

DOI: 10.1007/s10357-006-1061-5

Föderalismusreform und Europäisches Umweltrecht

Bemerkungen zur Kompetenzverteilung Bund – Länder vor dem Hintergrund der Herausforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts

Von Prof. Dr. Astrid Epiney, Universität Fribourg

Der Beitrag analysiert die derzeit in Bezug auf die Neuordnung der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern diskutierten Vorschläge im Rahmen der sog. „Föderalismusreform“ vor dem Hintergrund der europarechtlichen Anforderungen. Insgesamt tragen die Vorschläge den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht bzw. unzureichend Rechnung und bringen die Gefahr mit sich, dass in Deutschland die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht oder zu spät umgesetzt werden. Daher wäre eine konkurrierende Kompetenz des Bundes zur Regelung des „Rechts der Umwelt“ ohne Erforderlichkeitsklausel und ohne Abweichungsbefugnisse der Länder zumindest in der Perspektive der Einbindung Deutschlands in die Europäische Union sachgerechter.

I. Einleitung

Die sog. „Föderalismusreform“¹ – die ja bereits seit einiger Zeit diskutiert wird – berührt u.a. auch die Frage, ob und inwieweit die Kompetenzverteilung im Umweltbereich modifiziert werden soll². Diese Problematik ist natürlich vielschichtig, und ihr kann hier nicht unter allen Aspekten nachgegangen werden. Vielmehr soll ein Aspekt herausgegriffen und die vorgelegten Vorschläge unter diesem Gesichtspunkt analysiert werden, nämlich die Frage, wie die Vorschläge vor dem Hintergrund der (Umsetzungs-) Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts zu bewerten sind. In einem ersten Schritt (II.) ist zunächst der auf dem Prüfstand stehende Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Stand: 7.3.2006)³ – der jedenfalls bezüglich der „Umweltaspekte“ die Vorschläge der Arbeitsgruppe zur Föderalismusreform (Stand 7.11.2005)⁴ aufgenommen hat – zu skizzieren, bevor dieser ausgehend von den gemeinschaftsrechtlichen (Umsetzungs-) Vorgaben einer Bewertung unterzogen wird (III.). In einer zusammenfassenden Schlussbemerkung (IV.) können dann einige Eckpunkte für eine auf der Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sinnvollen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern – unter Herbeiziehung rechtsvergleichender Überlegungen – formuliert werden.

II. Zum Gesetzesentwurf zur Änderung des GG zur Föderalismusreform

Der Vorschlag des Gesetzesentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes⁵ (im Folgenden: Vorschlag) knüpft insofern an die derzeitige Rechtslage an, als nach wie vor die Umweltschutzgesetzgebung nicht als „einheitlicher Themen- oder Problembereich“ behandelt und als solcher einer einheitlichen Regelung in Bezug auf die Kompetenzen von Bund und Ländern zugeführt wird.

Auf der Grundlage der derzeitigen Rechtslage kommen dem Bund für die Regelung von Aspekten des Umweltschutzes Einzelkompetenzen zu, die – neben gewissen Annexkompetenzen zu ausschließlichen Zuständigkeiten⁶ – teilweise der konkurrierenden Gesetzgebungs-, teilweise der Rahmengesetzgebungskompetenz zugeordnet sind⁷.

Konkurrierende Kompetenzen des Bundes bestehen in erster Linie in folgenden Bereichen:

- zivilrechtliches Nachbarrecht und Umweltstrafrecht (Art. 74 Nr. 1 GG);
- Energie- und Stoffrecht (Art. 74 Nr. 11 GG);
- Strahlenschutz (Art. 74 Nr. 11a GG);
- Küstenschutz, Hochseefischerei (Art. 74 Nr. 17 GG);
- Gesundheitsrecht, gefährliche Stoffe (Art. 74 Nr. 19 GG);
- Bodenrecht (Art. 74, Nr. 18 GG);
- Tierschutz, Lebensmittelrecht (Art. 74 Nr. 20 GG);
- Verkehrsrecht (Art. 74 Nr. 21-23 GG);
- Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung (Art. 74 Nr. 24 GG).

Im Fall der Einschlägigkeit einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz ist die sog. Erforderlichkeitsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG zu beachten, deren Anforderungen zumindest in der jüngeren Rechtsprechung des BVerfG⁸ recht streng ausgelegt werden⁹.

Eine Rahmengesetzgebungskompetenz kommt dem Bund zur Regelung des Jagdwesens, des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Art. 75 Nr. 3 GG) sowie der Bodenver-

1) Vgl. die Zusammenfassung der jüngeren Entwicklung mit speziellem Akzent auf dem Umweltrecht bei *Stock*, Föderalismusreform: Mit der Großen Koalition ins Abenteuer? „Die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft“ – Was wird aus dem deutschen Umweltrecht?, ZUR 2006, 113ff., m. w. N. S. auch *Versteyl/Wolf*, Wider den normativen Föderalismus im Umweltrecht, in: Brandt/Smeddinck (Hrsg.), Grundgesetz und Umweltrecht, 2004, 77ff.; unter verstärkter Berücksichtigung auch der grundsätzlichen Ziele der aktuellen Föderalismusreform *Koch/Mechel*, Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung, NuR 2004, 277ff.; *Kloepfer*, Föderalismusreform und Umweltrecht, NuR 2004, 759ff., jeweils m. w. N. Allgemein zur Föderalismusreform etwa *Haug*, Die Föderalismusreform – Zum Ringen von Bund und Ländern um die Macht im Staat –, DÖV 2004, 190ff.; *Bartelt*, Die Europafähigkeit des Grundgesetzes und die Föderalismuskommission, DÖV 2005, 894ff.

2) Zur in den letzten Jahren recht intensiv diskutierten Problematik aus der rechtswissenschaftlichen Diskussion etwa die Beiträge in *Kloepfer* (Hrsg.), Umweltföderalismus. Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?, 2002; *Schulze-Fielitz*, Immissionsschutzrecht als Feld bundesstaatlichen Wettbewerbs?, NuR 2002, 1ff.; *Kloepfer* NuR 2004, S. 759ff.; *Grandjot*, Die Auswirkungen der Rahmengesetzgebungskompetenz im Umweltrecht auf die Wirtschaft, NuR 2005, 679ff.; *Koch/Mechel* NuR 2004, S. 277ff.

3) BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006.

4) Dieses Papier ist als Anlage dem Koalitionsvertrag beigelegt.

5) BT-Drs. 16/813 vom 7.3.2006.

6) Hierzu *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 2004, § 4, Rdnr. 45.

7) Vgl. zur derzeit bestehenden Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich Umweltsatzbuch (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltsatzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998, S. 84ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl., 2004, § 3, Rdnr. 88ff.; *Haslach*, Zuständigkeitskonflikte bei der Umsetzung von EG-Richtlinien?, DÖV 2004, 12, 13ff.; ausführlich *Fischer*, Zur Herleitung von Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz, 2001, 25ff. 89ff.

8) Stichwort „Juniorprofessuren“, vgl. BVerfG, Urt. v. 27.7.2004 – 2 BvF 2/02, BVerfGE 111, 226ff. = NJW 2004, 2803,

9) Zu diesem Aspekt noch unten III.2.d).

teilung, der Raumordnung und des Wasserhaushalts (Art. 75 Nr. 4 GG) zu. Zwar soll im Bereich der Rahmengesetzgebung keine Regelung von Einzelheiten erfolgen, so dass den Ländern Regelungskompetenzen von substantiellem Gewicht bleiben müssen. Allerdings wird dadurch eine punktuelle Vollregelung nicht ausgeschlossen, sofern im Vergleich zum Regelfall besondere qualitative und quantitative Aspekte eine Vollregelung als notwendig erscheinen lassen (Art. 75 Abs. 2 GG)¹⁰. Weiter ist die Erforderlichkeitsklausel auch im Bereich der Rahmengesetzgebung zu beachten (Art. 75 Abs. 1 GG, der auf die Voraussetzungen des Art. 72 GG verweist).

Probleme bereitet diese Regelung der Kompetenzen insbesondere immer dann, wenn ein Gesetzesvorhaben Bereiche berührt, die teils der konkurrierenden Kompetenz des Bundes, teils der Rahmenkompetenz zuzuordnen sind. Vor diesem Hintergrund war (und ist) denn auch die Kompetenz des Bundes für den Erlass eines Umweltgesetzbuches streitig, wobei diese Kompetenz aber jedenfalls im Grundsatz im Anschluss an die Zulässigkeit der Kombination verschiedener Gesetzgebungszuständigkeiten zu bejahen ist¹¹, wodurch die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Einführung einer Gesetzgebungskompetenz zum Schutz der Umwelt aber nicht überflüssig wird¹².

Darüber hinaus ist noch auf die (eingeschränkte) Möglichkeit des Rückgriffs auf ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen hinzuweisen, insbesondere diejenige kraft Sachzusammenhangs und aus der Natur der Sache¹³.

Nach dem Vorschlag sollen nun die Kompetenzen im Bereich der Umwelt neu geregelt werden, wobei die Eckpunkte des Vorschlages wie folgt zusammengefasst werden können¹⁴:

- Die Länder sollen in einem Teilbereich des Umweltrechts, nämlich beim Lärmschutz vor auf Sport- und Freizeitanlagen sowie (sonstige) Anlagen mit sozialer Zweckbestimmung zurückgehenden Lärmemissionen, ausschließlich zuständig sein.
 - Dem Bund soll in Zukunft eine ausschließliche Kompetenz im Bereich des Strahlenschutzes zukommen.
 - Einige umweltbezogene Kompetenzen sollen zukünftig nicht mehr der Erforderlichkeitsklausel unterstellt sein, und zwar die Bereiche Luftreinhaltung und Lärmschutz (soweit dieser nicht in der ausschließlichen Kompetenz der Länder liegt), Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG i.V. mit Art. 72 Abs. 2 GG neu. Damit könnte der Bund seine Kompetenzen hier leichter wahrnehmen, müsste doch nicht jeweils die Erforderlichkeit begründet und nachgewiesen werden.
 - Andere Materien (insbesondere das Recht der Abfallwirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG neu, oder das auch für die Umweltgesetzgebung bedeutsame Recht der Wirtschaft, Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG neu) hingegen sollen weiter der Erforderlichkeitsklausel unterstellt werden.
 - Die bislang in der Rahmenkompetenz liegenden Bereiche Naturschutz, Wasserhaushalt und Raumordnung sollen zukünftig in die konkurrierende Kompetenz überführt werden (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29, 31, 32 GG neu), so dass im Bereich des Umweltschutzes keine Rahmenkompetenz mehr zum Zuge kommt. Gleichzeitig – und insofern in gewisser Weise im Gegensatz zu der mit der Erweiterung der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnisse einhergehenden Ausdehnung der Regelungskompetenzen des Bundesgesetzgebers – soll den Ländern die Befugnis eingeräumt werden, von den auf der Grundlage der erwähnten Kompetenzen getroffenen Regelungen abzuweichen („Abweichungsklausel“, Art. 72 Abs. 3 GG neu): Danach dürfen die Länder in den Bereichen des Jagdwesens, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Bodenverteilung, der Raumordnung und des Wasserhaushalts „abweichende Regelungen“ treffen. Abweichungen nicht zugänglich sein sollen das Recht der Jagdscheine, die Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes sowie stoff- oder anlagenbezogene Regelungen im Wasserhaushalt.
- Damit werden zusammenfassend fünf verschiedene Arten von Kompetenzen für den Umweltbereich vorgesehen¹⁵:
- ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Strahlenschutz);
 - ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder (Lärm von Freizeit- und Sportanlagen);

– konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit drei Varianten:

- mit Bindung an die Erforderlichkeitsklausel (insbesondere in den Bereichen der Abfallwirtschaft und des Rechts der Wirtschaft);
- ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel und ohne „Abweichungsklausel“ (insbesondere in den Bereichen Luftreinhaltung und Lärmschutz sowie in den „abweichungsfesten“ Bereichen der grundsätzlich der Abweichungsklausel unterliegenden Gebiete);
- ohne Bindung an die Erforderlichkeitsklausel und mit Abweichungsbefugnissen (insbesondere in den Bereichen Naturschutz und Raumordnung sowie bei bestimmten Bereichen der Wasserhaushaltsgesetzgebung).

