

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 155

Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch

**Beiträge zum 1. Speyerer UGB-Forum
vom 21. und 22. Oktober 1999 und zum 2. Speyerer UGB-Forum
vom 19. und 20. März 2001 an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 155

Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch

**Beiträge zum 1. Speyerer UGB-Forum
vom 21. und 22. Oktober 1999 und zum 2. Speyerer UGB-Forum
vom 19. und 20. März 2001 an der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11005-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Wer es unternimmt, nach dem Verzicht der Bundesregierung auf ein Umweltgesetzbuch im Sommer 1999 zwei wissenschaftliche Foren zur Schaffung eines Umweltgesetzbuchs durchzuführen und die Beiträge zu diesen Foren zu veröffentlichen, läuft Gefahr, als umweltpolitischer Sektierer ins wissenschaftliche und rechtspolitische Abseits zu geraten. Die gut besuchten Speyerer Foren zum Umweltgesetzbuch am 21. und 22. Oktober 1999 und am 19. und 20. März 2001 sowie die Bereitschaft namhafter Wissenschaftler, Politiker und Verwaltungspraktiker aus Deutschland, Österreich, Spanien und Schweden, die (fach-)öffentliche Diskussion über die Kodifikationen des Umweltrechts mit neuen Beiträgen fortzuführen, zeigen jedoch, dass das Thema „Umweltgesetzbuch“ nicht „tot“ ist. Die in Deutschland seit fast 30 Jahren verfolgte rechtspolitische Vision eines Umweltgesetzbuchs hat nichts von ihrer umwelt- und rechtspolitischen Anziehungskraft eingebüßt.

Im Gegenteil, die Kodifikation des Umweltrechts hat inzwischen eine europäische Dimension gewonnen. So trat in Schweden am 1. Januar 1999 ein Umweltgesetzbuch (Miljöbalk) in Kraft, das rd. 15 mediale und sektorale Umweltgesetze ersetzte. Frankreich hat sein Umweltrecht ebenfalls in einem Umweltgesetzbuch (Code de l'environnement) vom 18. September 2000 zusammengefasst. Dänemark, die Niederlande und Großbritannien verfügen über kodifikationsähnliche Umweltgesetze, die vor allem das Anlagenrecht umfassen. Verschiedene Beiträge geben daher einen Überblick über die Entwicklung nationaler Anlagenrechte in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

Ferner bilden Beiträge zur Selbstregulierung und zu wirtschaftlichen Anreizinstrumenten einen Schwerpunkt der Diskussionen über neue Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch.

Die Beiträge des 1. Speyerer Forums wurden aktualisiert und geben die Rechtslage am Ende des Jahres 2001 wieder. Der Herausgeber dankt der Autorin und den Autoren für ihre Kooperation und Geduld.

Speyer, im Mai 2002

Eberhard Bohne

Inhaltsverzeichnis

Erster Teil

Nationale Umsetzungen der IVU-, UVP- und Seveso II-Richtlinien

Aktuelle Entwicklungen zum Umweltgesetzbuch

Von Franz-Josef Feldmann	13
--------------------------------	----

Diskussion zu dem Referat von Franz-Josef Feldmann

Von Sabine Frenzel	33
--------------------------	----

Umsetzung der UVP-Richtlinie bis zum Inkrafttreten eines Umweltgesetzbuches

Von Jürgen Lindemann	37
----------------------------	----

Diskussion zu dem Referat von Jürgen Lindemann

Von Sabine Frenzel	57
--------------------------	----

Die Umsetzung der IVU-, UVP- und Seveso II-Richtlinien in Österreich

Von Waltraud Petek	59
--------------------------	----

Diskussion zu dem Referat von Waltraud Petek

Von Sabine Frenzel	77
--------------------------	----

Umsetzung der IVU-, UVP- und Seveso II-Richtlinien in Schweden

Von Björn Sälde	79
-----------------------	----

Diskussion zu dem Referat von Björn Sälde

Von Sabine Frenzel	89
--------------------------	----

Die Umsetzung der IVU-, UVP- und Seveso II-Richtlinien in Spanien

Von César Colino	93
------------------------	----

Diskussion zu dem Referat von César Colino

Von Sabine Frenzel	109
--------------------------	-----

Muddling-Through im Umweltrecht

Von <i>Eberhard Bohne</i>	113
---------------------------------	-----

Diskussion zu dem Referat von Eberhard Bohne

Von <i>Sabine Frenzel</i>	197
---------------------------------	-----

*Zweiter Teil***Anreizinstrumente im Rahmen eines Umweltgesetzbuches**

Umweltaudit und Anlagengenehmigung

Von <i>Hellmut Wagner</i>	201
---------------------------------	-----

Diskussion zu dem Referat von Hellmut Wagner

Von <i>Burkhard Margies</i>	221
-----------------------------------	-----

EG-Initiative zur Fortentwicklung des Umwelthaftungsrechts

Von <i>Christof Sanganstedt</i>	223
---------------------------------------	-----

