

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Horst Meierhofer, Birgit Homburger, Michael Kauch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/606 –**

Umweltrechtliche Regelungen der geplanten Föderalismusreform und Konsequenzen für den Bürokratieabbau

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11. November 2005 enthält als Anlage u. a. die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zur Föderalismusreform. Demnach ist im Rahmen eines Gesetzentwurfs zur Änderung des Grundgesetzes eine umfassende Neuordnung des Kompetenzgefüges zwischen Bund und Ländern beabsichtigt. Neu geregelt werden soll in diesem Zusammenhang auch die Zuständigkeitsverteilung in umweltrelevanten Regelungsbereichen. Zur Begründung wird ausgeführt, dass das zwischen verschiedenen Fachgebieten und zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht nicht den Anforderungen an eine integrierte Umweltpolitik entspreche. Das deutsche Umweltrecht solle daher vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch (UGB) zusammengeführt und die verschiedenen Genehmigungsverfahren durch eine integrierte Vorhabensgenehmigung ersetzt werden (Koalitionsvertrag, S. 56).

Als eine Voraussetzung für diese Neuorientierung des deutschen Umweltrechts soll im Rahmen der Föderalismusreform die bisherige Rahmengesetzgebung des Bundes abgeschafft werden. Unter anderem die Bereiche Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt sollen aus der Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung und zugleich in eine so genannte Abweichungsgesetzgebung der Länder überführt werden.

In Bezug auf die bisher schon in die konkurrierende Gesetzgebung fallenden umweltrelevanten Materien „Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung“ sowie „Recht der Wirtschaft“ soll die so genannte Erforderlichkeitsklausel für den Bereich der Abfallbeseitigung und für das Recht der Wirtschaft beibehalten, für die Bereiche Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung hingegen abgeschafft werden. Vorgesehen ist schließlich eine Überleitungsvorschrift (Artikel 125a GG (neu)), der zufolge Recht, das als Bundesrecht erlassen worden ist, aber wegen der Änderung des Artikels 74 Abs. 1 oder des Artikels 75 Abs. 1 GG nicht mehr als Bundesrecht erlassen werden könnte, als Bundesrecht weiter gelten soll. Es soll aber durch Landesrecht ersetzt werden können.

Gegen die beabsichtigten Regelungen sind – neben anderen – sowohl vom Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit als auch seitens der Wirtschaft ernste Bedenken geäußert worden. Angeführt wird unter anderem eine im Vergleich zum Status quo noch stärkere Zersplitterung des deutschen Umweltrechts, eine noch weiter zunehmende Verunsicherung bei künftigen Investitionsvorhaben der Wirtschaft und eine noch weiter ausufernde Bürokratie (siehe beispielsweise die entsprechenden Meldungen in der „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 2. Februar 2006 oder im „DER TAGESSPIEGEL“ vom 31. Januar 2006).

Vorbemerkung der Bundesregierung

Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 18. November 2005 (S. 93) sieht vor, dass aus der Mitte des Deutschen Bundestages mit den Ländern abgestimmte Entwürfe für ein Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes und für ein Artikelgesetz, das die Änderung bzw. den Erlass der dazugehörigen Gesetze umfasst, eingebracht und zügig verabschiedet werden sollen. In einem weiteren Reformschritt in der 16. Wahlperiode sollen auch die Bund-Länder-Finanzbeziehungen überprüft werden.

Zur Erstellung der beiden Gesetzentwürfe auf der Grundlage der in der Anlage 2 des Koalitionsvertrags enthaltenen Vereinbarungen ist eine Redaktionsgruppe aus Vertretern von Bund und Ländern gebildet worden, in der die Bundesregierung durch Vertreter des Bundesministeriums des Innern, des Bundesministeriums der Justiz, des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundeskanzleramtes vertreten ist und Formulierungshilfe insbesondere zur rechtsförmlich korrekten Fassung der späteren Gesetzentwürfe leistet. Die Bund/Länder-Redaktionsgruppe hat in einer Reihe von Sitzungen den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes und den Entwurf eines Artikelgesetzes erarbeitet. Die Entwürfe sollen Anfang März den Koalitionsfraktionen übermittelt werden. Auf Seiten der Bundesregierung ist vorgesehen, dass die Gesetzentwürfe in einer Sitzung des Bundeskabinetts, auf Seiten der Länder in einer Sondersitzung der Ministerpräsidenten erörtert werden, bevor sie als gleichlautende Fraktionsentwürfe in den Deutschen Bundestag und als Gesetzesanträge der in der Redaktionsgruppe vertretenen Länder in den Bundesrat eingebracht werden.

Soweit die Fragesteller die im Koalitionsvertrag zur Föderalismusreform vorgesehenen Regelungen im Umweltbereich kritisieren, ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den im Koalitionsvertrag enthaltenen Regelungsvorschlägen zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland insgesamt um das Ergebnis einer politischen Verständigung handelt, das naturgemäß den Charakter eines Kompromisses zwischen unterschiedlichen Positionen trägt. Ziel ist eine Lösung, die die Belange beider staatlicher Ebenen (Bund und Länder) angemessen berücksichtigt.

