Nachhaltigkeit braucht eine Neuordnung des Umweltrechtes

Ein zweiter Anlauf lohnt!

Rot-Grün geht in die zweite Runde. Dabei steht ein Reformprojekt der Umweltpolitik wieder auf der Agenda, das in der vergangenen Legislatur mit viel Verve angegangen wurde, dann aber scheiterte: die Schaffung eines reformierten und kodifizierten Umweltrechts. Dies hätte auch ökonomische Vorteile.

Das Umweltrecht ist heute ein buntes Gemisch zahlreicher, zumeist unverbundener Einzelgesetze. Vergleichbare Regelungsbereiche weisen abweichende Regelungsstrukturen, Verfahren und fachlich nicht begründbare Unterschiede auf. Liegt wie etwa im Wasser- und Naturschutzrecht die Rechtsetzungskompetenz bei den Ländern, bestehen zudem jeweils sechszehnfach Parallelstrukturen. Weitere wesentliche Beweggründe für eine seit Jahren geforderte Reform sind

- eine oft fehlende Kompatibilität des deutschen mit dem europäischen Recht,
- Probleme der Rechtsbefolgung und Durchsetzung sowie
- die oft bemängelte Inflexibilität hinsichtlich marktorientierter und stärker auf Eigenverantwortung der Unternehmen setzender Instrumente.

Eine Professoren- und eine vom Bundesumweltministerium eingesetzte Sachverständigenkommission haben in den vergangenen Jahren Entwürfe für eine umfassende Neugestaltung präsentiert. 1999 legte Bundesumweltminister Trittin den Entwurf zu einem ersten Teil eines Umweltgesetzbuches (UGB) vor, der nach kurzer Diskussion vom Kabinett zurückgestellt wurde. Die Verfassungsressorts des Bundes sahen mit dem Entwurf erhebliche verfassungsrechtliche Probleme insbesondere im Bereich des Wasser- und Naturschutzrechts sowie im Anlagenzulassungsrecht verbunden. Denn sowohl im Wasser- als auch im Naturschutzrecht liegt die Gesetzgebungskompetenz weitgehend bei den Ländern. Der Bund darf in diesen Gebieten kraft Grundgesetz nur in Ausnahmefällen unmittelbar geltende Regelungen erlassen. Nach Einschätzung der Verfassungsressorts ist der Entwurf ohne eine Änderung der Kompetenzregelung des Grundgesetzes nicht umsetzbar. Ob diese Bedenken gerechtfertigt sind, ist in der juristischen Fachwelt allerdings strittig.

Die mit dem Entwurf des UGB verbundenen Bedenken stellen die Bundesregierung nicht frei von der Forderung, das Umweltrecht neu zu gestalten und einheitlich zu kodifizieren. Vergleichbare Projekte hat es mit der Schaffung des Bürgerlichen Gesetzbuches und des Sozialgesetzbuches bereits gegeben.

► Vorteile einer Reform

Die Probleme, die sich mit einer Bemessung des Nutzens und der Kosten umweltrechtlicher Regulierung verbinden, sind hinlänglich bekannt. Ziel der Reform ist unter anderem eine Rechtskonsolidierung, also die rechtsbegriffliche und gesetzestechnische Zusammenführung. Sie dient der Transparenz und Überschaubarkeit umweltrechtlicher Bestimmungen. Dies wird schlicht aber effektiv eine Vielzahl überflüssiger und redundanter umweltrechtlicher Vorschriften beseitigen, ohne den materiellen Regelungsgehalt des Gesamtbestandes zu minimieren. Kaum zu erwarten ist jedoch, dass eine Vereinfachung und Harmonisierung des Umweltrechtes sich als Investitionshindernis und negativer Standortfaktor erweisen wird. Ein reformiertes Umweltrecht wird absehbar Transaktionskosten senken. Die Auswirkungen auf die tägliche Anwendungspraxis in Behörden und Unternehmen sind naheliegend.

Die Idee der Kodifikation gewinnt an Charme, betrachtet man sie als Chance, klassische ordnungsrechtliche Ansätze zu ergänzen und für wirtschaftliche Anreize zu öffnen. Gerade durch Unternehmens- und Wirtschaftsverbände wird oft bemängelt, dass das deutsche Umweltrecht inflexibel sei, wirtschaftliche Interessen hinten an stelle und ordnungsrechtliche Konzepte überbetone. Selbstverpflichtungen, Verfahrenserleichterungen, eine Verringerung von Berichts- und Betreiberpflichten für Unternehmen mit zertifizierten Umweltmanagementsystemen sind denkbare Möglichkeiten. Ihre konkrete Ausgestaltung erfolgt allerdings bisher eher beliebig und ist vorwiegend vom Obstruktions-

potenzial diverser Interessengruppen bestimmt. So bestehen etwa gerade bei Selbstverpflichtungen hinsichtlich ihrer Tragfähigkeit und qualitativen Ausgestaltung begründete Zweifel. Ein Umweltgesetzbuch ist die geeignete Plattform, notwendige Flexibilität in das Ordnungsrecht zu bringen, aber zugleich auch für diese Instrumente einen Rechtsrahmen zu schaffen. Klare Spielregeln wie etwa Publizitäts- und Kontrollvorschriften und Sanktionsmaßnahmen bei Zielverfehlungen oder missbräuchlicher Nutzung sind hier eine sinnvolle Perspektive.

Ebenso könnte ein UGB einen verstärkten Akzent auf marktorientierte Instrumente wie den Emissionshandel, die generelle Nutzung von Zertifikatlösungen für Umweltgüter oder auch auf eine Ausgestaltung der Umwelthaftpflicht legen.

Der Trend im Umweltrecht heißt Europäisierung. Instrumentell und konzeptionell geht der Trend in Richtung Management, Integration und Verfahrensbezug, die Öko-Audit-Verordnung ist hier nur ein Beispiel. Ein Konzeptwechsel, der die Eigenverantwortung der Unternehmen stärker in den Blick nimmt und sich wesentlich vom medialen Bezug des deutschen Umweltrechtes unterscheidet. Brüche mit der Architektur des deutschen Umweltrechtes sind nahezu unvermeidlich und es bleibt zu diskutieren, ob der europäische Ansatz in jeder Hinsicht Vorteile aufweist. Die zumindest eleganteste Form, deutsche Reformnotwendigkeiten und europäische Vorgaben unter einen Hut zu bringen, wäre die Umweltrechtskodifikation.

Wie steht es nun um die Realisierbarkeit eines UGB? Der zweite rot-grüne Koalitionsvertrag nimmt dieses Projekt wieder in den Blick, ergänzt um die Absicht, die Kompetenzregeln zwischen Bund und Ländern zu verändern. Eine Verfassungsänderung kann dem Bund die nötige Gesetzgebungskompetenz in Wasser- und Naturschutz zuordnen. Hierfür bedarf es einer Zweidrittel-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat. Dieses Vorgehen erscheint sachgemäß und dem Gedanken des Föderalismus in keiner Weise abträglich. Aber wie schwierig gerade dieses Terrain ist, war in der letzten Zeit ja zu beobachten.

Der Autor

Matthias Jeglitza ist wissenschaftlicher Mitarbeiter von Christoph Matschie, MdB im Deutschen Bundestag.

Kontakt: Deutscher Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin. Tel. 030/ 227-77844, Fax -76184, E-Mail: christoph.matschie.ma02@bundestag.de

(c) 2010 Authors; licensee IÖW and oekom verlag. This is an article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial No Derivates License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.