeinschaftsverordnung keinen zusätzlichen Geltungsbefehl verleihen darf.<sup>15</sup> Trotzdem würde das Verständnis und damit auch die Akzeptanz erhöht. Auch würden die häufig noch erforderlichen deutschen Anschlussnormen besser verstehbar. Dies gilt insbesondere für die noch zu verfassenden Bücher zum Gefahrstoffrecht und zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht.

Eine solche Integration des unmittelbar wirkenden Gemeinschafts- und internationalen Rechts forderte der französische Staatsrat 1989 für die Kodifizierung à droit constant des französischen Umweltrechts, allerdings ohne Erfolg.<sup>16</sup> Immerhin enthält der Code de l'Environnement in der Fassung von 2007 aber einen umfangreichen Anhang mit bedeutsamen internationalen und gemeinschaftsrechtlichen Normen, auf die in den Teilen mit der Gesetzgebung und der Verordnungsgebung verwiesen wird.<sup>17</sup>

## II. Schutzniveau

Das zweite Ziel des UGB, die Wahrung des bestehenden Schutzniveaus, zeugt von umweltpolitischer Mutlosigkeit. Viele Umweltindikatoren – solche der Klimaveränderung, der Abnahme von Biodiversität, der Bodenverschlechterung und ihrer jeweiligen Ursachen – zeigen, dass das Schutzniveau keineswegs hoch genug ist. Hinzu kommt, dass seit einiger Zeit Erfahrungen mit ökonomischen Instrumenten (Zertifikatslösungen und Umweltafgaben) sowie Selbstverpflichtungen gemacht worden sind, die zur Skepsis Anlass geben und nach einer Neujustierung im Verhältnis zum Ordnungsrecht rufen. Bei der Fixierung auf das bestehende materielle und instrumentelle Schutzniveau wird eine gute Gelegenheit zur Verbesserung des Umweltrechts versäumt. Nimmt man die noch zu formulierenden weiteren Bücher des UGB in den Blick, wird das UGB-Projekt die umweltpolitischen Akteure noch auf viele Jahre hinaus binden. Sollen sie diese ganze Zeit über auf das bestehende Schutzniveau eingeschworen bleiben?

Verbesserungen des Umweltschutzes können letztlich auch im langfristigen Interesse der »Industrie« wirken, die übrigens ja keineswegs monolithisch dasteht, sondern zu großen Teilen von

hohen Standards profitieren kann. Man erinnere sich daran, dass das deutsche Insistieren auf dem Maßstab »Stand der Technik« im europäischen Zusammenhang der hiesigen Industrie technologische Vorsprünge und Absatzchancen erschlossen hat. Kaum zu unterschätzen ist auch, welche immensen Kosten entstünden, wenn Umweltschäden nicht entschieden präventiv bekämpft werden. Umweltschäden zu vermeiden dürfte zukünftig zu einem Kosten- und Standortvorteil in globaler Konkurrenz werden. Nicht zuletzt sind umweltschonende Produkte und Herstellungsweisen attraktiv für einen sich erweiternden Kreis von Konsumenten. Der übliche Kassandrarauf, strengeres Umweltrecht verschlechtere Standortbedingungen, ist deshalb kurzschlüssig.<sup>18</sup>

### 1. Desiderata eines verstärkten Umweltschutzes

Kandidaten für eine Anhebung des Schutzniveaus sind vor allem der Klimaschutz, die Energiepolitik, das Verkehrswesen und das Produktrecht. Denkbar sind eigene umfassende Gesetze, in Gestalt sei es von weiteren UGB-Büchern oder sei es (wie hier propagiert) von sektoralen »Satelliten« eines AUG.

Zum Klimaschutz verfolgt das vorgeschlagene UGB V, welches das Gesetz über den Handel mit Treibhausgasemissionen übernimmt und eigentlich nur mit einer neuen Überschrift versieht, einen zu beschränkten Ansatz.<sup>19</sup> Es müsste den wesentlichen Gehalt des Zuteilungsgesetzes 2012 und Regelungen für die beiden anderen großen Emissionsquellen neben der Industrie, nämlich Verkehr und Haushalte, einbeziehen.

Darüber hinaus ist ein (möglicherweise mit dem Klimaschutzgesetz kombiniertes) umfassenderes Energiegesetz erforderlich, welches die Nachhaltigkeitsziele Schonung fossiler Ressourcen und Förderung erneuerbarer Energien umsetzt.