1. Hält die Bundesregierung an der Vereinbarung im Koalitionsvertrag fest, dass im Rahmen der Föderalismusreform die Voraussetzungen für eine Neuorientierung des deutschen Umweltrechts und insbesondere für ein einheitliches Umweltgesetzbuch geschaffen werden sollen?

Ja.

2. Welchen Zeitplan sieht die Bundesregierung konkret für die Änderung des Grundgesetzes zur Föderalismusreform vor, und welche Gründe sind für diesen Zeitplan maßgeblich?

Siehe Vorbemerkung der Bundesregierung.

Die in der Koalitionsvereinbarung beschlossene Föderalismusreform soll noch vor der Sommerpause verabschiedet werden. Zieldatum für die erste Beratung im Deutschen Bundestag und im Bundesrat ist der 10. März 2006. Der Rahmen für den Zeitplan ergibt sich aus der Plenarplanung des Deutschen Bundestages für das Jahr 2006.

3. Beabsichtigt die Bundesregierung im Laufe des Verfahrens zur Änderung des Grundgesetzes eine Experten- und Verbändeanhörung zu den umweltrechtlichen Aspekten der Föderalismusreform durchzuführen?

Über die Frage der Durchführung einer Expertenanhörung ist im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens von den Mitgliedern des zuständigen Ausschusses des Deutschen Bundestages zu entscheiden.

4. Wenn nein, warum nicht, und wenn ja, inwieweit gibt es dazu Vorüberlegungen, Planungen und Vorbereitungen, welchen Inhalts sind ggf. diese Planungen und welche Personen und Einrichtungen waren und sind daran beteiligt?

Siehe Antwort zu Frage 3.

5. Waren an den Beratungen der betreffenden Arbeitsgruppen zur Föderalismusreform (Bund-Länder sowie Koalition) das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie die Umweltministerien der Länder beteiligt, und wenn nein, warum nicht?

In der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform waren Mitglieder der die Bundesregierung tragenden Parteien vertreten. Vertreter der Koalitionsfraktionen und der Länder haben anschließend gemeinsam mit Hilfe von Ressortvertretern in einer Redaktionsgruppe die Vorgaben des Koalitionsvertrages rechtstechnisch umgesetzt (siehe Vorbemerkung der Bundesregierung).

6. Inwieweit und mit welchem Ergebnis sind ökonomische Auswirkungen der geplanten Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern im Umweltbereich, insbesondere auf die öffentliche Verwaltung sowie auf kleine und mittlere Unternehmen, geprüft worden?

Das Mandat der Redaktionsgruppe beschränkt sich auf die rechtstechnische Umsetzung der Koalitionsvereinbarung.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die eingangs zitierten und auch von Kabinettsmitgliedern geäußerten Befürchtungen, insbesondere die Sorge, dass die geplanten Änderungen zu einer im Vergleich zum Status quo noch stärkeren Zersplitterung des deutschen Umweltrechts und einer noch weiter ausufernden Bürokratie mit erheblichen negativen wirtschaftlichen Konsequenzen führen würden?

Die die Bundesregierung tragenden Parteien haben im Koalitionsvertrag festgelegt, dass im Rahmen der Föderalismusreform die Voraussetzungen für eine Vereinfachung des Umweltrechts geschaffen werden sollen. Ziel ist es, ein

hohes Schutzniveau für Gesundheit und Umwelt mit möglichst unbürokratischen und kostengünstigen Regelungen zu erreichen und so die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft zu stärken. Auf die Antwort zu Fragen 1 und 8 wird verwiesen.

8. Sieht die Bundesregierung die integrierte Vorhabensgenehmigung als notwendiges Kernstück eines Umweltgesetzbuches an, und wenn ja, weshalb?

Nach dem Koalitionsvertrag sollen die verschiedenen Genehmigungsverfahren im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs durch eine integrierte Vorhabensgenehmigung ersetzt werden.

Mit der integrierten Vorhabensgenehmigung sollen die bestehenden Genehmigungsstrukturen für Investoren, Unternehmen und andere Betroffene einfacher und transparenter gestaltet werden. Wirtschaftsrelevante Vorhaben, von denen erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen können, sollen danach in einem Verfahren unter allen Umweltgesichtspunkten umfassend geprüft und zugelassen werden. Nach geltendem Recht sind für solche Vorhaben z. T. mehrere Genehmigungsverfahren notwendig. So wird bspw. für die Zulassung bestimmter Industrieanlagen neben einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ggf. auch eine eigenständige wasserrechtliche Erlaubnis benötigt.

