

15. Vision: Ausblick auf das künftige Umweltgesetzbuch

15.1. Einführung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hat Ende 2007 erstmals einen Entwurf für insgesamt sechs Bücher eines Umweltgesetzbuches vorgelegt, die den Auftakt für die umfassend geplante Vereinheitlichung des Umweltrechts bilden sollen. Eine Reihe maßgeblicher Umweltgesetze, wie etwa das Bundes-Immissionsschutzgesetz einschließlich der vierten und neunten Durchführungsverordnung, das Wasserhaushaltsgesetz, das Bundes-Naturschutzgesetz, das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz, das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, das Umweltschadensgesetz und das Umweltrechtsbehelfsgesetz würden ganz oder teilweise in einem Umweltgesetzbuch aufgehen. Zu einem späteren Zeitpunkt sollen beispielsweise das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Bundes-Bodenschutzgesetz und weitere bekannte Fachgesetze ebenfalls durch das Umweltgesetzbuch abgelöst werden.

Kernelement des Umweltgesetzbuches bildet die integrierte Vorhabengenehmigung, die u.a. die bisherige BImSchG-Genehmigung ersetzt und mit der bisherigen wasserrechtlichen Erlaubnis nach dem Wasserhaushaltsgesetz verknüpft wird. Der Träger eines Vorhabens soll danach in *einem* Verfahren bei *einer* Behörde durch *eine* einheitliche Zulassungsentscheidung *sämtliche* genehmigungsrechtlichen (einschließlich wasserrechtlichen) Anforderungen prüfen lassen können. Die integrierte Vorhabengenehmigung soll als neuer umweltrechtlicher Zulassungstyp mit einheitlichem Prüf- und Entscheidungsprogramm und unter Einschluss der Umweltverträglichkeitsprüfung gelten.

15.2. Ausgangslage und Zielsetzung einer Umweltrechtskodifikation

Bereits seit Ende des letzten Jahrhunderts bestehen konkrete Pläne, das mittlerweile stark zersplitterte Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch zusammenzufassen. Erste Überlegungen hierzu gab es bereits in den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts, zuletzt wurde 1998 vom BMU ein Referentenentwurf für ein sogenanntes Umweltgesetzbuch I vorgelegt, mit dem das Zulassungs- und Überwachungsrecht für Industrieanlagen geregelt werden sollte. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch an kompetentiellen Hindernissen: So wurde maßgeblich eingewandt, dass der Bund nicht über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung eines Umweltgesetzbuches verfüge. Dies betraf vor allem die Regelungsgegenstände der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes bzw. der Landschaftspflege, die – damals noch – als Rahmenkompetenz nach Art. 75 GG nur partiell vom Bund geregelt werden durften.

Mit der Föderalismusreform des Jahres 2006 schafften Bund und Länder die kompetentiellen Voraussetzungen für eine umfassende Kodifikation des Umweltrechts auf Bundesebene. Zwar erhielt der Bund keine allumfassende Gesetzgebungskompetenz zur Regelung des Umweltrechts, doch wurde die umstrittene Rahmengesetzgebungskompetenz abgeschafft und durch eine Vollkompetenz des Bundes für die Bereiche Naturschutz und Wasserrecht ersetzt. Soweit den Ländern dabei immer noch das Recht abweichender Gesetzgebung eingeräumt wurde, besteht dieses nicht für das anlagen- und stoffbezogene Wasserrecht und die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes. Durch diese und weitere Änderungen des Grundgesetzes wurde der Bund geradezu aufgefordert, noch in der laufenden Legislaturperiode ein Umweltgesetzbuch zu schaffen.

Das BMU will mit dem nun vorgelegten Umweltgesetzbuch (sog. UGB 2009) ein Umweltrecht „aus einem Guss“ schaffen. Mit dem Umweltgesetzbuch soll das Umweltrecht zusammengeführt und harmonisiert werden. Es soll für Klarheit, Vereinfachung und Transparenz sorgen. Ziel des BMU ist eine vollzugsfreundliche und praxisgerechte Ausgestaltung des Umweltrechts im UGB 2009 bei Wahrung des bestehenden hohen Schutzniveaus. Ob und inwieweit der vorgelegte Entwurf eines UGB 2009 diese Ziele erfüllt, ist jedoch heftig umstritten.