Drittes Desiderat ist ein anspruchsvolles Verkehrsgesetz, das die Regelungen über Verkehrsanlagen, Verkehrsverhalten und Verkehrstechnik zusammenführt und die Politik der Bedienung jeder Verkehrsnachfrage auf eine Politik der Verkehrsvermeidung, der Optimierung der Verkehrsträger und der verkehrstechnischen Innovation umbaut. Im Vergleich dazu nimmt sich die Ankündigung, es sei ein UGB-Buch über gebiets- und verkehrsbezogenen Umweltschutz und damit wohl nur eine Übernahme der höchst partiellen Regelungen des BImSchG geplant<sup>20</sup>, recht anspruchslos aus.

11 Instrukтив Wirtz, Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen im Umweltgesetzbuch. Die integrierte Umweltbehörde. Forum Umweltgesetzbuch. Hrsg. vom UBA, 2007.

12 Zu einer weiteren Verdichtung des materiellen Integrationsprogramms s. Calliess, ZUR 2008, S. 343 ff.

13 § 54 Abs. 2 und § 89 E-UGB-I.

14 Vgl. § 10 Abs. 6 BImSchG, § 16 Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV einerseits, § 94 Abs. 2 Nr. 4 E-UGB-I.

15 Die Frage ist im Einzelnen komplex und hier nicht zu vertiefen. Vgl. EuGH, Urt. v. 10.10.1973, Rs. 34/73, Slg. 1973, 981 Rn. 10 f. (Wiederholungen toleriert, aber so zu interpretieren, dass dadurch die unmittelbare Wirkung und die Zuständigkeit des EuGH nicht berührt wird), EuGH, Urt. v. 28.3.1985, Rs. 272/83, Slg. 1985, 1057 Rn. 26 (Mitgliedstaat darf keine Lage schaffen, die die unmittelbare Geltung aufs Spiel setzt).

16 S. dazu Kromarek, Die Umweltrechtskodifikation in Frankreich, EurUP 2006, 299, 307.

17 Code de l'Environnement, 10. édition, Paris 2007.

18 Auf Verbandsebene scheint sich demgegenüber noch eine schematische Sicht zu halten, die strenge Umweltstandards nur als Behinderung, nicht auch als Chance ansieht. S. z.B. Wansleben, Das Umweltgesetzbuch aus der Sicht der Wirtschaft, in: Herausforderung Umweltgesetzbuch, Tagung des BMU am 16.2.2007, Forum Umweltgesetzbuch, hrsg. v. UBA, 2007, S. 14: »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.« Berechtigt ist sicherlich die Klage über allzu viele Berichtspflichten (a.a.O. S. 15). Aber diese sind eine lösbare instrumentelle Frage, die von dem materiellen Problem des Schutzniveaus zu unterscheiden ist.

19 So auch Gömmer, Anforderungen an das Umweltgesetzbuch aus der Sicht eines Landes, Forum Umweltgesetzbuch, hrsg. vom UBA, 2008, S. 14.

20 Begründung des Entwurfs zu E-UGB-I, Abschn. II.1.

Schließlich sollte für das verstreute und unvollkommene Recht umweltverträglicher Produkte ein neuer Ansatz versucht werden, der Gefährdungs- und Materialaspekte kombiniert und den Anschluss an das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht verbessert.

Es sei eingeräumt, dass all dies zu verwirklichen den gegenwärtigen politischen Handlungsspielraum überfordern würde. Zwar gab es die innovativen Vorarbeiten der beiden großen Vorentwürfe, aber neue und existentiell bedrohlichere Probleme sind hinzugekommen, die vertieftes Nachdenken über neue Konzepte notwendig machen. So bleibt die Hoffnung, dass die angedachten Bücher oder Gesetze dem Gesamtwerk noch in späteren Legislaturperioden angefügt werden.