Diese verschiedenen Kompetenzkategorien dürften in der praktischen Anwendung insofern komplizierte Abgrenzungsfragen aufwerfen¹⁶, als bei umweltrechtlichen Regelungen typischerweise häufig verschiedene Bereiche betroffen sind und sich die verschiedenen Kategorien damit teilweise überlappen dürften. Es ist zumindest sehr fraglich, ob die hier grundsätzlich zum Zuge kommenden Kriterien für die kompetenzrechtliche Zuordnung eines Gesetzes, nämlich der vorherrschende Normzweck und der hauptsächliche Norminhalt¹⁷, hier tatsächlich eine sinnvolle und insbesondere voraussehbare Abgrenzung der verschiedenen Kompetenzkategorien zur Verfügung stellen können. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass auch die Definition einiger Bereiche – insbesondere derjenigen, die einer landesrechtlichen Abweichung zugänglich sind – höchst unklar ist¹⁸, so dass die Reichweite dieser Abweichungsmöglichkeiten voraussichtlich erst im Zuge entsprechender Rechtsstreitigkeiten geklärt werden kann, eine auch angesichts der Verfahrensdauer nicht wirklich attraktive Perspektive, ganz abgesehen davon, dass vor diesem Hintergrund auch viel Zeit und Energie auf die Klärung von Kompetenzfragen verwendet werden dürfte.

III. Bewertung der Vorschläge vor dem Hintergrund der europarechtlichen Anforderungen

1. Zu den Anforderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts – eine Problemskizze

Ein großer Teil des Umweltrechts – auch in Deutschland – geht mittlerweile mittelbar oder unmittelbar auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurück. Die Mitgliedstaaten sind denn auch in Anwendung der einschlägigen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben verpflichtet, dafür zu sorgen, dass das Gemeinschaftsrecht (unter Einschluss des gemeinschaftlichen Umweltrechts) entsprechend der hier vom EuGH entwickelten Vorgaben rechtzeitig und vollständig umgesetzt (für Richtlinien) sowie vollumfänglich durchgeführt und angewandt werden kann¹⁹. In

10) Vgl. UGB-KomE (Fn. 7), S. 85f.; ausführlich *Rengeling*, Die Bundeskompetenzen für das „UGB I“, in: *Rengeling* (Hrsg.), Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I, 1999, 237, 249f.

11) Zum Problemkreis *Rengeling* in: Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch I (Fn. 10), S. 237ff.; UGB-KomE (Fn. 7), S. 84ff.; *Feldmann*, Aktuelle Entwicklungen zum Umweltgesetzbuch, in: *Bohne* (Hrsg.), Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch, 2002, 13, 25f.;

12) Hierzu noch unten IV.

13) Hierzu im Zusammenhang mit dem Umweltschutz UGB-KomE (Fn. 7), S. 84.

14) Vgl. auch den Überblick (noch in Bezug auf den Koalitionsvertrag) bei *Stock* ZUR 2006, S. 113ff.; *Grandjot*, Die Neuregelung der Umweltkompetenzen nach dem Koalitionsvertrag, UPR 2006, 97; Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Stellungnahme, 2006, 5ff. 21ff.

15) Vgl. SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), 7.

16) Hierzu auch noch unten III.2.d).

17) Vgl. nur *Kloepfer*, Umweltrecht (Fn. 7), § 3, Rdnr. 96.

18) So auch SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 7.

19) Hintergrund ist der Vorrang des Gemeinschaftsrechts. Vgl. hierzu nur *Bieber*, in: *Bieber/Epiney/Haag*, Die Europäische Union. Europarecht und Politik, 6. Aufl., 2005, § 3, Rdnr. 35ff.

unserem Zusammenhang stehen hier die Vorgaben für die Gesetzgebung, insbesondere die Umsetzung von Richtlinien, im Vordergrund, wobei zwischen den (primärrechtlichen) Grundsätzen (a) und den sich aus der besonderen Ausgestaltung eines gewichtigen Teils des Sekundärrechts ergebenden spezifischen Anforderungen (b) unterschieden werden kann.

a) Zu den Anforderungen
an die Umsetzung von Richtlinien

Das Gemeinschaftsrecht stellt gewisse allgemeine (Mindest-) Anforderungen an die Art und Weise der Umsetzung von Richtlinien²⁰, eine Pflicht, die übrigens unbedingt zu verstehen ist, so dass weder Schwierigkeiten bei der innerstaatlichen Kompetenzverteilung noch die Schwierigkeit der Materie angeführt werden können, um die Nichteinhaltung der Umsetzungsfrist (die im Umweltbereich in der Regel bei zwei bis drei Jahren liegt) zu „rechtfertigen“²¹. Im Einzelnen können – auf der Grundlage, dass in jedem Fall die effektive Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sicherzustellen ist, was auch eine gewisse Rechtssicherheit voraussetzt²² – Vorgaben hinsichtlich Form und Inhalt unterschieden werden:

- In Bezug auf die Form der Umsetzung liegt grundsätzlich – abgesehen von den nicht „eigenständigen Verpflichtungen“ und gewissen Vorgaben, die ausschließlich Beziehungen zwischen Behörden betreffen – eine korrekte Umsetzung nur im Falle des Erlasses solcher Instrumente vor, die mit einer eindeutigen Bindungswirkung ausgestattet sind und deren Publizität garantiert ist. Falls Rechte oder Pflichten Einzelner vorzusehen sind, ist dem das Erfordernis der Außenwirkung hinzuzufügen²³. Damit wird für die Richtlinienumsetzung in der Regel ein Gesetz im materiellen oder formellen Sinn verlangt.
- Bezüglich des Inhalts der Umsetzung geht der Gerichtshof zwar davon aus, dass nicht in jedem Fall eine wörtliche Übernahme notwendig ist; allerdings muss jedenfalls die vollständige Anwendung der einschlägigen Regelungen gewährleistet sein, wobei sich die hieraus ergebenden Vorgaben sowohl auf den eigentlichen Inhalt des Umsetzungsakts als auch auf die Einzelnen aufzuerlegenden Pflichten bzw. die ihnen einzuräumenden Rechte beziehen können²⁴.

Zwar lassen die erwähnten gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen den Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum; insbesondere sind ihnen keine Vorgaben hinsichtlich der Art und Weise der innerstaatlichen Kompetenzverteilung im Allgemeinen und der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten im Besonderen zu entnehmen²⁵. Allerdings entfaltet die angesprochene, sich letztlich aus Art. 10 EGV – „Gemeinschaftstreue“ – ergebende Pflicht zur klaren und effektiven Umsetzung insofern indirekte Wirkungen auf die Art und Weise der innerstaatlichen Ausgestaltung der Umsetzung, als diese grundsätzlich gewährleisten muss, dass den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts entsprochen werden kann. Dies impliziert zwar keinen Verstoß einer bestimmten Art der Organisation oder Kompetenzverteilung gegen die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen, können dem Gemeinschaftsrecht doch grundsätzlich nur Pflichten in Bezug auf die Vorgaben der (Umsetzung der) einzelnen Rechtsakte entnommen werden, nicht hingegen „allgemeine Organisationsvorgaben“ oder gar eine Art „Erfolgsgarantie“ in dem Sinn, dass die mitgliedstaatliche Verfassungsordnung so ausgestaltet sein muss, dass eine „Garantie“ der jederzeitigen und vollständigen Beachtung aller gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben besteht²⁶. Allerdings liegt immer dann ein Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben vor, wenn das Gemeinschaftsrecht nicht oder nicht vollständig umgesetzt oder ganz allgemein nicht richtig angewandt wird, so dass die Mitgliedstaaten gut beraten sind, ihre innerstaatlichen Strukturen, zu denen eben auch die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Gliedstaaten gehört, so auszugestalten, dass grundsätzlich ein gemeinschaftsrechtskonformer Zustand im Allgemeinen und eine korrekte Umsetzung der gemeinschaftlichen Richtlinien im Besonderen sichergestellt werden kann.

Dabei geht im vorliegenden Zusammenhang die zentrale Frage dahin, ob und inwieweit die effektive Wirksamkeit der

gemeinschaftlichen Richtlinien und damit ihre korrekte Umsetzung auf der Grundlage der vorgesehenen Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern sichergestellt werden kann, wobei diese Wirksamkeit u.U. auch eine gewisse Einheitlichkeit der Regelungen implizieren kann²⁷, eine Frage, die nachfolgend²⁸ vor dem Hintergrund der Ausgestaltung ausgewählter Sekundärrechtsakte zu analysieren ist.

b) Zu spezifischen Anforderungen
des gemeinschaftlichen Sekundärrechts:
die Implikationen des „integrierten Ansatzes“

Selbstredend lassen die soeben²⁹ nur allgemein skizzierten primärrechtlichen Vorgaben jedoch als solche nicht den Schluss auf eine den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben nicht oder unzureichend angepasste Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zu; diesbezüglich ist vielmehr die genaue Ausgestaltung des Sekundärrechts maßgeblich. Nun kann es hier selbstredend nicht um eine Untersuchung des gesamten, sehr umfassenden Sekundärrechts gehen; vielmehr erfolgt eine Beschränkung auf einen Aspekt, nämlich die Frage, welche Folgerungen sich aus dem Rückgriff auf den sog. integrierten Ansatz für die mitgliedstaatliche Umsetzung in Bundesstaaten hinsichtlich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Gliedstaaten ergeben. Dieser Aspekt dürfte auch insofern von besonderem Interesse sein, als gerade bei auf einen integrierten Ansatz zurückgreifenden Rechtsakten in Deutschland besondere Umsetzungsschwierigkeiten zu verzeichnen waren bzw. sind³⁰.