Diskussion zu dem Referat von Christof Sanganstedt

Von <i>Stefanie Gille</i>	237
---------------------------------	-----

Rechtsrahmen für Umweltvereinbarungen in einem Umweltgesetzbuch

Von <i>Jürgen Knebel</i>	243
--------------------------------	-----

Diskussion zu dem Referat von Jürgen Knebel

Von <i>Mike Weber</i>	261
-----------------------------	-----

Die Emanzipation der Abwasserabgabe vom Ordnungsrecht im Rahmen der EG-Wasserrahmenrichtlinie und eines Umweltgesetzbuches

Von <i>Dieter Ewingmann</i>	265
-----------------------------------	-----

Diskussion zu dem Referat von Dieter Ewingmann

Von <i>Kathrin Schwalb</i>	295
----------------------------------	-----

Zur Zweckbindung von Umweltsteuern im Rahmen eines Umweltgesetzbuches –
Ein verfassungsrechtlicher Beitrag zur Zwecksteuer und zum Grundsatz der
Gesamtdeckung des Haushalts

Von <i>Peter Selmer</i>	297
-------------------------------	-----

Diskussion zu dem Referat von Peter Selmer	
Von <i>Stefan Kleb</i>	315
Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform	
Von <i>Michael Müller</i>	319
Diskussion zu dem Referat von Michael Müller	
Von <i>Oliver Schmidt</i>	331
 <i>Dritter Teil</i>	
Perspektiven für ein Umweltgesetzbuch	
Abstimmung von Anreizinstrumenten mit dem Ordnungsrecht im Rahmen	
eines Umweltgesetzbuchs	
Von <i>Reinhard Hendler</i>	337
Diskussion zu dem Referat von Reinhard Hendler	
Von <i>Marion Weschka</i>	355
Einstieg in ein Umweltgesetzbuch	
Von <i>Eberhard Bohne</i>	359
Diskussion zu dem Referat von Eberhard Bohne	
Von <i>Oliver Graf</i>	387
Sachverzeichnis	393
Verzeichnis der Referenten, Berichterstatter und Diskussionsteilnehmer	399

Erster Teil

**Nationale Umsetzungen
der IVU-, UVP- und Seveso II-Richtlinien**

Aktuelle Entwicklungen zum Umweltgesetzbuch

Von Franz-Josef Feldmann*

I. Ziele des Umweltgesetzbuches

Die Bundesregierung hat sich seit langem die Harmonisierung und Fortentwicklung des Umweltrechts in einem einheitlichen Umweltgesetzbuch (UGB) zum Ziel gesetzt. So ist die Absicht, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, erneut Gegenstand der Koalitionsvereinbarung¹ der derzeitigen Legislaturperiode. Auch in der Regierungserklärung des Bundeskanzlers² vom 10. November 1998 wird das Umweltgesetzbuch als wichtiges Gesetzgebungsvorhaben angeführt.

1. Bisherige Entwicklungen zur Harmonisierung und Fortentwicklung des Umweltrechts in einem einheitlichen Umweltgesetzbuch

a) Die Notwendigkeit eines Umweltgesetzbuches

Das Umweltrecht in Deutschland präsentiert sich dem Rechtsanwender uneinheitlich: Einerseits ist die deutsche Umweltgesetzgebung Ausdruck eines gestiegenen Umweltbewusstseins und verschärfter Anforderungen an die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen. Andererseits stellt es sich in seiner historisch gewachsenen Ausgestaltung – ergänzt durch europarechtliche Vorgaben – als Nebeneinander von zahlreichen Fachgesetzen dar.

* Die Darstellung gibt die persönliche Meinung des Verfassers wieder, die nicht identisch mit der Auffassung des Bundesumweltministeriums sein muss.

¹ Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert, Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die Grünen, Bonn, 20. Oktober 1998, Kap. IV Nr. 2, Kap. IX Nr. 9.