Trotzdem, der Allgemeine Teil sollte schon jetzt Flagge zeigen, wohin die Reise geht. Er ist in der vorliegenden Fassung mit seinem Fokus auf die Vorhabengenehmigung, die eingreifenden Maßnahmen und die Überwachung stark vom Recht gefährlicher Anlagen geprägt. Dies ist deshalb unzureichend, weil gefährliche Anlagen heute nicht mehr das Hauptproblem der Umweltbelastung darstellen. In den Vordergrund gerückt ist die diffuse Belastung durch Klimagasemissionen, Energieverbrauch, Luft- und Lärmbelastung durch Verkehr sowie Ressourcenverbrauch und Umweltbelastung durch Produkte. Hierfür sollten im Allgemeinen Teil Grundpflichten aufgestellt und erste instrumentelle Vorgaben gemacht werden.<sup>21</sup>

## 2. Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht

Im Verhältnis zum europäischen Umweltrecht beschreibt der Referentenentwurf weitgehend den in der BRD schon länger üblichen Weg der Umsetzung des vorgeschriebenen Minimums. Spielräume und Anstöße weiterzugehen werden kaum ausgenutzt. Der Entwurf folgt damit zwar einer allgemeinen Tendenz in den Mitgliedstaaten. Diese widerspricht jedoch der Idee des Art. 176 EGV. Das europäische Umweltrecht lebt von Pionierakten einzelner Mitgliedstaaten, die es – sie moderierend – für alle generalisiert. Wenn die nationale Initiative erstickt, immobilisiert dies auch das europäische Recht.

Beispiele für durch EG-Richtlinien gesteuertes Recht, bei dem ein Weitergehen wünschenswert wäre, sind: Erstreckung der Strategischen Umweltpflicht (SUP) auf Subventionsprogramme<sup>22</sup> und Erstreckung des Anwendungsbereichs der Umweltschadenshaftung auf Schutzgebiete außerhalb Natura 2000.<sup>23</sup> Umgekehrt ergreift der RefE nicht die Gelegenheit, Vorschriften, die nach h.M. mit EG-Richtlinien unvereinbar sind, an die Richtlinien anzupassen. Dies gilt insbesondere für die Verknüpfung der Verbandsklagebefugnis mit der Verletzung von Rechten Einzelner. Bedauerlich ist, dass keine Konkurrentenklage vorgesehen ist.<sup>24</sup> Indem diese die wettbewerbsverzerrende Missachtung von Umweltnormen bekämpft, mobilisiert sie die ökonomische Konkurrenz für den Umweltschutz. Andererseits ist positiv zu vermerken, dass bei der SUP für die hochstufige Verkehrsplanung nicht nur andere Trassen, sondern auch alternative Verkehrsnetze und Verkehrsträger zu prüfen sind.<sup>25</sup> Wünschenswert wäre allerdings, dass auch Alternativen, die auf Verkehrsvermeidung zielen, einbezogen werden müssen.

## 3. Prinzipien

Es ist zu begrüßen, dass der E-UGB-I nur wenige Prinzipien formuliert. Prinzipien entwickeln sich dynamisch im Spannungsfeld zwischen politischem Diskurs und rechtlicher Praxis. Jede sprachliche Fixierung veraltet deshalb schnell. Prinzipien versprechen zudem mehr als sie halten, weil sie durch unausgesprochene Gegenprinzipien relativiert werden können.

Der rechtliche Status der Prinzipien des Entwurfs ist allerdings unklar. Unzweifelhaft stehen sie nicht über den einzelnen gesetzlichen Regeln, vielmehr stellen sie zusammenfassende Grundlagen

solcher Einzelregelungen dar und dienen in dieser Eigenschaft als Leitlinien bei deren Interpretation und der Ausübung u.U. eröffneter Ermessensräume. Zweifelhaft ist dagegen, ob die Prinzipien – wie es nach allgemeinem Verständnis des Begriffs der Fall ist – mit gegenläufigen Prinzipien abwägbar sein sollen. Ist eine Relativierung nicht gewollt, handelt es sich um (Grund-)Regeln.

Eine Durchsicht der in § 1 des Entwurfs aufgelisteten »Prinzipien« zeigt, dass sie entweder bereits in sich relativiert oder so bedeutsam sind, dass sie keine Relativierung vertragen. Zur ersten Gruppe gehören die Regeln der dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, zur zweiten das Gefahrvermeidungs- und Vorsorgegebot. Deshalb sollten die »Prinzipien« als Grundregeln bezeichnet werden. Eine Relativierung fehlt allerdings noch im Gebot der Verursacherverantwortung; denn von diesem Gebot muss unter Umständen zu Gunsten der Verantwortlichkeit der Allgemeinheit oder Dritter abgewichen werden können.<sup>26</sup>

Das Kooperationsprinzip des § 1 Abs. 1 Nr. 4 („beim Schutz von Mensch und Umwelt wirken Staat und Gesellschaft zusammen“) passt m.E. nicht in den Allgemeinen Teil. Wie hier formuliert ist es zu vage und übrigens zu selbstverständlich, als dass es hervorgehoben werden müsste. Würde es spezifischer formuliert, etwa als Gebot der individualisierenden Verhältnismäßigkeit und der Einräumung von Wahlfreiheiten,<sup>27</sup> würde es die Umweltverwaltung zu stark einengen.