- 20) Vgl. hierzu ausführlich m.w.N. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Aufl., 2005, S. 145 ff.
- 21) EuGH, Rs. C-139/00 (Kommission/Spanien), Slg. 2002, I-6407; EuGH, Rs. C 60/01 (Kommission/Frankreich), Slg. 2002, I-5679. Aus der Literatur bereits Pernice, Kriterien der normativen Umsetzung von Umweltrechten der EG im Lichte der Rechtsprechung des EuGH, EuR 1994, 325 ff.; s. sodann m.w.N. Westbomke, Die Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht, EurUP 2004, 122, 123.
- 22) Hierzu m.w.N. Pernice EuR 1994, S. 325, 330 ff.; Riechenberg, Umweltrichtlinien der Gemeinschaft und nationales Verwaltungshandeln in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, UTR 2000, 405 ff.
- 23) Diese Anforderungen dürften sich aus der ständigen Rechtsprechung des EuGH ergeben. Vgl. m.w.N. Epiney, Umweltrecht (Fn. 20), S. 147 ff.
- 24) Vgl. m.w.N. Epiney, Umweltrecht (Fn. 20), S. 149 ff.
- 25) Vgl. nur m.w.N. Rengeling in: Auf dem Weg zum UGB I (Fn. 10), S. 237, 244 f. S. auch schon Epiney, Gemeinschaftsrecht und Föderalismus: „Landes-Blindheit“ und Pflicht zur Berücksichtigung innerstaatlicher Verfassungsstrukturen, EuR 1994, 301 ff.
- 26) Zu diesem Problemkreis m.w.N. Epiney/Sieglwart/Cottier/Refail, Schweizerische Demokratie und Europäische Union, 1998, 301 f.
- 27) Vgl. Rengeling in: Auf dem Weg zum UGB I (Fn. 10), S. 237, 245.
- 28) III.2.
- 29) Oben III.1.a).
- 30) Vgl. etwa die Bemerkungen bei Bunge, Die Umweltverträglichkeitsprüfung im Verwaltungsverfahren. Zur Umsetzung der Richtlinie der Europäischen Gemeinschaften vom 27.6.1985 (85/337/EWG) in der Bundesrepublik Deutschland, 1986, insbes. S. 17 ff., 21 ff., 39 ff.; Ladeur, Konflikt und Kooperation zwischen dem europäischen Umweltrecht und dem allgemeinen Verwaltungsrecht der Mitgliedstaaten, UTR 2001, S. 221, 223 ff., 250 ff.; Zöttl, Integrierter Umweltschutz in der neuesten Rechtsentwicklung. Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung und ihre Umsetzung in deutsches Recht, 1998, 268 ff.; Schmidt-Preuß, Integrative Anforderungen an das Verfahren der Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 252, 255 ff.; Wahl, Materiell-integrative Anforderungen an die Vorhabenzulassung – Anwendung und Umsetzung der IVU-Richtlinie, NVwZ 2000, 502 ff.; Versteil/Wolf in: Grundgesetz und Umweltschutz (Fn. 1), S. 77, 83; Rehlinger/Wahl, Kompetenzprobleme bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien, NVwZ 2002, 21 ff., jeweils in Bezug auf die UVP-Richtlinie und/oder die IVU-Richtlinie. Zu den Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie Schink ZG 2004, 1, 4 ff. Spezifisch zur damit in engem Zusammenhang stehenden Diskussion um die Kompetenz des Bundes für den Erlass eines Umweltgesetzbuches m.w.N. Rehlinger/Wahl NVwZ 2002 (ebd.), 21, 24, m.w.N.

aa) Zur Idee des integrierten Ansatzes

Die Idee eines integrierten oder integrativen³¹ Umweltschutzes³² lässt sich dahingehend zusammenfassen, dass es nicht mehr (in erster Linie) darum geht, die einzelnen Umweltmedien – insbesondere Luft, Wasser, Boden – sektoriell zu schützen, sondern der Schutz soll der „Umwelt insgesamt“ dienen, damit medienübergreifend ausgestaltet sein und die jeweiligen Interdependenzen berücksichtigen. Eine umweltrechtliche und -politische Betrachtung soll also alle Umweltauswirkungen gesamthaft und unter Berücksichtigung ihrer Interdependenzen einbeziehen, was auch ihre Gegenüberstellung und Bewertung impliziert³³; dieser Ansatz wird auch mit dem Vorsorgeprinzip und dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung³⁴ in Verbindung gebracht³⁵.

Wie unzureichend oder gar umweltpolitisch kontraproduktiv ein sektorieller Umweltschutz sein kann, zeigt die oft damit einhergehende Verlagerung der Umweltprobleme. So kann beispielsweise durch Maßnahmen zum Gewässerschutz wohl vorerst eine Verbesserung der Wasserqualität erreicht werden, wobei durch die Ablagerung des dabei abfallenden Klärschlammes wiederum der Boden zusätzlich belastet wird bzw. sich durch Versickerung in das Grundwasser der Kreislauf zum ursprünglich zu schützenden Medium in problemverlagernder Weise schließt³⁶. Oder eine Verringerung der Schadstoffe in der Atmosphäre kann zu einer Zunahme der Abfälle, die deponiert werden müssen, oder wachsenden Abwassermengen führen und umgekehrt³⁷. Diese Anliegen erklären auch die Schlüsselbegriffe, die im Zusammenhang mit der Konzeption integrativen Umweltschutzes insbesondere im gemeinschaftlichen Sekundärrecht immer wieder verwandt werden, so insbesondere „Umwelt als Ganzes“, „gesamte wirtschaftliche und ökologische Lebenszyklen“ und „integrierte Vermeidung und Verminderung“. Auch der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch greift in § 8 UGB-KomE den Gedanken des integrierten Umweltschutzes auf³⁸.

Im Grundsatz dürfte denn auch über die grundsätzliche Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung von Umweltbelastungen Einigkeit bestehen; angesichts der häufig komplexen und nicht vollständig bekannten Interdependenzen der Ökosysteme ist jede isolierte Betrachtung nur eines Umweltmediums zwangsläufig zum (umweltpolitischen) Scheitern verurteilt³⁹. Allerdings stößt die Verwirklichung eines solchen integrierten Ansatzes in der Praxis auch auf Probleme, ist doch das Anliegen des Schutzes der „Umwelt als Ganzes“ nur sehr bedingt einer Präzisierung zugänglich, da die Bewertung der Umweltauswirkungen eines bestimmten Verhaltens oder einer bestimmten Tätigkeit jeweils von einer Vielzahl von interdependenten Faktoren abhängig ist⁴⁰. Insofern dürfte es daher keinen „Begriff“ des integrierten Umweltschutzes geben; ein solcher setzt nämlich voraus, dass seine Inhalte zumindest in Ansätzen umrissen werden können. Beim integrierten Umweltschutz aber ist allenfalls die ungefähre Richtung und Zielsetzung hoheitlichen Handelns erkennbar, so dass es angemessener erscheint, von einer „Idee“ des integrierten Umweltschutzes zu sprechen. Diese Idee muss dann aber – soll sie die Grundlage staatlichen und privaten Verhaltens bilden – jeweils für jeden Bereich bzw. Rechtsakt im Einzelnen präzisiert werden, was dann letztlich auch eine gewisse Reduktion des Ansatzes impliziert.

bb) Zur Verwirklichung auf gemeinschaftlicher Ebene

Die Rechtsakte, in denen die Gemeinschaft auf den integrierten Ansatz zurückgreift, können im Wesentlichen in drei große Kategorien eingeteilt werden:

– Zunächst greifen verschiedene Regelungen über Genehmigungsverfahren bzw. deren Vorbereitung – womit dann teilweise auch gewisse Voraussetzungen an den Betrieb selbst formuliert werden – auf den integrierten Ansatz zurück. Zu nennen sind hier in erster Linie die IVU-Richtlinie⁴¹ sowie die UVP-Richtlinie⁴². Ohne dass hier im Einzelnen auf beide Richtlinien eingegangen werden kann⁴³, sei in unserem Zusammenhang festgehalten, dass die Berücksichtigung bzw. der Einbezug des Schutzes der „Umwelt insgesamt“ jeden-

falls die Relevanz und damit die Regelungsbedürftigkeit sehr verschiedener Aspekte des Umweltschutzes impliziert, so insbesondere den Schutz der Medien Wasser, Luft und Boden, aber auch denjenigen von Fauna und Flora. In diesem Sinn nehmen denn auch die den Anlagenbetreibern aufzuerlegenden „Grundpflichten“ in Art. 3 RL 96/61 sowie die sonstigen Anforderungen an den Betrieb der Anlagen auf die Beachtung von verschiedene Umweltmedien und Umweltschutzanliegen betreffende Vorgaben Bezug.

– Weiter ist auf eine Reihe allgemeiner verfahrensrechtlicher Instrumente hinzuweisen, die jeweils ebenfalls den Grundgedanken eines integrierten Umweltschutzes aufgreifen. Zu

31) Beide Begriffe werden in der Literatur synonym verwendet, vgl. etwa *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 21. wissenschaftlichen Fachtagung, Berlin 1998, 27 ff.; *Steinberg*, Standards des integrierten Umweltschutzes, NuR 1999, 192 ff.

32) Wegweisend für die Entwicklung der Idee eines integrierten Umweltschutzes und ihre Verbreitung waren wohl die Arbeiten der OECD, wobei der diesbezüglichen Empfehlung aus dem Jahr 1991 wohl besondere Bedeutung zukommt. Diese fordert die Mitgliedstaaten auf, „eine integrierte Vermeidung und Verminderung von Umweltverschmutzung zu praktizieren und dabei die Auswirkungen von Handlungen und Stoffen auf die Umwelt als Ganzes zu berücksichtigen, ebenso wie die gesamten wirtschaftlichen und ökologischen Lebenszyklen von Stoffen bei der Risikoabschätzung, bei der Entwicklung und Umsetzung von Verminderungsmaßnahmen“, vgl. OECD, Environment Monographs No 37, Integrated Prevention and Control, Paris 1991. Übersetzung und Zitat nach *Haigh*, Integratives Umweltrecht – Bestand, Ziele, Möglichkeiten –, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 21. wissenschaftlichen Fachtagung, Berlin 1998, 57, 59.

33) Vgl. zur Grundidee des integrierten Umweltschutzes etwa *Steinberg* (Fn. 31), S. 192, 193; *Röckinghausen*, Integrierter Umweltschutz im EG-Recht. Der Begriff des integrierten Umweltschutzes in der Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaft, 1998, 37 ff.; *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht (Fn. 31), S. 29 ff.; *Masing*, Kritik des integrierten Umweltschutzes, DVBl. 1998, 549, 550 ff.; s. auch den Überblick bei *Rengeling*, Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz, 1999, 17 ff.

34) Vgl. zu diesem Prinzip, seiner Problematik sowie seiner Bedeutung im europäischen Gemeinschaftsrecht *Epiney*, Zum Konzept der Nachhaltigen Entwicklung in der Europäischen Union, in: Lang/Hohmann/Epiney, Das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, 1999, S. 43 ff.

35) Vgl. zu den verschiedenen Zusammenhängen und Begrifflichkeiten im Einzelnen *Di Fabio*, Integratives Umweltrecht (Fn. 31), S. 29 ff.

