

„Allgemeiner Teil des Umweltgesetzbuches und UVP“

Beitrag im Rahmen des workshops I der Konferenz „Progressives Umweltgesetzbuch?“ am 29./30.10.2007 in Berlin

Rechtsanwalt Stefan Kopp-Assenmacher, Köhler & Klett Rechtsanwälte, Berlin¹

I. Einführung

Die anspruchsvolle Aufgabe der Kodifikation des Umweltrechts wird gegenwärtig bemerkenswert geräuscharm vollzogen. Dies dürfte einerseits daran liegen, dass es heute kaum noch solche ideologischen Frontstellungen gibt, wie es noch in den letzten Jahrzehnten des vergangenen Jahrhunderts der Fall war; es mag andererseits aber auch darin begründet sein, dass sich die Große Koalition bemüht, das Umweltrecht mit möglichst geringen Änderungen und somit in der Hoffnung, wenig Widerstand seitens von Interessengruppen zu erfahren, zu kodifizieren. Der vorliegende Entwurf eines Umweltgesetzbuches (UGB)² fasst jedenfalls in seinem Allgemeinen Teil und im Hinblick auf das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung im wesentlichen bestehendes Umweltrecht zusammen, ohne – abgesehen von einigen wenigen Ausnahmen – das Umweltrecht inhaltlich umzugestalten. Das federführende Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) ist offenbar darauf bedacht, sich weder dem Vorwurf einer Senkung von Umweltstandards noch dem einer Verschärfung des Umweltrechts auszusetzen.

Die vorgelegten ersten sechs Büchern des UGB decken nur einen Teil des Umweltrechts ab. Neben dem UGB – es müsste eigentlich *den UGBs* heißen³ – werden maßgebliche Umweltgesetze bestehen bleiben. Dies betrifft beispielsweise das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Bundes-Bodenschutzgesetz und das Chemikaliengesetz. Eine Reihe von Umweltgesetzen, die in das UGB aufgenommen werden, bleiben gleichwohl im Sinne eines „Rumpfgesetzes“ bestehen, so etwa das Bundes-Immissionsschutzgesetz und das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Es bleibt insofern bei der vielfach kritisierten⁴ Zersplitterung des Umweltrechts. Aussagen des Gesetzgebers, dass man in nachfolgenden Legislaturperioden weitere Einzelgesetze bzw. verbleibende „Rumpfgesetze“ in das UGB integrieren wolle,⁵ haben keinen verbindlichen Charakter. Es ist allerdings zu hoffen, dass die mit der Schaffung eines UGB verbundene Dynamik in der Umweltrechtspolitik über die laufende Legislaturperiode hinaus anhalten wird. Gleichwohl stellt das Umweltgesetzbuch in der vor-

¹ Der Beitrag ist im Hinblick auf den zum Zeitpunkt des Kongresses noch nicht vorliegenden Referentenentwurf des BMU vom 19.11.2007 aktualisiert worden.

² RefE v. 19.11.2007, www.umweltgesetzbuch.de.

³ Die „Kodifikation“ des Umweltrechts soll nicht in einem Buch – etwa vergleichbar mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch oder dem Strafgesetzbuch –, sondern in mehreren nebeneinander stehenden (und gleichwohl ineinandergreifenden) Büchern – vergleichbar den Büchern zum Sozialgesetzbuch – erfolgen.

⁴ So jüngst Staatssekretär im BMU Matthias Machning bei der 31. umweltrechtlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht am 9.11.2007 in Berlin (s. www.bmu.de).

⁵ In diesem Sinne Bundesumweltminister Siegmund Gabriel bei der Tagung des BMU „Herausforderung Umweltgesetzbuch“ am 16.2.2007 in Berlin, Tagungsband, S. 12 (s. www.bmu.de)

gelegten Fassung kein Umweltrecht aus einem Guss dar. Das Ziel der äußeren und inneren Harmonisierung wird vorerst verfehlt.