15.3. Aufbau und Regelungsprogramm des UGB 2009

Das BMU hat sich für eine Form der umweltrechtlichen Kodifikation entschieden, die nicht – etwa vergleichbar mit dem Bürgerlichen Gesetzbuch oder dem Strafgesetzbuch – als *ein* Buch in Form eines *Allgemeinen* und eines *Besonderen* Teils die Gegenstände des Umweltrechts zusammenfasst, sondern wonach *mehrere* Bücher – etwa vergleichbar mit dem System des Sozialgesetzbuchs – nebeneinander gestellt werden und sich inhaltlich teilweise aufeinander beziehen. Dabei sind für die laufende Legislaturperiode folgende Bücher eines sogenannten UGB 2009 geplant:

- **Umweltgesetzbuch I: Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht**
- **Umweltgesetzbuch II: Wasserwirtschaft**
- **Umweltgesetzbuch III: Naturschutz und Landschaftspflege**
- **Umweltgesetzbuch IV: Nichtionisierende Strahlung**
- **Umweltgesetzbuch V: Emissionshandel**
- **Umweltgesetzbuch VI: Erneuerbare Energien**

Das UGB I ist dabei als Kern des gesamten Umweltgesetzbuches zu verstehen. Es regelt nicht nur die grundsätzlichen Zielsetzungen für das gesamte Umweltrecht, sondern verankert auch die integrierte Vorhabengenehmigung, also das vorhabenbezogene Umweltrecht, im Umweltgesetzbuch. Erst in der nächsten Legislaturperiode sollen dann andere Bereiche des Umweltrechts, wie beispielsweise das Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, der gebiets- und verkehrsbezogene Immissionsschutz, das Recht der nicht vorhabenbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung sowie – nach der Novellierung auf europäischer Ebene – das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hinzukommen.

15.4. Entwurf des UGB 2009 im Überblick

15.4.1. Allgemeine Vorschriften (UGB I, Kap. 1)

Die Allgemeinen Vorschriften in Kapitel 1 des Entwurfs des UGB I bündeln gewissermaßen die umweltrechtlichen Vorschriften, die generell für das gesamte Umweltrecht gelten. Hierzu gehören die Vorschriften zur strategischen Umweltpflicht, zum betrieblichen Umweltschutz, zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden sowie zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten. Außerhalb des Kapitel 1 des UGB I bleiben jedoch auch einige nicht unbedeu-

tende allgemeine Umweltgesetze, wie beispielsweise das Umweltinformationsgesetz, das Umwelthaftungsgesetz oder das Umweltstatistikgesetz bestehen. Zumindest für eine Übergangszeit kann man somit nicht von einer vollständigen Vereinheitlichung des Umweltrechts in einem UGB sprechen; es bleibt hier bei einem gewissen Maß an Rechtszersplitterung. Es wird dann im einzelnen zu klären sein, ob bzw. unter welchen Maßgaben die allgemeinen Vorschriften des UGB I auf andere umweltrechtliche Regelungen außerhalb des UGB, etwa das KrW-/AbfG, anzuwenden sind.

Der Rechtsrahmen für den betrieblichen Umweltschutz wird stark vereinheitlicht: Einzelheiten ergeben sich aus einer vom BMU mit dem UGB vorgelegten Rechtsverordnung zur näheren Ausgestaltung der Bestellung und der Aufgaben des Umweltbeauftragten (UmweltbeauftragtenV).

15.4.2. Integrierte Vorhabengenehmigung (UGB I, Kap. 2)

Kapitel 2 des Entwurfs des ersten Buchs für ein Umweltgesetzbuch enthält die Vorschriften zum vorhabenbezogenen Umweltschutz, insbesondere zur integrierten Vorhabengenehmigung. Das Konzept der integrierten Vorhabengenehmigung erstreckt sich sowohl auf die Vorhaben, die bislang immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftig waren, als auch auf Vorhaben, die einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung bedurften. Mitumfasst werden auch bestimmte Vorhaben, für die bislang ein Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden musste, beispielsweise Deponien, Rohrleitungsanlagen und Gewässerbauten. Das bisherige Planfeststellungsverfahren wird diesbezüglich künftig durch die planerische Genehmigung ersetzt.