36) *Zöttl*, Die EG-Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung – ein neues Umweltinstrument des Gemeinschaftsrechts, NuR 1997, 157, 162.

37) *Jankowski*, Eine Einführung in das System der Integrated Pollution Control im englischen Umweltrecht, NuR 1997, 113, 116. Weitere konkrete Beispiele, insbesondere mit Hinweisen auf die in den USA gemachten Erfahrungen, bei *Schäfer*, Zum integrierten Konzept der IVU-Richtlinie, UPR 1997, 444, 445.

38) „Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und des Menschen sollen die Auswirkungen auf die Umwelt in ihrer Gesamtheit berücksichtigen.“

39) Ökologen weisen denn auch immer wieder darauf hin, dass letztlich das gesamte Ökosystem interdependent sei, so dass Veränderungen eines Faktors zwangsläufig immer Auswirkungen auf andere entfaltet, vgl. z. B. *Commoner*, Making peace with the Planet, 1990, 8 f.

40) Vgl. denn auch die Kritik des Ansatzes bei *Masing* (Fn. 33), S. 549 ff.; s. auch *Steinberg*, Standards des integrierten Umweltschutzes, NuR 1999, 192 ff.; *Ladeur*, Auf dem Wege zu einem neuen „Stoffflussrecht“? Zur Kritik integrativer Konzeptionen des Umweltrechts, Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 1998, 3 ff.

41) RL 96/61 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. 1996 L 257, 26.

42) RL 85/337 über die Prüfung der Umweltverträglichkeit bestimmter Projekte, ABl. 1985 L 175, 40.

43) Vgl. zu diesen m. w. N. *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 20), S. 205 ff., 253 ff.

nennen sind hier in erster Linie die Umweltinformationsrichtlinie⁴⁴, die sog. EMAS-Verordnung⁴⁵ sowie die Umweltschwellenverordnung⁴⁶.

- Schließlich ist auch das eigentlich medienschützende Umweltrecht zu erwähnen, das zunehmend auch auf einen integrativen Ansatz zurückgreift. Von Bedeutung ist hier insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie⁴⁷, deren Qualitätsziele letztlich auch einen (wenn auch in seiner Tragweite beschränkten) integrierten Ansatz zugrundelegen, so wenn bei der Bewertung der Gewässerqualität und bei den zu erreichenden Umweltzielen auf den ökologischen und chemischen Zustand insgesamt zurückgegriffen wird⁴⁸.

2. Folgerungen

Versucht man nun vor dem Hintergrund der skizzierten gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen⁴⁹ eine Bewertung der vorgesehenen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern⁵⁰, so weist das Vorhaben ins Gewicht fallende Defizite auf, die in erster Linie vier, teilweise miteinander verknüpfte Bereiche betreffen: die zumindest teilweise fehlende Möglichkeit, den vom Gemeinschaftsrecht geforderten integrierten Ansatz „sachgerecht“ umzusetzen (a), die fehlende Möglichkeit der Verknüpfung verschiedener Politiken (b), die grundsätzlich fehlende Möglichkeit „einheitlicher Regelungen“ bei der Umsetzung bestimmter gemeinschaftlicher Rechtsakte (c) sowie schließlich die Unklarheit der Kompetenzverteilung (d).

a) Zu den Implikationen des integrierten Ansatzes

Ganz grundsätzlich führt die „Aufspaltung“ der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich zwischen Bund und Ländern dazu, dass bei der Umsetzung oder Durchführung von Gemeinschaftsrechtsakten, die auf einen integrierten Ansatz zurückgreifen, in der Regel weder der Bund allein noch die Länder allein die vollständige Umsetzung gewährleisten können bzw. es besteht zumindest die Gefahr, dass die Umsetzung des Inhalts eines einzelnen Rechtsakts aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung letztlich auf verschiedenen Ebenen erfolgen muss⁵¹. Jedenfalls ist bei jedem einzelnen Gemeinschaftsrechtsakt danach zu fragen, ob und inwieweit die Kompetenzen von Bund und Ländern den Erlass der entsprechenden Umsetzungs- oder Durchführungsgesetzgebung erlauben und ggf. ist eine „Aufspaltung“ in verschiedene Bereiche vorzunehmen. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass es das Grundgesetz durchaus erlaubt, einzelne Gesetzgebungskompetenzen bzw. -titel zu kombinieren (sog. „Mosaiktheorie“)⁵², denn auch dies vermag nichts an den skizzierten unterschiedlichen Voraussetzungen für die Einschlägigkeit der einzelnen Kompetenzgrundlagen und damit der Fragmentierung der Kompetenzen für die verschiedenen Bereiche zu ändern.

Diese potentielle Mehrgleisigkeit ist zwar als solche nicht gemeinschaftsrechtswidrig, birgt jedoch aus verschiedenen Gründen die Gefahr einer nicht den gemeinschaftlichen Anforderungen genügenden oder zumindest nicht sachgerechten Umsetzung bzw. Durchführung des Gemeinschaftsrechts:

- Zunächst ist auf die Gefahr der Überschreitung der Umsetzungsfrist hinzuweisen, wird doch die Abklärung der Kompetenzfrage in der Regel einige Zeit beanspruchen und häufig streitig sein⁵³.
- Weiter besteht zumindest bei einigen Rechtsakten die Gefahr einer auch inhaltlich unzureichenden Umsetzung bzw. Durchführung: Da nämlich das Konzept des integrierten Umweltschutzes eine Gesamtschau der Umweltauswirkungen bestimmter Tätigkeiten, Vorhaben oder Verhalten impliziert⁵⁴, wird die Regelung eines Aspekts häufig in einer Wechselwirkung mit der Behandlung eines zweiten Aspekts stehen. Diese gegenseitigen Einflussnahmen werden aber im Falle der Regelung durch verschiedene Ebenen und auf der Ebene der Länder auch noch durch die verschiedenen Länderregelungen häufig nicht oder unzureichend berücksichtigt werden können. Eine Aufteilung der Regelungskompetenzen bei auf einen integrierten Ansatz zurückgreifenden Rechtsakten wird aber – wie erwähnt – eher die Regel denn die Ausnahme sein.

- Schließlich und darüber hinaus besteht zumindest die Gefahr, dass auch einige konkrete Anforderungen in dem integrativen Ansatz folgenden gemeinschaftlichen Rechtsakten auf der Grundlage einer solchen fragmentierten Kompetenzverteilung nicht erfüllt werden können. Dies kann etwa dann der Fall sein, wenn bei einer Gesetzgebungs- oder Verwaltungsentscheidung verschiedene Aspekte des Umweltschutzes zu berücksichtigen sind, für deren Regelung aber die handelnde Ebene nur teilweise zuständig ist.

Insgesamt kann damit festgehalten werden, dass auf der Grundlage der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung Aspekte, die in einem Gemeinschaftsrechtsakt auf der Grundlage des integrierten Ansatzes einheitlich geregelt werden, bei der Umsetzung bzw. Durchführung getrennt werden müssen. Damit geht aber die große Gefahr einher, dass die durch das Gemeinschaftsrecht in der Regel vorgesehene materielle Einheitlichkeit und die effektive Integration verschiedener Umweltauswirkungen nicht gewährleistet werden kann.

b) Zur Notwendigkeit der Verknüpfung verschiedener Bereiche

Die Fragmentierung der umweltrelevanten Kompetenzen impliziert weiter, dass Bereiche, die an sich miteinander verbunden sind, aufgrund auseinander fallender Kompetenzen nicht zusammen geregelt werden können. Ins Gewicht fällt dies insbesondere bei den Bereichen, die teils der Erforderlichkeitsklausel unterliegen, teils aber auch nicht. So sind etwa die Bereiche Luftreinhaltung (keine Erforderlichkeit) einerseits und Abfallrecht sowie Recht der Wirtschaft andererseits (Anwendbarkeit der Erforderlichkeitsklausel) häufig eng miteinander verbunden, insbesondere wenn man an die anlagenbezogenen Regelungen denkt. Diese Fragmentierung führt zu einer unterschiedlichen Tragweite der (Bundes-) Kompetenzen in den betroffenen Bereichen und damit zu einem jedenfalls potentiellen Auseinanderfallen der Antwort auf die Frage nach dem Bestehen einer (Bundes-) Kompetenz für die Umsetzung bzw. Durchführung eines bestimmten Gemeinschaftsrechtsakts. Es erscheint aber äußerst ungünstig, es dem (Bundes-) Gesetzgeber zu verunmöglichen, interdependente Bereiche nicht zusammen zu regeln. Damit einher geht nicht nur die Gefahr von gewissen Reibungsverlusten und Inkohärenzen, sondern auch diejenige ineffektiver Regelungen, die dann ggf. auch dem gemeinschaftsrechtlichen Effektivitätsgebot nicht entsprechen (können).

Als Beispiel sei auf die bereits erwähnten anlagenbezogenen Regelungen hingewiesen: Die jetzt vorgeschlagene Kompetenzverteilung führt letztlich dazu, dass die Regelung einer einheitlichen integrierten Anlagengenehmigung auf Bundesebene letztlich nicht möglich ist: Denn eine integrierte Anlagengenehmigung setzt voraus, dass zumindest die wichtigsten Umweltauswirkungen der geplanten Anlage in die

44) RL 2003/4, ABl. 2003 L 41, 26.

45) VO 761/2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), Abl. 2001 L 114, 1.

46) VO 1980/2000, ABl. 2000 L 99, 1.

47) RL 2000/60, ABl. 2000 L 327, 1.

48) Vgl. im Einzelnen hierzu *Epiney/Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen im Hinblick auf die Implementierung der Wasserrahmenrichtlinie, 2002, 29 ff.

49) Der Beitrag bleibt auf diesen Aspekt beschränkt. Es sei aber darauf hingewiesen, dass der Vorschlag auch darüber hinaus Anlass zu Kritik gibt. Vgl. umfassend *Stock* (Fn. 1), S. 113, 117 ff.; *Grandjot* (Fn. 4), S. 97 ff.; SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 8 ff.

50) Vgl. oben II.

51) Vgl. bereits die ausführliche Analyse bei *Rengeling*, Gesetzgebungskompetenzen (Fn. 33), S. 33 ff., in Bezug auf die bestehende, ebenfalls „aufgespaltene“ Kompetenzordnung im Bereich des Umweltschutzes.

52) Vgl. nur *Rengeling*, Gesetzgebungskompetenzen (Fn. 33), S. 76 ff.; *Rehbinder/Wahl* (Fn. 30), S. 21 f.

53) Zur Frage der Abgrenzungsschwierigkeiten auch noch unten III.2.d).

54) S.o. III.1.b).