§ 1 Abs. 3 (Schutz des Klimasystems) sollte knapper und eleganter formuliert werden. Die Einfügung von »gefährlich« in das Schutzziel der »Verhinderung einer gefährlichen anthropogenen Störung des Klimasystems« setzt das Schutzniveau zu niedrig, wenn man den deutschen Gefahrenbegriff zu Grunde legt. Der Hinweis auf kosteneffiziente Maßnahmen verengt den Regelungsbedarf allzu sehr und sollte gestrichen werden. Kosteneffizienz folgt bereits aus dem – insoweit aber flexibleren – Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Es fehlt eine Vorschrift über die Umweltverantwortung der Einzelnen. Sie wird für Unternehmen in § 1 Abs. 3 S. 2 angesprochen, jedoch in diffuser und verengter Weise. Vorbild hierfür könnte § 3 Abs. 1 UGB-KomE sein, in dem es heißt: »Jeder trägt eine Verantwortung für den Schutz der Umwelt. Im Rahmen dieser Verantwortung kann er die Umweltgüter nutzen. Seine Rechte und Pflichten im Einzelnen ergeben sich aus der Rechtsordnung.«

Die bisher aufgestellten Prinzipien oder Grundregeln haben eher materiellen Gehalt. Zum Prozeduralen gibt es nur das – wie erwähnt m.E. verfehlt – Kooperationsprinzip. Schmerzlich vermisst man dagegen eine Grundregel zu Transparenz und Verfahrensbeilegung.

## 4. Grenzüberschreitende Orientierung

Der Entwurf konzentriert sich auf die innerdeutschen Verhältnisse und berührt grenzüberschreitende Fragen nur im Zusammenhang mit der Verfahrensbeilegung.<sup>28</sup> Dies wird der vielfältigen Verflechtung inländischer Sachverhalte und Verwaltungsstrukturen

21 Ein Vorbild für die Produktpolitik enthält Kapitel 4 des UGB-KomE.

22 Vgl. § 8 Abs. 1 und Anhang 2 E-UGB-I. S. dagegen § 75 Abs. 1 Nr. 6 und 7 UGB-KomE.

23 In einigen Mitgliedstaaten wie Polen und Spanien ist dies so vorgesehen, vgl. Winter/Jans/Macroy/Krämer, Weighing up the environmental liability directive, *Journal of Environmental Law* vol. 20:2, 2008 (i.E.).

24 Vgl. dagegen § 46 UGB-KomE.

25 § 17 Abs. 2 E-UGB-I.

26 S. dazu Kloepfer, *Umweltrecht*, München, 3. Aufl., 2004, S. 189 ff.

27 So die abfallbezogenen Pflichten des § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG in der Interpretation des BVerfG, s. BVerfGE 98, 83, 102.

28 Abschn. 5 Unterabschn. 5 des E-UGB-I.

nicht gerecht. In Anlehnung und Erweiterung der Vorschläge in §§ 228, 229 UGB-KomE bieten sich folgende Vorschriften an:

- Erstreckung der Schutzprinzipien des § 1 auf Auswirkungen außerhalb des deutschen Hoheitsgebiets
- Gebot zu aktiver internationaler und transnationaler Zusammenarbeit im Umweltbereich
- Innerstaatliche Abstimmung und Transparenz von behördlichem Handeln im Rahmen internationaler und transnationaler Gremien.<sup>29</sup>

### 5. Grundpflichten

Zu begrüßen ist, dass der Entwurf an der Aufstellung von Grundpflichten festhält und den Ansatz anscheinend durch die sektoralen Teile durchgängig verfolgen will. Ihr rechtlicher Status ist allerdings unklar und bedarf weiterer rechtsdogmatischer, kaum aber wohl gesetzlicher Klärung. Grundpflichten bieten zunächst den gesetzestechnischen Vorteil, dass Genehmigungen, Überwachungen und nachträgliche Maßnahmen an einem gemeinsamen Maßstab ausgerichtet werden können. Darüber hinaus sollten sie aber auch zur Konkretisierung von Verkehrssicherungspflichten im Haftungsrecht herangezogen werden können.<sup>30</sup>