II. Allgemeiner Teil des UGB

Das erste Kapitel des ersten Buches des Referentenentwurfs zum UGB beinhaltet „gemeinsame Vorschriften für alle Bücher des Umweltgesetzbuches“ und kann damit als Allgemeiner Teil des UGB bezeichnet werden. In der Sache handelt es sich um „allgemeine Vorschriften“ (erster Abschnitt, §§ 1 bis 4 UGB I), Regelungen zur strategischen Umweltprüfung (zweiter Abschnitt, §§ 5 bis 18 UGB I), zum betrieblichen Umweltschutz (dritter Abschnitt, §§ 19 bis 25 UGB I), zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (vierter Abschnitt, §§ 26 bis 39 UGB I), zu Rechtsbehelfen im Umweltrecht (fünfter Abschnitt, §§ 40 bis 44 UGB I) und zur Recht- und Regelsetzung (sechster Abschnitt, §§ 45, 46 UGB I).

Innerhalb der „gemeinsamen Vorschriften für alle Bücher des UGB“ im ersten Kapitel bilden die „allgemeinen Vorschriften“ des ersten Abschnitts – namentlich die Regelungen zum Zweck des Umweltgesetzbuches (§ 1 UGB I), zu den Prinzipien zum Schutz von Mensch und Umwelt (§ 2 UGB I) und zu den Begriffsbestimmungen (§ 4 UGB I) – die Basis für das Verständnis und die Anwendung des gesamten Umweltrechts. Sie werden freilich in den jeweiligen Fachkapiteln um weitere Zweck- und Zielbestimmungen sowie Begriffsbestimmungen ergänzt. Diese legislative Technik entspricht der Systematisierung in den sog. Professoren-Entwürfen⁶ und im Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission.⁷

Hervorzuheben ist, dass der Referentenentwurf in § 1 UGB I allen Vorstellungen von einem ausschließlich ökozentrischen Umweltschutz eine Absage erteilt und das Umweltrecht sowohl in den Dienst der Umwelt als auch in den Dienst des Menschen (sowohl der heute als auch der künftig lebenden) stellt. Dies entspricht dem geltenden Verfassungsrecht (vgl. Art. 20a GG).⁸

Die zum Schutz von Mensch und Umwelt geltenden Prinzipien (§ 2 UGB I) betonen neben dem Schutz- und Vorsorgeprinzip sowohl das Verursacher- als auch das Kooperationsprinzip. Diese Prinzipien sind bekannt und bewährt.⁹ Das Kooperationsprinzip findet allerdings – insbesondere etwa im Vergleich zum Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch – in den folgenden Kapiteln und Büchern des UGB wenig Ausgestaltung.¹⁰ Statt von dem Zusammenwirken von „Staat“ und „Gesellschaft“ sollte besser von dem Zusammenwirken von „Staat“ und „Bürgern“ die Rede sein.¹¹ Dies spricht zielgerichteter als der offene Begriff „Gesellschaft“ sowohl den einzelnen Bürger als auch Privatunternehmen und privatrechtliche Vereinigungen an. § 2 Abs. 2 Satz 2 UGB I greift diese Ver-

⁶ Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann/Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil, Berichte 7/90 des Umweltbundesamtes, 1990; Jarass/Kloepfer/Kunig/Papier/Peine/Rehbinder/Salzwedel/Schmidt-Aßmann, Umweltgesetzbuch – Besonderer Teil, Berichte 4/94 des Umweltbundesamtes, 1994.

⁷ BMU (Hg.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998.

⁸ S. Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 20a Rn. 68.

⁹ S. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 (S. 165 ff.).

¹⁰ Vgl. § 7 UGB-KomE und (beispielhaft) §§ 34 ff. UGB-KomE.

¹¹ So auch § 7 Abs. 1 S. 1 UGB-KomE.

knüpfung zwischen individuellen und öffentlichen Interessen insofern vorbildhaft auf, als hier die „umweltgerechte Unternehmensführung“ angesprochen wird. Dieses wichtige – und in der Praxis noch unterbewertete – Anliegen sollte durch das UGB-Projekt unbedingt gestärkt werden.