Entscheidungsfindung einbezogen werden können; dies ist aber im Falle einer Fragmentierung der umweltrelevanten Kompetenzen (mit unterschiedlichen Voraussetzungen für ihre Inanspruchnahme) in Kombination mit teilweise nur unzureichend präzisierten Abweichungsbefugnissen gerade nicht möglich, so dass letztlich die verschiedenen Umweltauswirkungen einer Anlage auf verschiedenen Ebenen geregelt werden müssen. Weiter sei auf den Bereich der Luftreinhaltung (von der Erforderlichkeit ausgenommen) und denjenigen des Klimaschutzes (der wohl auf der Grundlage des Rechts der Wirtschaft durch den Bund geregelt werden kann, wobei aber die Erforderlichkeitsklausel zum Zuge kommt) hingewiesen⁵⁵: Beide Bereiche weisen zahlreiche Gemeinsamkeiten auf: So ist die Freisetzung bestimmter Stoffe in die Atmosphäre berührt, es kommt häufig zu Fernwirkungen und Summationseffekten, und es besteht ein relevanter Anlagenbezug. Gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen können vor diesem Hintergrund durchaus beide Bereiche betreffen und ihre Umsetzung kann aus konzeptioneller Sicht im Hinblick auf die Effektivität den Erlass einer in sich konsistenten Regelung bedingen, was aufgrund der unterschiedlichen Kompetenzstruktur aber ggf. nicht möglich wäre.

c) Zur Problematik „einheitlicher Regelungen“

Mit den soeben angesprochenen Gesichtspunkten in engem Zusammenhang steht die Erwägung, dass es eine Aufspaltung der Kompetenzen im vorgeschlagenen Sinn von Vornherein jedenfalls in gewissen Bereichen verunmöglicht, bei der Umsetzung bzw. Durchführung eines gemeinschaftlichen Rechtsakts (der verschiedene Bereiche berührt) einheitliche Regelungen auf Bundesebene zu treffen. Zahlreiche gemeinschaftsrechtliche Regelungen dürften aber vor dem Hintergrund ihrer Effektivität eine einheitliche Umsetzung in den jeweiligen Mitgliedstaaten erfordern⁵⁶. Dies kommt etwa für die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in Betracht, dürfte doch die kohärente Umsetzung und die entsprechende Ausnutzung der Spielräume eine Grundvoraussetzung für die Effektivität der von der Richtlinie angestrebten Funktionsfähigkeit der Gewässerbewirtschaftung über die Flussgebieteinheiten sein⁵⁷; zudem dürften auch gewisse, sich aus der Wasserrahmenrichtlinie ergebende Anforderungen an die Verwaltungsorganisation letztlich eine bundeseinheitliche Regelung zumindest als sinnvoll erscheinen lassen⁵⁸. Auch bei der Umsetzung gewisser Vorgaben der FFH-Richtlinie dürfte nur ein Minimum an übereinstimmenden Regelungen in den verschiedenen Ländern die Erreichung gewisser Schutzziele gewährleisten, brächte doch ein unkoordiniertes und zersplittertes Landesrecht die Gefahr mit sich, dass die eingerichteten bzw. angegebenen Habitate ihr eigentliches Ziel – Schutz der Arten und der natürlichen Lebensräume – nicht zu erreichen vermag, ganz abgesehen davon, dass in Bezug auf die Ausgestaltung des Schutzes unterschiedliche Regelungen in einem für Investitionsvorhaben wichtigen Bereich gälten⁵⁹. Zwar ist es durchaus möglich, eine einheitliche Regelung über den Abschluss entsprechender Vereinbarungen zwischen den Ländern zu verwirklichen; eine tatsächlich sinnvolle Lösung dürfte dies aber in den wenigsten Fällen sein, zeichnet sich eine solche Vorgehensweise doch durch eine sehr hohe Komplexität aus⁶⁰, ganz abgesehen vom Zeitaufwand, der in den wenigsten Fällen mit den Umsetzungs- und Durchführungsfristen in Einklang gebracht werden dürfte.

Sodann ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die Umsetzung oder Durchführung einer gemeinschaftsrechtlichen Umweltvorschrift teils durch den Bund, teils durch die Länder (je nach der innerstaatlichen Kompetenzverteilung) auch vor dem Hintergrund zu Schwierigkeiten führen kann, dass auch übereinstimmende umweltrechtliche Bestimmungen auf Bundes- und Länderebene und in den verschiedenen Ländern manchmal unterschiedlich ausgelegt werden⁶¹. Dies kann aber aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht immer dann zu Bedenken Anlass geben, wenn damit keine klare und eindeutige Rechtslage in Bezug auf Umsetzung oder Anwendung von Gemeinschaftsrecht gewährleistet ist.

Auf einen Bereich sei in diesem Zusammenhang gesondert eingegangen, nämlich denjenigen der Umsetzung gemein-

schaftsrechtlicher Vorgaben hinsichtlich der Eröffnung des gerichtlichen Zugangs: Ohne dass dieser komplexen und in Bezug auf einige Aspekte noch nicht abschließend geklärten Problematik hier im Einzelnen nachgegangen werden kann⁶², kann in diesem Zusammenhang zweierlei festgehalten werden:

- Bezüglich des gerichtlichen Zugangs Einzelner geht das Gemeinschaftsrecht davon aus, dass die Mitgliedstaaten im Zuge der Umsetzung bzw. Durchführung gemeinschaftlicher Bestimmungen den von einer (staatlichen) Maßnahme Betroffenen immer dann einen gerichtlichen Zugang eröffnen müssen, wenn die jeweilige Vorschrift auch in ihrem Interesse formuliert wurde, was jedenfalls regelmäßig bei der (menschliche) Gesundheit schützenden Vorgaben der Fall ist, womit der gerichtliche Zugang einiges weiter ausfallen muss als auf der Grundlage der im Rahmen des § 42 Abs. 2 Verwaltungsgerichtsordnung lange allein maßgeblichen „Schutznormtheorie“⁶³.
- Bezüglich der sog. „Verbandsklage“ fordern die im Zuge der gemeinschaftlichen Durchführung der sog. Aarhus-Konvention⁶⁴ erlassenen Art. 10a UVP-Richtlinie und Art. 15a IVU-Richtlinie eine Beschwerdemöglichkeit von Verbänden in Bezug auf die Genehmigung UVP- oder IVU-pflichtiger Vorhaben⁶⁵. Im Übrigen ist auch der für Deutschland verbindlichen Aarhus-Konvention selbst eine Verpflichtung zu entnehmen, anerkannten Umweltschutzverbänden zumindest in gewissen Konstellationen einen gerichtlichen Zugang einzuräumen und damit die sog. Verbandsklage einzuführen⁶⁶.

Diese Vorgaben – wovon aus bereichsübergreifender Sicht insbesondere die Verbandsklage von Bedeutung ist – könnten

55) Vgl. SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 10.

56) Art. 10 EGV. S. schon oben III.1.a).

57) Vgl. *Berendes*, Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung, in: Kloepfer (Hrsg.), *Umweltföderalismus. Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz*, 2002, 389, 398 f.

58) Vgl. *Breuer*, Gewässerschutz und Föderalismus aus der Sicht der Wissenschaft, in: Kloepfer (Hrsg.), *Umweltföderalismus. Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?*, 2002, 403, 426 ff., der diesen Eingriff in den föderalistischen Staatsaufbau jedoch harsch kritisiert.

59) Vgl. ähnlich *Schink* ZG 2004, 1, 5.

60) Ergänzend ist zudem darauf hinzuweisen, dass die bisherige Zusammenarbeit zwischen den Ländern untereinander und mit dem Bund im Umweltschutz überwiegend medial und sektoral strukturiert ist (vgl. hierzu *Bohne*, *Muddling Through* im Umweltrecht, in: *Bohne* (Hrsg.), *Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch*, 2002, 113, 193 f.), was vor dem Hintergrund der Anforderungen des Gemeinschaftsrechts zumindest suboptimal ist.

61) Hierzu instruktiv mit Beispielen *Versteyl/Wolf* in: *Grundgesetz und Umweltschutz* (Fn. 1), S. 77, 81 f.; *Koch/Mechel* (Fn. 1), 277, 280 f..

62) Vgl. ausführlich hierzu m.w.N. aus Literatur und Rechtsprechung *Epiney*, Primär- und Sekundärrechtsschutz im öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), 361, 386 ff.; *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten und gerichtliche Kontrolle im Umweltrecht, 2002, 333 ff.

63) Im Einzelnen hierzu *Epiney/Sollberger*, Zugang zu Gerichten (Fn. 61), S. 356 ff.

64) UN/ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten, ILM 1999, 517 ff. Zu dieser Konvention ausführlich m.w.N. *Epiney*, UN/ECE-Konvention über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten („Aarhus-Konvention“), Kommentar, in: *Fluck/Theuer* (Hrsg.), *Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbrauchersicherungsrecht* IF-R/UiG, Kommentar, F II.1, 41 S., 2003.

65) Hierzu *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 20), S. 212 f., 260.

66) Vgl. im Einzelnen mit Hinweisen auf abweichende, aber nicht überzeugende Ansichten, *Epiney*, Zu den Anforderungen der Aarhus-Konvention an das europäische Gemeinschaftsrecht, ZUR 2003, 176, 178 f.; SRU, Rechtsschutz für die Umwelt – die altruistische Verbandsklage ist unverzichtbar. Aktuelle Stellungnahme, 2005, Ziff. 18.

auf der Grundlage der vorgeschlagenen Kompetenzverteilung zumindest nicht vollumfänglich und in jedem Fall durch eine entsprechende Bundesgesetzgebung umgesetzt werden, werden den Ländern doch zumindest im Bereich der Natur- und Landschaftspflege Abweichungsbefugnisse eingeräumt, die sich auch auf die Verbandsklage erstrecken sollen. Zwar wäre eine parallele Umsetzung durch die Länder grundsätzlich möglich; sie dürfte jedoch in einigen Ländern aufgrund der vorhandenen Skepsis gegen die Verbandsklage auf möglicherweise große Schwierigkeiten stoßen⁶⁷, so dass eine unzureichende Umsetzung droht. Weiter dürfte es auch weder sinnvoll noch effektiv und effizient sein, in Bezug auf die Voraussetzungen des (verwaltungsgerichtlichen) Rechtsschutzes in den einzelnen Bundesländern eine parallele Gesetzgebung zu schaffen: Damit ginge eine erhebliche Rechtsunsicherheit und die Gefahr einer abweichenden Praxis in den einzelnen Ländern einher, die schon aus Gründen des unverfälschten Wettbewerbs zu vermeiden ist.