Die integrierte Vorhabengenehmigung soll sämtliche nachteiligen Auswirkungen auf den Menschen oder die Umwelt im Hinblick auf alle Umweltmedien erfassen. Welche Vorhaben davon speziell betroffen sind, regelt die ebenfalls vom BMU als Entwurf vorgelegte Vorhaben-Verordnung, in der die 4. BImSchV aufgehen wird. Die Vorhaben-Verordnung weist gleichzeitig auf, welches Vorhaben im einzelnen UVP-pflichtig ist bzw. einer UVP-Vorprüfung bedarf, ob das Vorhaben in einem Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder in einem vereinfachten Genehmigungsverfahren zuzulassen ist, welche Verfahrensart (Genehmigung oder planerische Genehmigung) anzuwenden ist und ob es emissionshandelspflichtig ist.

Die Integrationswirkung, die mit der integrierten Vorhabengenehmigung verbunden sein soll, soll vor allem dadurch erreicht werden, dass die Anforderungen an die Genehmigung in einem einheitlichen Genehmigungstatbestand zusammengeführt werden. Wo bislang immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Anforderungen nebeneinander standen, werden sie nun begrifflich und systematisch harmonisiert. Das BMU verspricht sich davon eine „ganzheitliche Sicht“ auf die mit dem Vorhaben verbundenen Auswirkungen auf die Umwelt.

Der geplante fünfte Abschnitt des Kapitels 1 des UGB I regelt umfassend die einzelnen Verfahrensanforderungen für die integrierte Vorhabengenehmigung, wie etwa die Antragstellung, Eingangsbestätigung, Vollständigkeitsprüfung, Sachverständigengutachten, Behördenbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Erörterungstermin, vereinfachtes Verfahren und grenzüberschreitende Beteiligung. Dieser Abschnitt deckt sich weitgehend mit den bekannten Regelungen aus der 9. BImSchV, die mit Inkrafttreten des UGB abgelöst würden.

15.4.3. Wasserwirtschaft (UGB II)

Das zweite Buch „Wasserwirtschaft“ des neuen Umweltgesetzbuchs ordnet das Wasserrecht neu und löst das bisherige Wasserhaushaltsgesetz ab. Der Bund nutzt damit seine durch die Föderalismusreform hinzu gewonnene Gesetzgebungskompetenz aus. Die Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie im Wasserhaushaltsgesetz des Bundes *und* in sechzehn Wassergesetzen der Länder zeigte, wie europuntauglich und fragwürdig die vormals bestehende Kompetenzlage für die Schaffung eines modernen wasserrechtlichen Ordnungsrahmens geworden war.

Das UGB II gilt für oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser und zielt auf eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung ab. Neben den allgemeinen Bestimmungen regelt das UGB II im besonderen die Bewirtschaftung der Gewässer und weitere wasserwirtschaftliche Bestimmungen, etwa hinsichtlich der öffentlichen Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, dem Umgang mit wassergefährdenden Stoffen und dem Hochwasserschutz. Das BMU beabsichtigt den Verzicht auf die wasserrechtliche Bewilligung. Dies ist heftig umstritten. Es verbleibt die wasserrechtliche Erlaubnis, die jedoch widerruflich ist.

15.4.4. Naturschutz und Landschaftspflege (UGB III)

Das dritte Buch des neuen Umweltgesetzbuchs befasst sich mit dem Naturschutz und der Landschaftspflege. Auch hier sind dem Bund durch die Föderalismusreform Gesetzgebungskompetenzen zugewachsen, die er nun weitgehend ausschöpft. Das dritte Buch des UGB 2009 ersetzt das bisherige Bundes-Naturschutzgesetz. Neben den allgemeinen Vorschriften über Naturschutz und Landschaftspflege enthält es besondere Vorschriften für die Landschaftsplanung und zum Schutz von Natur und Landschaft. Von besonderer Bedeutung ist die – schon bislang bekannte – Eingriffsregelung. Desweiteren regelt das UGB III den Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft, etwa durch Biotopverbund, Biotopvernetzung, Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete. Hier sind auch Einzelheiten des „Natura 2000“-Netzes geregelt.