§ 2 Abs. 3 und 4 UGB I heben den Klimaschutz, die umweltgerechte Energieversorgung, insbesondere durch die Nutzung erneuerbarer Energien, sowie die Produktverantwortung in den Rang allgemein geltender Umweltschutzprinzipien. Diese bislang eher sektoral wirkenden Grundsätze werden dadurch ganz wesentlich gestärkt.¹²

Den Abschluss der „allgemeinen Vorschriften“ für alle Bücher des UGB bilden die Begriffsbestimmungen (§ 4 UGB I), die sich ebenfalls im wesentlichen am bekannten Umweltrecht orientieren. Statt „Umwelteinwirkungen“ (§ 3 Abs. 1 BImSchG) heißt es nun „Umweltveränderungen“ (§ 4 Nr. 2 UGB I), was der Integration des Wasserrechts in die Vorhabengenehmigung Rechnung tragen soll. Statt „Immissionen“ und „Emissionen“ (§ 3 Abs. 2 u. 3 BImSchG) spricht das Umweltgesetzbuch nun von „Freisetzungen“ (§ 4 Nr. 7 UGB I), wobei man gespannt sein darf, ob die Begrifflichkeiten auch in dem verbleibenden Umweltrecht – z.B. im „Rumpf-BImSchG“ mit Regelungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen (§§ 22 ff. BImSchG) oder in der TA Luft – geändert werden. Zumindest für eine Übergangszeit besteht jedenfalls die Gefahr, dass verschiedene Begrifflichkeiten für denselben Regelungsgegenstand nebeneinander gelten.

Größtenteils nehmen die weiteren Abschnitte des ersten Kapitels bekanntes Umweltrecht auf: So übernimmt der Abschnitt zur strategischen Umweltprüfung (SUP) im wesentlichen die Regelungen zur SUP, die aus dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung bekannt sind (§§ 14a ff. UVPG). Der Abschnitt zum betrieblichen Umweltschutz fasst die vorhandenen – in medienpezifischen Einzelgesetzen verstreuten – Regelungen zur Betriebsorganisation und insbesondere zur Bestellung eines Beauftragten zusammen.¹³ Bereits bestellte Beauftragte können als Umweltbeauftragte nach dem UGB (§ 25 Abs. 1 UGB I) weiterarbeiten. Im vierten Abschnitt wird das gerade erst in Kraft getretene Umweltschadensgesetz¹⁴ fast wortgleich in das UGB übernommen. Der nachfolgende Abschnitt zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten ersetzt die bekannten Regelungen des Umweltrechtsbehelfsgesetzes.¹⁵ Der Referentenentwurf leistet somit in erster Linie eine Systematisierung des Umweltrechts, ohne den bereits normierten umweltrechtlichen status quo zu verändern. Kaum nachvollziehbar ist es allerdings, dass andere, ebenfalls „AT-fähige“ Umweltgesetze, wie etwa das Umweltinformationsgesetz,¹⁶ das Umwelthaftungsgesetz¹⁷ oder auch das Umweltstatistikgesetz¹⁸ nicht Gegenstand des Allgemeinen Teils des Umweltgesetzbuches geworden

¹² S. etwa zur Produktverantwortung § 22 KrW-/AbfG.

¹³ Vgl. hierzu §§ 53, 58a BImSchG, 54 KrW-/AbfG, 21a WHG, 4 Abs. 2 Nr. 2 WHG.

¹⁴ Gesetz v. 10.5.2007, BGBl. I S. 666, geändert durch Art. 7 des Gesetzes zur Ablösung des Abfallverbringungsgesetzes und zur Änderung weiterer Rechtsvorschriften v. 19.7.2007, BGBl. I S. 1462.

¹⁵ Gesetz v. 7.12.2006, BGBl. S. 2816; s. zur strittigen Frage der Europarechtskonformität des Umweltrechtsbehelfsgesetzes Genth, NuR 2008, 28ff.; s. auch Schlacke, NuR 2007, 8ff.

¹⁶ Gesetz v. 22.12.2004, BGBl. I S. 3704.

¹⁷ Gesetz v. 10.12.1990, BGBl. I S. 2634, zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.4.2006, BGBl. I S. 866.

¹⁸ Gesetz v. 16.8.2005, BGBl. I S. 2446.

sind. Die getroffene Auswahl an umweltrechtlichen Vorschriften, die in das UGB überführt werden sollen, führt daher im Ergebnis nur zu einer Teilsystematisierung des Umweltrechts.