Schließlich ist in diesem Zusammenhang auf die sog. „Abweichungsgesetzgebung“ der Länder einzugehen: Diese impliziert, dass bereits auf der Grundlage der grundgesetzlichen Regelungen die Länder letztlich nach Belieben von den bundesrechtlich ggf. festgelegten Standards abweichen können, wobei eine solche Abweichung in Bezug auf den Schutzstandard sowohl nach oben als auch nach unten denkbar ist. Solche Abweichungsbefugnisse sind für die Bereiche Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt vorgesehen⁶⁸. Abgesehen davon, dass die genauen Umrisse dieser Abweichungsbefugnisse zumindest teilweise höchst unscharf bleiben⁶⁹ und die „Drohung“ abweichender Ländergesetzgebung auch eine gewisse Unsicherheit bezüglich der „Verlässlichkeit“ von Bundesrecht mit sich brächte, dürften diese Abweichungsbefugnisse jedenfalls teilweise mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Konflikt geraten (können)⁷⁰:

- Erstens ist auch hier darauf hinzuweisen, dass gewisse Bereiche durchaus im Hinblick auf ihre Effektivität nach einem einheitlichen (hohen) Schutzstandard verlangen⁷¹. So dürfte im Bereich des Naturschutzes auf der Grundlage der Vorgaben der RL 92/43⁷² eine langfristige Sicherung der Erhaltung der biologischen Vielfalt durch die Einrichtung entsprechender Schutzgebiete und durch das auf diese anwendbare Rechtsregime (vgl. die Erhaltungsziele in Art. 6 RL 92/43)⁷³ letztlich nur durch die Formulierung gewisser einheitlicher Schutzstandards möglich sein. Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht nur kontraproduktiv, sondern gar mit den Vorgaben der Richtlinie nicht im Einklang stehend, wenn in zentralen Bereichen des Natur- und Landschaftsschutzes (so jedenfalls, unabhängig von der Frage, was nun genau unter „Grundsätze des Naturschutzes“ zu verstehen ist, im Bereich der Eingriffsregelungen, der Pflicht zum Aufbau eines Schutzgebietsverbundes und der Landschaftsplanung) durch das Grundgesetz Abweichungsmöglichkeiten eröffnet werden. Weiter ist auf die in zahlreichen gemeinschaftlichen Richtlinien vorgesehenen Berichtspflichten hinzuweisen⁷⁴: Diese implizieren in der Regel eine kontinuierliche flächendeckende Datenerhebung nach einheitlichen Standards, die im Falle einer fragmentierten Regelung in 16 Ländern kaum gewährleistet wäre.
- Zweitens dürften die vorgesehenen allgemeinen „Abweichungsregelungen“ nicht mit der Rechtsprechung des EuGH in Bezug auf die Vorgaben für die Umsetzung zwingenden Gemeinschaftsrechts in Einklang stehen: Der Gerichtshof geht nämlich davon aus, dass die Umsetzung klar und eindeutig sein muss, was auch impliziert, dass im innerstaatlichen Recht im Falle zwingender gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben jeglicher Zweifel über die unbedingte Verbindlichkeit zwingender Vorgaben ausgeräumt sein muss. Dies bedeutet etwa, dass im Falle der Formulierung verbindlicher Standards im Sekundärrecht, die nicht unterschritten werden dürfen, im mitgliedstaatlichen Recht keine anderslautende Regelung figurieren darf, auch wenn auf diese in bestimmten Situationen – etwa, wenn es um gemeinschaftsrechtliche Vorgaben geht – nicht zurückgegriffen wird⁷⁵. Die „Abweichungsklauseln“ formulieren aber

gerade eine allgemeine Abweichungsmöglichkeit von den entsprechenden Vorgaben des Bundesrechts, auch von solchen, die durch Gemeinschaftsrecht bedingt sind. Da in den von den Abweichungsklauseln erfassten Bereichen auch gemeinschaftsrechtlich (teil-) reglementierte Bereiche erfasst sind und zu erwarten ist, dass der Bund hier zumindest teilweise von seinen Gesetzgebungsbefugnissen Gebrauch macht, stößt diese Regelung auf ernstzunehmende gemeinschaftsrechtliche Bedenken.

- Drittens brächte die Abweichungsgesetzgebung erhebliche Unsicherheiten in Bezug auf die Frage mit sich, wann eine durch das Gemeinschaftsrecht geforderte vollständige und wirksame Umsetzung einer Richtlinie vorliegt: Denn durch die jederzeit bestehende Möglichkeit der Länder, abweichende Regelungen zu erlassen, die dann vorrangig anzuwenden sind, kann eine auf Bundesebene bereits erfolgte Umsetzung jederzeit wieder in Frage gestellt werden. Weiter fragt es sich, welche Regelungen maßgebend sind, wenn eine spätere Bundesgesetzgebung eine frühere Abweichungsgesetzgebung der Länder überlagert⁷⁶.

d) Zu den Abgrenzungsschwierigkeiten

Schließlich sei noch ganz allgemein auf die mit dem Vorschlag einhergehenden Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Arten von Kompetenzen hinzuweisen, wobei folgende Aspekte besonders ins Gewicht fallen:

- Die Auslegung des Begriffs der Erforderlichkeit – die ja eine Voraussetzung für die Wahrnehmung der erfassten konkurrierenden Kompetenzen darstellt – ist auch nach der jüngeren Rechtsprechung nicht abschließend geklärt: Denn wenn auch klar ist, dass das BVerfG (nunmehr) von einem relativ strengen Erforderlichkeitsbegriff ausgeht⁷⁷, bleiben die genauen Voraussetzungen doch noch relativ vage, so dass sie sich einer näheren Konkretisierung letztlich entziehen. Dies dürfte im Übrigen aber der „Erforderlichkeitsklausel“ letztlich immanent sein; so ist nicht wirklich ersichtlich, wie man die Begriffe „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“,

67) S. auch SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 13.

68) S. schon oben II.

69) Hierzu etwa SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 11 sowie noch unten III.2.d).

70) Gegen die „Abweichungsgesetzgebung“ werden aber auch gewichtige staatsrechtliche Bedenken formuliert, auf die hier jedoch nicht eingegangen werden soll. Vgl. etwa *Grandjot* (Fn. 14), S. 97, 98 ff.; *Kirchhof*, Klarere Verantwortungsteilung von Bund, Ländern und Kommunen?, DVBl. 2004, 977, 981; *Haug*, DÖV 2004, 190, 194; *Koch/Mechel* (Fn. 1), 277, 283.

71) Vgl. in diesem Zusammenhang auch SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 11 ff. in Bezug auf eine ganze Reihe von möglichen Abweichungen im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

72) RL 92/43 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen („Habitatrichtlinie“), ABl. 1992 L 206, 7.

73) Zu diesen und der genauen rechtlichen Tragweite dieser Bestimmung im Einzelnen m. w. N. *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 20), S. 341 ff.

74) S. insbesondere die Wasserrahmenrichtlinie (Fn. 47), die FFH-Richtlinie (Fn. 71) und die sog. SUP-Richtlinie (RL 2001/42 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. 2001 L 197, 30). S. beispielhaft zu den Anforderungen an die entsprechenden Pflichten der Wasserrahmenrichtlinie *Epiney/Felder*, Überprüfung internationaler wasserwirtschaftlicher Übereinkommen (Fn. 48), S. 43 ff. Zu den relativ strengen Anforderungen des EuGH an die mit den Berichtspflichten im Zusammenhang stehenden Pflichten zur Erstellung von Programmen *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 20), S. 149 f., m. w. N.

75) Vgl. EuGH, Rs. C-131/88 (Kommission/Deutschland), Slg. 1991, I-825, Rdnr. 19 ff. S. ansonsten zu den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts in Bezug auf den Inhalt der Umsetzung m. w. N. *Epiney*, Umweltrecht (Fn. 20), S. 149 ff.

76) Zu diesem Aspekt allgemein SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 9 f.

77) Vgl. BVerfGE 106, 62 ff.; BVerfGE 111, 226 ff. („Juniorprofessur“).

„Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit“ oder das „gesamstaatliche Interesse“ letztlich in vorhersehbarer Weise konkretisieren könnte⁷⁸. Kombiniert mit der durch das BVerfG angelegten relativ weitgehenden Kontrolldichte, die einen nennenswerten Entscheidungsspielraum letztlich kaum erkennen lässt⁷⁹, führt diese Regelung dazu, dass praktisch jede Entscheidung für oder gegen eine Bundeskompetenz auf der Grundlage einer ex ante-Betrachtung auch anders hätte ausfallen können.

- Sodann sind die als „abweichungsfrei“ bezeichneten Materien (Grundsätze des Naturschutzes, der Artenschutz und der Meeresnaturschutz sowie stoff- und anlagenbezogene Regelungen des Wasserhaushaltsrechts) nicht näher bestimmt, so dass Auslegungsschwierigkeiten vorprogrammiert sind⁸⁰.
- Weiter führt das Aufzählen der verschiedenen Einzelgebiete dazu, dass einige umweltrelevante Bereiche (z. B. Klimaschutz oder die Regelung erneuerbarer Energien) gar nicht explizit genannt sind, womit sich bei der Frage nach der einschlägigen Kompetenznorm im GG schwierige Abgrenzungsprobleme ergeben⁸¹.
- Schließlich dürfte auch die Grenze zwischen den Bereichen, die keiner Erforderlichkeitsklausel unterliegen (insbesondere der Luftreinhaltung) und denjenigen, bei denen dies der Fall ist (insbesondere die Abfallwirtschaft und das Recht der Wirtschaft), nicht immer einfach zu ziehen sein, können doch ggf. dieselben Regelungen sowohl die Abfallwirtschaft als auch die Luftreinhaltung berühren.

Die mit den skizzierten Abgrenzungsschwierigkeiten notwendigerweise einhergehenden Unsicherheiten in Bezug auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ziehen zwar als solche keinen Verstoß gegen gemeinschaftsrechtliche Vorgaben nach sich; sie sind aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht aber äußerst ungünstig: So dürfte es eher die Regel, denn die Ausnahme sein, dass eine Bundeskompetenz unumstritten ist, so dass im Falle der Umsetzung oder Durchführung eines Gemeinschaftsrechtsakts in aller Regel umfassende Abklärungen getroffen werden müssen mit dem Risiko, dass die Umsetzungsfristen versäumt werden. Auch fragt es sich, ob es tatsächlich gerade im Umweltbereich sinnvoll ist, bei der Frage der Zulässigkeit der Ausübung einer Bundeskompetenz auf von vornherein vage und unbestimmt umschriebene Kriterien zurückzugreifen, die gerade dazu einladen, die Kompetenzfrage vom BVerfG klären zu lassen⁸². Aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht bedenklich können diese Abgrenzungsschwierigkeiten immer dann sein, wenn sie zu Unklarheiten bezüglich der effektiven Tragweite umgesetzter oder durchgeführter gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften führen, was insbesondere dann der Fall sein kann, wenn die Abweichungsbefugnisse nicht klar sind⁸³.

IV. Schluss: zur Ausgestaltung der Kompetenzverteilung Bund – Länder de lege ferenda

Insgesamt dürften die Ausführungen gezeigt haben, dass der derzeit diskutierte Vorschlag in Teilen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen nicht entspricht und in Teilen im Hinblick auf die Ermöglichung der Umsetzung und Durchführung des gemeinschaftlichen Umweltrechts zumindest nicht sachgerecht erscheint. Das Hauptproblem besteht dabei in der vielschichtigen Fragmentierung der Kompetenzen im Umweltbereich, die zu zahlreichen, oben⁸⁴ im Einzelnen aufgezeigten Problemen führt.