9. Welche Anforderungen stellt die Bundesregierung konkret an eine integrierte Vorhabensgenehmigung?

Im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wird derzeit eine Konzeption für ein Umweltgesetzbuch erarbeitet. Dabei werden auch die Anforderungen an eine integrierte Vorhabensgenehmigung geprüft.

10. Mit welcher genauen Begründung soll auf einen übergreifenden Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung verzichtet werden?

Zum Kompromisscharakter der im Koalitionsvertrag vereinbarten Regelungen siehe Vorbemerkung der Bundesregierung.

11. Warum sollen insbesondere die Bereiche Klimaschutz, erneuerbare Energien, Chemikaliensicherheit, Schutz vor nichtionisierender Strahlung und Bodenschutz ohne selbstständige Kompetenztitel bleiben?

Siehe Antwort zu Frage 10.

12. Wie begründet die Bundesregierung die Einführung der bislang im Grundgesetz nicht vorgesehenen Abweichungsgesetzgebung?

Siehe Antwort zu Frage 10.

13. Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland durch den Europäischen Gerichtshof beispielsweise im Dezember 2005 wegen nicht fristgerechter Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie in den Ländern (Rs. C 67/05) die geplante Abweichungsgesetzgebung?

Durch die Aufgabe der Rahmengesetzgebung und die Überführung des Wasserrechts in die neue Kompetenzkategorie der Abweichungsgesetzgebung erhält der Bund – anders als bisher – die Möglichkeit, europarechtliche Vorgaben im Bereich des Wasserrechts uneingeschränkt umzusetzen; diese Bundesgesetze sollen frühestens sechs Monate nach ihrem Erlass in Kraft treten.

14. Mit welcher Begründung soll die so genannte Erforderlichkeitsklausel im Bereich der Abfallbeseitigung sowie für das Recht der Wirtschaft aufrechterhalten bleiben?
15. Mit welcher Begründung soll die so genannte Erforderlichkeitsklausel in den Bereichen Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung abgeschafft werden?

Siehe Antwort zu Frage 10.

16. Warum soll der Bund lediglich in Ausnahmefällen das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder regeln können (Artikel 84 Abs. 1 Satz 3 GG (neu))?

Siehe Antwort zu Frage 10.

17. Welche Bedeutung und Verbindlichkeit misst die Bundesregierung dem „Begleittext“ im Ergebnispapier zur Föderalismusreform (Anlage zum Koalitionsvertrag) bei?

Der Begleittext wird als Auslegungshilfe herangezogen werden können.

18. Was zählt nach Auffassung der Bundesregierung neben der im Begleittext beispielhaft genannten Landschaftsplanung, den konkreten Inhalten für die Ausweisung von Schutzgebieten, der guten fachlichen Praxis für die Land- und Forstwirtschaft und der Mitwirkung der Naturschutzverbände zu den Grundsätzen für den Schutz der Natur, welche einer abweichenden Regelung durch die Länder zugänglich sein sollen?

Die „Grundsätze des Naturschutzes“ sollen nach dem Inhalt der dem Koalitionsvertrag zu Grunde liegenden Verständigung einer abweichenden Regelung nicht zugänglich sein. Dem Bund soll vielmehr die Möglichkeit eingeräumt werden, in allgemeiner Form Grundsätze zum Schutz der Natur bundesweit verbindlich festzulegen. Im Übrigen wird auf die Antwort zur Frage 7 verwiesen.

19. Ist nach Ansicht der Bundesregierung die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung unter die abweichungsfesten Grundsätze für den Schutz der Natur zu subsumieren?

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in ihrer bisherigen rahmenrechtlichen Ausprägung im Bundesnaturschutzgesetz ist eine Konkretisierung des Verursacherprinzips. Sie stellt eine grundlegende Regelung zum Ausgleich und Ersatz von Eingriffen in Natur und Landschaft dar, die auch im Hinblick auf die

Rechts- und Wirtschaftseinheit von bundesweiter Bedeutung ist. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 7 und 8 verwiesen.

20. Warum soll der vorbeugende Hochwasserschutz nach Auffassung der Bundesregierung nicht unter die abweichungsfesten Bereiche fallen?

Siehe Antwort zu Frage 10.

21. In welchem Verhältnis stehen nach Auffassung der Bundesregierung die Befugnisse nach der geplanten Überleitungsvorschrift des Artikels 125a GG (neu) zu den aus der konkurrierenden Gesetzgebung und der Abweichungsgesetzgebung folgenden Kompetenzen?

Das Verhältnis zwischen dem bisherigen Rahmenrecht und den nunmehr unter die konkurrierende Gesetzgebung mit einem Abweichungsrecht der Länder fallenden Materien soll in einer besonderen Übergangsvorschrift geregelt werden, um dem Bundesgesetzgeber eine Neuregelung dieser Materien, auf den Gebieten des Umweltrechts insbesondere die Schaffung eines Umweltgesetzbuches, zu ermöglichen.