Ebenfalls zum Naturschutz und zur Landschaftspflege gehört der Meeresnaturschutz, dem sich ein Abschnitt des UGB III widmet, sowie schließlich die Regelungen zur Erholung in Natur und Landschaft und zur Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen, zur Eigentumsbindung und zu Befreiungen von naturschutzrechtlichen Vorschriften.

15.4.5. Nichtionisierende Strahlung (UGB IV)

Das UGB IV soll einen Rechtsrahmen zum Schutz vor nichtionisierender Strahlung schaffen. Nichtionisierende Strahlung umfasst sämtliche Strahlungsformen, die im Gegensatz zu ionisierender Strahlung nicht genügend Energie aufweisen, um Atome und Moleküle elektrisch aufzuladen (zu ionisieren). Dazu zählen elektrische, magnetische und elektromagnetische Felder sowie die optische Strahlung. Das BMU will mit der gesetzlichen Regelung schädlichen Wirkungen dieser Strahlungen begegnen. Konkret richtet sich das UGB IV vor allem an die Betreiber und Nutzer von Sonnenbänken zur Hautbräunung für medizinische oder kosmetische Zwecke. Bislang ist dieses Rechtsgebiet in der 29. BImSchV geregelt.

15.4.6. Emissionshandel (UGB V)

Das fünfte Buch des neuen Umweltgesetzbuchs nimmt das im Jahr 2007 novellierte Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz in das UGB 2009 auf. Das TEHG wird dabei weitgehend unverändert übernommen.

15.4.7. Erneuerbare Energien (UGB VI)

Das UGB VI soll das derzeit in der Novellierung befindliche Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien in das neue Umweltgesetzbuch übernehmen. Auch hier soll das EEG weitgehend unverändert bleiben.

15.5. Ausblick

Der Entwurf für das UGB 2009 befindet sich aktuell in einer kontroversen Diskussion und ist selbst innerhalb der Bundesregierung nicht unumstritten. Gleichwohl gehört die Schaffung eines Umweltgesetzbuchs – gemeinsam mit dem Klimaschutz – zu den vorrangigen Politikzielen der Großen Koalition im Umweltschutz. Fraglich ist, ob durch den vorgelegten Entwurf tatsächlich eine innere und äußere Harmonisierung des Umweltrechts bewirkt wird. Auch unter Geltung eines UGB 2009 bleibt es bei einer Vielzahl weiterer Einzelfachgesetze im Umweltrecht. Die Normenmasse im Umweltrecht wird dadurch nur wenig reduziert. Das Umweltgesetzbuch muss sich zudem anpassungsfähig für die Vielzahl europäischer Vorgaben im Umweltrecht zeigen. Gleichwohl dürften durch eine umweltrechtliche Kodifikation die strukturelle Kontinuität im deutschen Umweltrecht wachsen und – zumindest mittel- und langfristig nach Einfügung aller umweltbezogener Fachgesetze in ein UGB – Wertungswidersprüche im geltenden Recht abgebaut werden.

Es ist positiv hervorzuheben, dass sich das BMU seit Beginn der konkreten Arbeiten am UGB 2009 um den Diskurs mit der (Fach-)Öffentlichkeit bemüht und erkennbar auch Anregungen von dort in das Umweltgesetzbuch aufgenommen hat. Dies stellt eine neue Qualität der Gesetzgebung dar, die Vorbildwirkung für andere (umwelt)rechtliche Verfahren haben kann. Das Schutzniveau für die Umwelt wird durch das UGB 2009 weder erkennbar gesenkt noch angehoben. Änderungen im Detail, die ohne Zweifel noch erforderlich sind, wird das Gesetzgebungsverfahren, das nach dem derzeitigen Zeitplan im Frühjahr 2009 abgeschlossen werden soll, freilich mit sich bringen.

Stefan Kopp-Assenmacher

Berlin, den 08.04.2008

Köhler & Klett Rechtsanwälte Partnerschaft Köln / Berlin / Brüssel