Deutlich wird damit auch, dass die Alternative nur darin bestehen kann, einen eigenen Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ zu schaffen und dem Bund umfassend die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis für das Umweltrecht einzuräumen, und zwar ohne Erforderlichkeitsklausel, zumindest nicht in der bestehenden Form⁸⁵; den in einigen Bereichen sicherlich bestehenden berechtigten Interessen der Länder auf eigenständige gesetzgeberische Gestaltungsspielräume im materiellen Umweltrecht kann ggf. durch einfachgesetzliche Öffnungsklauseln entsprochen werden. Auf diese Weise würden die Probleme bei der Umsetzung von Richtlinien, die zu teilweise

erheblichen zeitlichen Verzögerungen geführt haben, spürbar verringert. Weiter ist zu berücksichtigen, dass weite Teile des deutschen Umweltrechts von gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben geprägt sind⁸⁶, die teilweise bzw. überwiegend durchaus genaue Vorgaben enthalten⁸⁷, teilweise aber auch recht weite Gestaltungsspielräume einräumen. In beiden Fällen erscheint aber eine einheitliche Umsetzung durch den Bund grundsätzlich vorzugswürdig: Im ersten Fall wäre es ineffizient, 16 Ländergesetzgebungen zu kreieren, die doch nur in weiten Teilen vorgegebenes Recht umsetzen. Die Kompetenz für die Umsetzungs- und Durchführungsgesetzgebung dürfte sich nämlich letztlich nicht dafür eignen, die Gesetzgebungsbefugnisse von Bund und Ländern neu auszutarieren, jedenfalls dann nicht, wenn es um die Umsetzung von auf europäischer Ebene integrierter Vorgaben geht, die aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung auseinandergerissen werden müssten. Im zweiten Fall dürfte es grundsätzlich sinnvoll sein, aus Gründen des unverfälschten Wettbewerbs (etwa bei anlagenbezogenen Regelungen) sowie der effektiven Verwirklichung der Schutzziele (bei eher arten- und naturschützenden Regelungen) eine einheitliche Bundesregelung vorzusehen. Wenn in einzelnen Bereichen (ausnahmsweise) eine Bundesgesetzgebung nicht notwendig oder opportun erscheint, können die Länder dann immer noch tätig werden.

Am Rande sei zudem darauf hingewiesen, dass auf diese Weise auch die Interessenvertretung in „Brüssel“ besser gebündelt werden könnte, fällt doch die Durchsetzung „deutscher Interessen“ bei einer Vielzahl von (potentiellen) Entscheidungsträgern ggf. erheblich schwerer.

78) Vgl. auch die Ausführungen bei *Oeter*, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl., 2005, Bd. 2, Art. 72 Abs. 2 GG, Rdnr. 90ff.

79) Das BVerfG geht zwar bei der Erforderlichkeit von einem gewissen Spielraum aus; allerdings werden die zugrunde liegenden Tatsachenfeststellungen, die Anwendung eines methodisch angemessenen und verlässlichen Prognoseverfahrens sowie die Freiheit von Prognosefehlern vollumfänglich überprüft, vgl. BVerfGE 106, 62, 150ff.; BVerfGE 111, 226, 255.

80) Hierzu auch etwa SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 11, 14.

81) Hierzu SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 9.

82) Zu diesem Aspekt auch SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 17f., der formuliert, dass „aufgrund der erheblichen Rechtsunsicherheit, die mit der Ausfüllung dieser Vorgaben zwangsläufig verbunden ist, (...) der Entwurf hochgradig geeignet (erscheint), Konflikte zwischen Bund und Ländern herbeizuführen.“

83) Zu deren Problematik bereits oben III.2.c).

84) III.2.

85) Im Ergebnis ähnlich *Grandjot* (Fn. 14), S. 97, 100; *Stock* (Fn. 1), 113, 119; SRU, Umweltschutz in der Föderalismusreform (Fn. 14), S. 18; *Kloepfer* (Fn. 1), S. 759, 761 ff. In Bezug auf das Immissionsschutzrecht *Schulze-Fielitz* (Fn. 2), S. 1 ff.; in Bezug auf den Gewässerschutz und die Abfallwirtschaft i.Erg. wohl auch (im Wesentlichen vor dem Hintergrund von Interessen der Wirtschaft an vorhersehbaren und „wettbewerbsneutralen“ Regelungen) *Schendel*, Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft, in: *Kloepfer* (Hrsg.), Umweltföderalismus. Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?, 2002, S. 373 ff.; *Königshaus*, Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft, in: *Kloepfer* (Hrsg.), Umweltföderalismus. Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?, 2002, S. 193 ff. S. auch *Schink*, ZG 2004, 1, 10f., der jedoch, ohne die Problematik näher zu erörtern, für eine konkurrierende Bundeskompetenz im Umweltrecht mit „Zugriffsrecht“ der Länder eintritt.

86) Vgl. *Caspar* in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2002, § 2, Rdnr. 54; *Kloepfer*, Die europäische Herausforderung – Spannungslagen zwischen deutschem und europäischem Umweltrecht, NVwZ 2002, 645/647; s. insbesondere auch *Böhm*, Haftung bei Verletzung des Gemeinschaftsrechts im Verhältnis von Bund und Ländern, in: *Magiera/Sommermann* (Hrsg.), Verwaltung und Governance im Mehrebenensystem der Europäischen Union, 2002, 89, 95, die annimmt, dass mehr als 80% des deutschen Umweltrechts durch gemeinschaftsrechtliche Regelungen vorgegeben oder zumindest mitbestimmt sind.

87) Vgl. mit dem Hinweis auf konkrete Beispiele *Schink* ZG 2004, 1 5ff.

Schließlich würde durch eine vermehrte Tätigkeit des Bundesgesetzgebers auch die Rechtsklarheit gefördert, zumal sich Kommentar- und sonstige Literatur im Wesentlichen auf die Bundesebene bezieht. In einem Bereich, der sich häufig durch eine uneinheitliche Rechtsanwendung und -auslegung auszeichnet, ist dieser Aspekt durchaus von großer Bedeutung.

Nun mögen einige der genannten Argumente für eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für den Umweltschutz sowie einige der unter III. aufgezeigten Mängel grundsätzlich auch auf andere Politikbereiche übertragbar sein, so dass auf den ersten Blick der Eindruck entstehen könnte, der hier vertretene Ansatz impliziere letztlich in allen Bereichen einen eher zentralistisch organisierten Staat. Bei näherer Betrachtung wird jedoch deutlich, dass der Umweltschutz einen besonderen Politikbereich darstellt, in dem die hier formulierten Gesichtspunkte zumindest ein besonderes Gewicht aufweisen, wenn nicht gar – im Vergleich zu anderen Politiken – eine Spezifität darstellen:

- Zunächst stellt der Umweltschutz ganz allgemein eine Querschnittsaufgabe dar, die sehr verschiedene Politikbereiche berührt, so dass hier in ganz besonderer Weise die Effektivität umweltpolitischer Maßnahmen von einer Vielzahl von Faktoren abhängig ist und häufig in thematischer Sicht eher breit gefächerte Regelungen notwendig sind, um die Effektivität der Maßnahmen zu gewährleisten. Im Gemeinschaftsrecht kommt dies u. a. in der „Querschnittsklausel“ des Art. 6 EGV, aber auch etwa in Art. 95 Abs. 3 EGV, zum Ausdruck.
- Weiter und damit in engem Zusammenhang stehend ist an die besonderen Regelungsansätze – Stichwort „integrierter Ansatz“ – im Gemeinschaftsrecht zu erinnern, die letztlich nur unter der Voraussetzung des Erlasses zumindest teilweise für verschiedene (Umwelt-) Bereiche zusammenhängender Regelungen durch einen Hoheitsträger verwirklicht werden können.
- Ausgehend von den genannten Charakteristika des Gemeinschaftsrechts und seinen Anforderungen dürfte eine konkurrierende Bundeskompetenz, die in Anknüpfung an den Querschnittscharakter der Umweltpolitik und des Umweltrechts eine entsprechende „Querschnittskompetenz“ für den Erlass von Vorschriften zum Schutz der Umwelt enthält, am idealsten die Umsetzung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ermöglichen: Diese gehen nämlich – auch auf der Grundlage der entsprechenden Kompetenzen (Art. 95 Abs. 1, Art. 174 ff. EGV) – gerade von diesem „Querschnittsansatz“ aus, so dass über eine umfassende konkurrierende Bundeskompetenz sichergestellt würde, dass die oft verschiedene Bereiche berührenden Gemeinschaftsrechtsakte wirksam umgesetzt bzw. durchgeführt werden können.
- Wenn im Bereich des Umweltrechts große Teile des nationalen Umweltrechts auf gemeinschaftsrechtliche Vorgaben zurückgehen⁸⁸ und im Übrigen der effektive Schutz der Umwelt ein jedenfalls zu verfolgendes Staatsziel darstellt (Art. 20a GG)⁸⁹, eignet sich dieser Bereich nicht oder allenfalls sehr bedingt, das mit der Föderalismusreform auch angestrebte Ziel, die Eigenverantwortung der Länder und den Wettbewerb zwischen ihnen zu stärken, zu verwirklichen⁹⁰: Denn die Frage, ob und inwieweit die Umwelt zu schützen ist, entzieht sich damit der Dispositionsbefugnis des Gesetzgebers, eine Feststellung, der die Art und Weise der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern zwingend Rechnung tragen sollte.
- Sodann ist an den Allgemeinplatz zu erinnern, dass Umweltbelastungen nicht an Grenzen halt machen, so dass die Effektivität zahlreicher Regelungen von einer bundeseinheitlichen Regelung abhängig ist. Im Zusammenhang mit naturschutzrechtlichen Zielsetzungen ist die überregionale und internationale Verflechtung – die übrigens auch durch die wachsende Zahl an diesbezüglichen völkerrechtlichen Verträgen belegt wird – zu betonen, so dass es gerade nicht um eine örtlich oder regional zu bewältigende Problemstellung geht, sondern die Schutzstandards in gewissem Umfang auch und gerade national, supranational und international zu definieren sind⁹¹. Unterschiedliche

Umweltstandards, die einen Einfluss auf die Kosten der Wirtschaftsteilnehmer entfalten, können zudem zu absinkenden Standards führen. Vor diesem Hintergrund bringt der gegenwärtig im Raum stehende Vorschlag die Gefahr mit sich, dass aufgrund der unübersichtlichen und weitgehenden Fragmentierung der Kompetenzen in dem Mehrebenensystem EU/Bund/Länder/Kommunen gerade kein in den Grundlagen einheitliches und damit konsistentes und wirksames Umweltrecht möglich ist. Der Rückgriff auf den Gedanken des Wettbewerbs der Systeme erscheint für den Bereich der Umweltpolitik und des Umweltrechts aufgrund der Eigenarten der Problematik (neben der bereits erwähnten grenzüberschreitenden Bedeutung des Problems auch das fehlende Individualinteresse an einem Schutz der Umwelt und die teilweise nicht sehr ausgeprägte Akzeptanz in der Bevölkerung für gewisse umweltpolitische Anliegen) nicht nur in weiten Teilen grundsätzlich inadäquat, sondern könnte darüber hinaus auch dazu führen, dass grundlegende umweltpolitische Weichenstellungen aufgrund kurzfristiger politischer oder wirtschaftlicher Interessen zur Disposition gestellt werden und der berühmte „Deregulierungs- und race to the bottom-Wettbewerb“ stattfindet⁹², womit wesentliche Errungenschaften in Frage gestellt werden könnten. Erlaubt sei daher in diesem Zusammenhang die Frage, ob nicht auch beim Umweltschutz – wie bei den Grundrechten – bestimmte verfassungsrechtliche Garantien greifen sollten, um grundlegende rechtsstaatliche Entscheidungen – zu denen eben auch die Beachtung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts gehört – nicht zur Disposition zu stellen. Hierfür erscheint aber eine konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes notwendig.