### 6. Regelsetzung

Der Entwurf konkretisiert in § 46 UGB I, wer anzuhören ist, wenn für den Erlass von Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften die Anhörung der beteiligten Kreise vorgeschrieben wird. Es wäre wünschenswert, den dort verfolgten korporatistischen Ansatz auf die allgemeine Öffentlichkeit auszudehnen. Sachverstand und Interessen sind häufig nicht verbandsmäßig organisiert. Deshalb sollte für den Erlass von Rechtsverordnungen und von mittelbar außenwirkenden Verwaltungsvorschriften ein obligatorisches öffentliches Einwendungsverfahren u.U. mit Erörterungstermin vorgeschrieben werden. Anerkannte Umweltverbände und Betroffenenverbände sollten ein Recht auf Beantragung eines Normsetzungsverfahrens erhalten.<sup>31</sup> Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO sollte auf Bundesverordnungen erstreckt werden.

Allgemein sollten Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften begründungspflichtig sein.

Für die rechtliche Rezeption privater technischer Regelwerke durch dynamische Verweisung und Generalklauseln sollte weitgehend als in §§ 31-33 UGB-KomE gefordert werden, dass die Normungsgremien den relevanten Sachverstand und die Hauptkontroversen im Feld widerspiegeln, und dass die Norm vor Verabschiedung einem öffentlichen Einwendungsverfahren unterzogen worden ist.

### 7. Selbstverpflichtungen

Angesichts der Tatsache, dass Selbstverpflichtungen nicht selten fehllaufen, ist ein rechtlicher Rahmen erforderlich, der einerseits die Freiwilligkeit anerkennt, andererseits aber durch Berichtspflichten und Sanktionen für die Einhaltung sorgt. Vorbilder finden sich in §§ 35, 36, 38, 39 UGB-KomE.

### 8. Ökonomische Instrumente

Da die Vorschriften über ökonomische Instrumente (Umweltabgaben, Zertifikate, Subventionen) sehr spezifisch ausgestaltet werden müssen, ist entgegen den Vorschlägen in §§ 190 – 201 UGB-KomE kaum Raum für allgemeine Regeln. Anders verhält es sich, wenn man den Allgemeinen Teil teilweise zu einem Maßstäbengesetz ausbaut. Dann empfählen sich folgende Maßgaben:

- Umweltabgaben: Es sollte genauer als im UGB-KomE zwischen den Abgabezwecken Finanzierung, Eingriffsausgleich und Verhaltenslenkung unterschieden werden. Je nach Zweck sollten die Zulässigkeitskriterien spezifiziert werden.

- Umweltzertifikate: Es empfähle sich ein neuer Abschnitt über Umweltzertifikate, d.h. für Rechte der Umweltnutzung. Dabei wäre herauszustellen, für welche Bereiche das Instrument geeignet ist und für welche nicht (z.B. hotspots), nach welchen Kriterien die Zielquoten festzulegen sind (critical loads), nach welchen Kriterien die Nutzungsrechte zu verteilen sind, und unter welchen Voraussetzungen sie handelbar und rückholbar sein sollen.

### C. Schlussbemerkung

Es ist schwer zu verstehen, was in dem wechselvollen Entstehungsprozess des UGB eigentlich vor sich geht. In postmoderner Betrachtung handelt es sich um ein Spiel der Konzeptmoden, die kommen, Konjunktur haben, wieder gehen und dabei manche oder wenige Spuren hinterlassen.<sup>32</sup> Diese Sicht ist erhellend, aber letztlich doch unbefriedigend, weil sie die agierenden Interessen nicht zureichend würdigt. Realistischer gesehen, haben wir es mit einem Politikfeld zu tun, auf dem sich Interessengruppen und ihre politischen Repräsentanten mittels Expertenkommissionen, Entwürfen, Verfassungsargumenten und gar Verfassungsrevisionen bekämpfen und bisher weitgehend paralytisiert haben. Wenn aus diesem Prozess dennoch ein Gesamtwerk herauskommt, kann es eigentlich nur ein leeres Gehäuse ohne technischen und sachlichen Mehrwert darstellen.