III. UVP im UGB

Das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird ebenfalls im nun anstehenden ersten Kodifikationsschritt in das Umweltgesetzbuch integriert (§§ 78 ff. UGB I), jedoch nicht im ersten Kapitel („Gemeinsame Vorschriften“), sondern als vierter Abschnitt des Kapitels über die integrierte Vorhabengenehmigung (iVG). Aus dem vorliegenden Entwurf erschließt sich nicht, weswegen das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung nicht in den Allgemeinen Teil des UGB eingefügt worden ist.¹⁹ Dabei steht die UVP im besonderen für den medienübergreifenden Charakter des Umweltrechts. Stattdessen wird nun die UVP im wesentlichen nur teilweise, nämlich im Rahmen der Regelungen zur integrierten Vorhabengenehmigung erfasst. Daneben soll ein „Rumpfgesetz“ über die Umweltverträglichkeitsprüfung bestehen bleiben, das die UVP außerhalb von iVG-relevanten Vorhaben beinhaltet. Dies dürfte nicht gerade der erstrebten Harmonisierung des Umweltrechts dienlich sein. Andererseits wird das UVP-Recht im Rahmen des Anlagenrechts nunmehr wesentlich übersichtlicher geregelt. In Verbindung mit der geplanten Anlage zur Verordnung über Vorhaben nach dem Umweltgesetzbuch (VorhabenV), die die vierte Verordnung zur Durchführung des BImSchG ersetzen soll, dürfte es in der Praxis deutlich einfacher werden zu erkennen, ob ein Vorhaben UVP-pflichtig ist.

IV. Resümee

Der vorliegende Entwurf für ein Umweltgesetzbuch gibt sowohl in seinem Allgemeinen Teil als auch im Hinblick auf das vorhabenbezogene Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung den aktuellen Stand der Gesetzgebung wieder. Das bestehende Umweltrecht ist – zumindest partiell – neu systematisiert worden. Das angestrebte Ziel der inneren und äußeren Harmonisierung des Umweltrechts kann mit dem Entwurf nur unzureichend erfüllt werden, da nur ein Teil des geltenden Umweltrechts in das UGB integriert wird. Es bleibt somit bei der Zersplitterung des Umweltrechts.

Mit dem vorliegenden Entwurf bleibt das UGB auch über diese Legislaturperiode hinaus eine Baustelle. Nicht unwesentliche Gesetze, wie etwa das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz oder das Bundes-Bodenschutzgesetz sind nicht Gegenstand dieses Entwurfs. Auch für den Allgemeinen Teil stellt sich die Frage, weswegen etwa das Umweltinformationsgesetz, das Umwelthaftungsgesetz oder das Umweltstatistikgesetz nicht Gegenstand des UGB geworden sind. Aufgrund des – auch und insbesondere europarechtsbedingten – dynamischen Charakters des Umweltrechts wird es allerdings ohnehin immer wieder in Zukunft kleinere und größere Baustellen innerhalb der Kodifikation geben.

¹⁹ In diesem Sinne s. Spoerr, Integrierte Vorhabengenehmigung aus Sicht der Wirtschaft, in: Kloepfer (Hg.), Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 95, 102.

Der Allgemeine Teil des UGB und die Regelungen zur UVP im UGB I kommen weitgehend ohne umweltpolitische oder rechtstechnische Innovationen aus. Dies kann kritisch gesehen werden, muss es aber nicht. Die vorgeschlagenen Regelungen bleiben jedenfalls auch nicht hinter den geltenden umweltrechtlichen Standards zurück. Die Große Koalition als Gesetzgeber bemüht sich offenkundig um Äquidistanz zu den verschiedenen Interessengruppen. Dieses Vorgehen ist unter Umständen die Voraussetzung dafür, dass es nach mehreren Anläufen in der Vergangenheit nunmehr zu einer Kodifikation des Umweltrechts kommen wird.

Autor:

Rechtsanwalt

Stefan Kopp-Assenmacher

Köhler & Klett Rechtsanwälte Partnerschaft

Zimmerstr. 78

10117 Berlin