- Schließlich und mit dem Gesagten in engem Zusammenhang stehend sei noch darauf hingewiesen, dass präzise bundesrechtliche Regelungen auch einen effektiveren Vollzug zu fördern vermögen⁹³, liegt doch auch und gerade im Zusammenhang mit der effektiven Durchsetzung gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften im Verwaltungsalltag noch einiges im Argen⁹⁴.

Insgesamt kann damit davon ausgegangen werden, dass der Umweltschutz verschiedene spezifische Charakteristika aufweist, die es teilweise als aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht notwendig, teilweise im Hinblick auf die effektive Verwirklichung der angestrebten Schutzziele und der möglichst reibungslosen Erfüllung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben als sinnvoll erscheinen lassen, dem Bund allgemein eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Schutz der natürlichen Umwelt einzuräumen. Die damit einhergehenden sicherlich bestehenden Einschränkungen der Länderkompetenzen sind aus den genannten Gründen hinzunehmen, insbesondere auch vor dem Hintergrund der Verwirklichung des angestrebten umfassenden Schutzziels. Eine „Aushöhlung der Länderkompetenzen“ ist durch eine solche konkurrierende Bundeskompetenz ohne Erforderlichkeitsklausel nicht zu befürchten: Einmal sind schon heute weite Teile des Umweltrechts durch gemeinschaftsrechtliche Vorgaben determiniert. Zum anderen und daran anschließend dürften den Länder-

88) Vgl. Fn. 86.

89) Vgl. hierzu ausführlich Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), *Kommentar zum Grundgesetz*, 5. Aufl., 2005, Bd. 2, Art. 20a, Rdnr. 15 ff.

90) Vgl. zu diesen Zielen etwa m. w. N. Schink (Fn. 30), S. 1.

91) Hierzu im Einzelnen Koch/Mechel (Fn. 1), S. 277, 281 f.

92) Vgl. auch Stock (Fn. 1), S. 113, 118 f.; SRU, *Umweltschutz in der Föderalismusreform* (Fn. 14), S. 15 f. Ausführlich in Bezug auf das Immissionsschutzrecht Schulze-Fielitz (Fn. 2), S. 1 ff., der betont (S. 4), dass das Immissionsschutzrecht ein überwiegend technisches Recht darstelle, so dass unterschiedliche Regelungen von Land zu Land sowohl für Hersteller und Händler als auch für die Betreiber von Anlagen eine vor allem durch Wettbewerbsverzerrungen und Rechtsunsicherheit gekennzeichnete Belastung darstellten. S. i. Erg. ebenso Koch/Mechel (Fn. 1), S. 277, 282 f..

93) Zu diesem Aspekt auch Koch/Mechel (Fn. 1), S. 277, 282 f..

94) Im Einzelnen hierzu m. w. N. Epiney, *Umweltrecht* (Fn. 20), S. 157 f.; spezifisch mit Bezug zum Naturschutz Koch/Mechel (Fn. 1), S. 277, 280 f..

kompetenzen für die Regelung des materiellen Umweltrechts keine sehr große Bedeutung für den „eigenstaatlichen“ Handlungsspielraum der Länder und damit für die „Qualität des Föderalismus“ zukommen. Vielmehr dürfte dieser Politikbereich bei der Frage nach den den Ländern verbliebenen Kompetenzen eine eher untergeordnete Rolle spielen. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass es hier – wie bereits in anderem Zusammenhang erwähnt – um einen Bereich geht, der letztlich weit über den „Länderrahmen“ hinausgehende Probleme berührt und einer Lösung zuführen soll; bei solchen Fragen drängen sich aber regelmäßig gerade keine föderalistisch differenzierten Lösungen auf.

Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass in der Schweiz bereits seit 1971 eine umfassende konkurrierende Bundeskompetenz existiert, Vorschriften „über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen“ zu erlassen (heute Art. 74 Abs. 1 BV)⁹⁵. Spezifische Bereiche sind dann noch in einer nicht immer übersichtlichen Weise – wobei die Regelungen auch und gerade vor dem Hintergrund ihrer historischen Entstehung zu sehen sind – in weiteren Verfassungsartikeln geregelt, ohne dass damit jedoch die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis des Bundes in Frage gestellt wäre. Der Begriff der natürlichen Umwelt in Art. 74 BV wird weit ausgelegt, so dass er „Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensgemeinschaften, Luft, Klima, Boden, Wasser, Lebensräume als Beziehungssysteme der genannten Elemente“⁹⁶ umfasst. Auf dieser Grundlage trat dann auch im Jahr 1985 das Umweltschutzgesetz (USG) in Kraft⁹⁷, das Vorschriften über folgende Bereiche enthält: Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und Strahlen, umweltgefährdende Stoffe, Umgang mit Organismen, Abfälle, Bodenbelastung und Lenkungsabgaben. Weitere Gesetze decken die meisten übrigen Bereiche ab, wobei insbesondere das Gewässerschutzgesetz, das Waldgesetz, das Natur- und Heimatschutzgesetz, das UVP-Gesetz und das CO₂-Gesetz⁹⁸ zu erwähnen sind. Insgesamt spielt vor diesem Hintergrund heute kantonales materielles Umweltrecht eine zu vernachlässigende Rolle; die Hauptaufgabe der Kantone im Bereich des Umweltrechts liegt vielmehr im Vollzug. Ohne dass dem in diesem Rahmen vertieft nachgegangen werden kann, dürften aber die Kompetenzen und Handlungsspielräume der schweizerischen Kantone insgesamt einiges weiter ausfallen als diejenigen der deutschen Bundesländer heute, was den Schluss nahe legt, dass jedenfalls eine Gesamtschau notwendig ist und die „Bewahrung von Länderkompetenzen“ kein Selbstzweck sein darf, sondern vielmehr danach zu fragen ist, ob und inwieweit es sinnvoll ist, dass bestimmte Gebiete von

den Ländern geregelt werden sollen. Gerade diese Frage fällt aber – wie dargelegt – im Bereich des Umweltrechts insofern negativ aus, als sich eine umfassende konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne Erforderlichkeitsklausel als in gewissem Rahmen vor dem gemeinschaftsrechtlichen Hintergrund als notwendig und darüber hinaus zumindest als sinnvoll erweist. Dies ist in anderen Bereichen sicherlich anders zu beurteilen, so dass sich die Frage nach der „Wahrung von Kernkompetenzen der Länder“ immer umfassend stellt. Insgesamt dürfte es daher auch für die Länder längerfristig sinnvoller sein, in den Bereichen, in denen tatsächlich verschiedene Lösungen in verschiedenen Ländern sinnvoll sind und die damit die Kernbereiche der Länderkompetenzen darstellen sollten, auf umfassendere Kompetenzen zu dringen, als auf umfangreichen materiellen Gesetzgebungskompetenzen im Umweltbereich zu bestehen.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der hier vertretene Ansatz durchaus nicht bedeutet, dass den Ländern im Falle der Ausübung einer konkurrierenden Bundeskompetenz für das Umweltrecht keinerlei Befugnisse und keine Rolle mehr zukämen, im Gegenteil: Weite Teile des Umweltrechts – insbesondere im Bereich des Naturschutzes, aber auch im Bereich der Raumordnung und der Anlagengenehmigung – bedingen auf der Grundlage eines integrierten Ansatzes zumindest teilweise abwägende und planerische Entscheidungen. Diese aber können (und sollen) nur vor Ort tatsächlich getroffen werden, so dass hier die Länder und Kommunen aufgerufen sein werden, auf der Grundlage der Anwendung der einschlägigen bundesrechtlichen Normen und der Ausführungsgesetzgebung der Länder (die sich u. a. auch auf verschiedene verfahrensrechtliche Aspekte beziehen könnte) einen Ausgleich zwischen konfligierenden Interessen zu suchen und die Vorgaben tatsächlich auf die konkreten Fall- und Problemgestaltungen anzuwenden.

95) Vgl. zu den umweltrelevanten Artikeln der schweizerischen Bundesverfassung im Vergleich mit der bundesdeutschen Regelung den instruktiven Überblick bei *Smeddinck*, Mehr Umweltschutz nach Schweizer Vorbild – Für einen Evaluierungsartikel im Grundgesetz, in: Brandt/Smeddinck (Hrsg.), Grundgesetz und Umweltrecht, 2004, S. 111, 115 ff.

96) Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20.11.1996, BBl. 1997 I 1, 248.

97) SR 814.01.

98) Vgl. zum schweizerischen Umweltrecht, jeweils unter Einbezug der Erörterung der Abgrenzung von Bundes- und Kantonskompetenzen *Rausch/Marti/Griffel*, Umweltrecht, 2004.

Die Reform des nationalen Artenschutzrechts

mit Blick auf das Urteil des EuGH v. 10. 1. 2006 in der Rs. C-98/03 (NuR 2006, 166)

Von Dr. Elisabeth M. Mayr, LL.M. Eur. und Lorenz Sanktjohanser, München*

Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil vom 10.1.2006¹ die Bundesrepublik Deutschland wegen unzureichender Umsetzung von Art. 12 Abs. 1 lit. d sowie Art. 16 FFH-RL² durch § 43 Abs. 4 BNatSchG³ verurteilt. Damit wird nach der Caretta-Entscheidung des EuGH vom 30.1.2002⁴ zum zweiten Mal innerhalb kurzer Zeit das System des deutschen Artenschutzrechts in Frage gestellt. Der Bundesgesetzgeber ist nun gefordert, das nationale Recht entsprechend anzupassen. Die nachfolgende Betrachtung nimmt zunächst die Vorschrift des § 43 Abs. 4 BNatSchG in den Blick und plädiert für deren Ausgestaltung als Abweichung im Sinn der Ausnahmeregelungen der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie⁵. Weiter beleuchtet

recht, Ministerialrat *Sanktjohanser* ist Leiter des Referats für Naturschutzrecht am Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz.

1) EuGH, Urt. v. 10.1.2006, Rs. C-98/03, NuR 2006, 166.

2) Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen v. 21.5.1992, zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik u. a. v. 23.9.2003; im Folgenden: FFH-RL.

3) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) v. 25.3.2002, zuletzt geändert durch Gesetz v. 21.6.2005; im Folgenden: BNatSchG.

4) EuGH, Urt. v. 30.1.2002, Rs. C-103/00, Slg. 2002, I-1147 Rdnr. 34 ff., NuR 2004, 596.

5) Richtlinie 79/409/EWG des Rates v. 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Tschechischen Republik u. a. v. 23.9.2003; im Folgenden: V-RL.

*) Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder. Regierungsrätin z.A. Dr. Mayr ist Referentin für Artenschutz-