Das dem vorliegenden Entwurf anzuzusinnen, wäre jedoch unfair. Es gibt eine überschießende Vernunft in ihm, die zeigt, dass Innovation durch öffentlichen Diskurs und politisches Handeln möglich ist. Nur bleibt sie ängstlich hinter ihren Möglichkeiten zurück. Die Bücher II und III (Wasserwirtschaft sowie Naturschutz und Landschaftspflege) sind solide gearbeitet und enthalten in begrenztem Maß Innovationen.<sup>33</sup> UGB IV ist gut durchdacht, steht aber verloren da. Buch V ist ein Füllkörper, der dem Ganzen den Anschein des Voluminösen geben soll. UGB I enthält positive Ansätze, fällt aber weit hinter dem von den Vorentwürfen bereits Erreichten – und durchaus Konsensfähigen – zurück. Er ist sogar hinderlich, weil zukünftige Fortschreibungen nur als Flickwerk erscheinen können.

Mein Resümee ist deshalb: das Werk, wie es vorliegt, ist nur ein Pflänzchen, weil es im Schatten der Furcht vor Standortnachteilen wuchs. Um auszuwachsen, braucht es mehr Zeit in der Sonne freier Vernunft und politischer Entschiedenheit. Konkret: UGB II und III sollten (nach leichter Überarbeitung, die sie vom UGB I löst) unter den gewohnten Namen als separate Gesetze erlassen werden und gegebenenfalls später in ein Gesamtsystem eingearbeitet werden. Das UGB I sollte zu einem wirklich übergreifenden Allgemeinen Teil weiterentwickelt werden, sich dabei die vorliegenden Vorarbeiten stärker zu Nutze machen und neue Gegebenheiten einarbeiten. Ob am Plan eines Gesamt-UGB festgehalten wird oder ein Satelliten-

29 So ein Vorschlag der ad hoc-Kommission »Neuordnung der Verfahren und Strukturen zur Risikobewertung und Standardsetzung im gesundheitlichen Umweltschutz der BRD«, nach deren Gesetzentwurf zur Standardsetzung die materiellen und prozeduralen Vorgaben auch für die Vorbereitung deutscher Stellungnahmen im Zusammenhang mit gemeinschaftsrechtlichen und internationalen Standardsetzungsverfahren zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt gelten sollen. S. Abschlussbericht von Juni 2003 S. 73 (zugänglich unter [http://www.bfs.de/de/bfs/fue\\_beitraege/apug\\_riko\\_ab.pdf](http://www.bfs.de/de/bfs/fue_beitraege/apug_riko_ab.pdf)).

30 Zu unentschieden m.E. UGB-KomE S. 96.

31 S. die Vorschläge in §§ 45, 46 UGB-KomE.

32 In diese Richtung geht die Analyse von *Smeddinck*, Das UGB als »Stunde Null«. Umweltrecht zwischen Historisierung und Neubeginn, EurUP 2007, 202 ff.

33 S. dazu den Beitrag von *Reinhardt*, ZUR 2008, S. 353 ff. (in diesem Heft).

system vorzugswürdig ist, wäre zu diskutieren. Am dringlichsten jedoch ist die Arbeit an neuen Gesetzgebungsprojekten zu Klima-, Energie-, Verkehrs- und Produktpolitik, auf deutscher und europäischer Ebene. Das ist der Garten, der kultiviert werden muss.

**Prof. Dr. Gerd Winter**

Professor für öffentliches Recht und Rechtssoziologie, Universität Bremen. Von 1994 bis 2008 Leiter der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht. Universität Bremen, 28334 Bremen.

*Aktuelle Tätigkeitsschwerpunkte: Transnationale Strukturen der Umweltverwaltung; Recht der marinen Fischerei.*

*Aktuelle Veröffentlichungen: A fundamental and two pillars. The concept of sustainable development 20 years after the Brundtland Report, in: H.-Chr. Bugge, Chr. Voigt (eds.) Sustainable development in international and national law (Europa Law Publishing 2008); (mit J. Jans, R. Macrory, L. Krämer) Weighing up the Environmental Liability Directive, JEL vol. 20:2 (2008); Nature protection and the introduction into the environment of genetically modified organisms: risk analysis in EC multilevel governance, RECIEL vol. 17: 2 (2008)*

Christian Calliess\*

## Integrierte Vorhabengenehmigung und Rechtsschutz im aktuellen Entwurf des UGB I

*Der Beitrag befasst sich mit dem aktuellen Referentenentwurf für ein Umweltgesetzbuch (UGB I). Er greift insoweit zwei zentrale und in der Diskussion heftig umstrittene Fragenkreise, die integrierte Vorhabengenehmigung einerseits und den Rechtsschutz andererseits, heraus. Unter Berücksichtigung europarechtlicher Vorgaben werden die diesbezüglichen Regelungen dargestellt, analysiert und kritisch bewertet. Soweit Defizite bestehen, werden unter Berücksichtigung vorangegangener UGB-Entwürfe Verbesserungsvorschläge aufgezeigt. Auch wenn insbesondere im Hinblick auf das angestrebte Ziel der Europarechtskonformität Nachbesserungsbedarf konstatiert wird, so wird der aktuelle UGB I-Entwurf im Ergebnis doch als Beitrag zur Transparenz, Vereinheitlichung und Vereinfachung des Umweltrechts begrüßt.*

### A. Einführung

Umweltrecht ist im europäischen Staaten- und Verfassungsverbund sehr weitgehend – und damit nicht mehr wie noch zu Beginn der Arbeiten an einem Umweltgesetzbuch (UGB) Ende der achtziger Jahre nur partiell – von den Vorgaben des vorrangigen Europarechts determiniert: Im solchermaßen entstehenden »Umweltverbund« sind nationales und europäisches Umweltrecht eng miteinander verzahnt. Dementsprechend ist das kommende UGB immer auch im Hinblick auf die Vorgaben des Umweltrechts der EU zu gestalten und zu formulieren.<sup>1</sup> Im Rahmen der Diskussion um die Schaffung einer einheitlichen Umweltrechtskodifikation wurde immer wieder betont, dass ein modernes, integrativ angelegtes UGB die Umsetzung insbesondere europäischer Umweltrechtsakte in Deutschland wesentlich erleichtern werde und sich infolge der Zusammenführung der verschiedenen Fachgesetze ebenso Effektivitätsgewinne beim Vollzug erzielen ließen.<sup>2</sup> Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund soll das UGB der Vereinheitlichung unterschiedlicher materieller Vorschriften und Verfahren aus dem geltenden Recht dienen. Durch die Bündelung von Vorschriften erhofft man sich eine Deregulierung in den Fachgebieten des Umweltrechts, insbesondere durch den Fortfall von Parallelregelungen

zum Genehmigungsverfahren und anderen ordnungsrechtlichen Instrumenten.<sup>3</sup> Hauptinstrument ist insoweit die europarechtlich induzierte, sog. integrierte Vorhabengenehmigung, die einen neuen, im Kern einheitlichen Zulassungstyp für bislang unter verschiedene Genehmigungsverfahren fallende Vorhaben verkörpern soll. Insbesondere mit ihr will das Erste Buch des UGB,<sup>4</sup> das UGB I, seiner fach- und medienübergreifenden Ausrichtung Gestalt verleihen. Daher soll nachfolgend der integrierten Vorhabengenehmigung als Kernstück des UGB I das Hauptaugenmerk gelten.

### B. Die integrierte Vorhabengenehmigung

Wenn das geltende Zulassungsrecht zunehmend in die Kritik geraten ist, so lässt sich dies im Wesentlichen auf ein Grundproblem zurückführen: die Fragmentierung und Europäisierung des Umweltrechts, die verschiedene Zulassungstypen, -tatbestände und -verfahren hervorbrachte, die häufig unverbunden nebeneinander stehen. Die Vereinheitlichung des Zulassungsrechts stand daher nicht von ungefähr bereits zu Beginn der Bestrebungen zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Dementsprechend fließen im Herzstück des UGB I, der integrierten Vorhabengenehmigung, mehrere Hauptanliegen der

\* Ich danke meiner Wiss. Mitarbeiterin, Frau Eun-Kyung Yi, für ihre hilfreiche Unterstützung beim Verfassen des Beitrags.

1 Zu alledem ausführlich Calliess, in: Kloepfer (Hrsg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 35 ff. m.w.N.

2 Sangenstedt, ZUR 2007, 505, 508; Kloepfer, UPR 2007, 161, 165.

3 UGB I, Entwurfsbegründung (Stand: 20.5.2008), S. 23, abrufbar unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften\\_begrueundung.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften_begrueundung.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.06.2008).

4 Derzeitiger Entwurf des BMU (Stand: 20.5.2008) abrufbar unter: [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1\\_allgem\\_vorschriften.pdf](http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf) (zuletzt abgerufen am 30.06.2008).