² Regierungserklärung von Bundeskanzler Gerhard Schröder, Bonn, 10. November 1998, „Weil wir Deutschlands Kraft vertrauen ...“, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, 10. November 1998, Nr. 484/98, S. 10.

Ein Umweltgesetzbuch kann neben einer besseren Überschaubarkeit insbesondere die vorhandene Zersplitterung des geltenden Umweltrechts aufheben. Regelungslücken wie aber auch teilweise auftretende Wertungswidersprüche im Umweltrecht können so beseitigt werden. Durch Vereinheitlichung und Vereinfachung des Umweltrechts soll der ökologische Rechtsrahmen für die soziale Marktwirtschaft geschaffen werden.

b) Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum UGB

Bereits 1992 wurde eine Unabhängige Sachverständigenkommission vom Bundesumweltministerium mit dem Auftrag eingesetzt, ein einheitliches Umweltgesetzbuch zu erarbeiten. Deren Entwurf³ liegt seit dem 9. September 1997 vor. Der Entwurf der Sachverständigenkommission gliedert sich in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil.

In dem Allgemeinen Teil werden die übergreifenden und allgemeinen Rechtsgrundsätze des Umweltrechts zusammengefasst und sozusagen vor die Klammer gezogen. Er enthält Vorschriften zu den Grundlagen des Umweltschutzes, zu Recht- und Regelsetzung, zur Planung, zur Zulassung von Vorhaben, zum Produktbereich, zur Überwachung, zum betrieblichen Umweltschutz, zur Umwelthaftung und zu sonstigen ökonomischen Instrumenten, zur Umweltinformation und zum grenzüberschreitenden Umweltschutz. Insgesamt gesehen sorgt der Allgemeine Teil für eine behutsame Fortentwicklung geltenden Rechts: So werden etwa im Abschnitt über die Grundlagen des Umweltschutzes die Leitlinien einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung aufgezeigt. Sie sollen dazu beitragen, dass die begrenzten Ressourcen auch noch künftigen Generationen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.

Ein weiteres Beispiel ökologischer Modernisierung ist das Vorhabenzulassungsrecht. Der Entwurf der Sachverständigenkommission sieht eine integrierte Vorhabengenehmigung vor, mit der ein Vorhaben einheitlich und medienübergreifend auf seine Auswirkungen auf die Umwelt überprüft wird. Statt bei einer isolierten Betrachtung einzelner Auswirkungen auf Wasser, Boden oder Luft sowie Natur und Landschaft stehen zu bleiben, soll die beste Lösung für die Umwelt insgesamt verwirklicht werden. Neben dieser einheitlichen Vorhabengenehmigung sind weitere behördliche Zulassungen nicht erforderlich; eine Kompetenzzersplitterung zwischen verschiedenen Behörden soll demnach nicht mehr stattfinden.

³ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Umweltgesetzbuch: (UGB-KomE), Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1998.

Belastungen für die Umwelt und den Menschen gehen jedoch nicht nur von Industrieanlagen aus. Ein neuartiges Kapitel über Produkte will schädliche Umweltauswirkungen bei der Herstellung und beim Gebrauch begrenzen. Ohne eine Zulassungspflicht für Produkte selbst vorzusehen, sollen bestimmte Pflichten der Hersteller, Vertreiber und Verwender normiert werden, die das jeweilige Produkt „von der Wiege bis zur Bahre“ begleiten.

Daneben soll durch das UGB auch die Eigenverantwortung im Umweltschutz gestärkt werden. Unverzichtbare Elemente der behördlichen Kontrolle und Überwachung sollen durch Eigenüberwachung und betrieblichen Umweltschutz, aber auch durch ökonomische Instrumente wie Umwelthaftung oder Umweltabgaben ergänzt werden.

Des weiteren stärkt der Entwurf der Sachverständigenkommission die Mitwirkungsrechte des Bürgers. Durch weitgehenden Zugang zu Umweltinformationen soll er in den Stand versetzt werden, sich im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung besser einbringen zu können. Dem dient auch die intensivere Beteiligung von Verbänden im Rahmen der Vorhabengenehmigung.

Der Besondere Teil schließlich gliedert sich in neun Kapitel, die spezielle Regelungen zu einzelnen Umweltmedien und Umwelteinwirkungen enthalten. Er befasst sich mit Naturschutz, Artenschutz, Landschaftspflege und Waldschutz, mit dem Bodenschutz und dem Gewässerschutz, mit Immissionsschutz und umweltschonender Energieversorgung, mit kerntechnischer Sicherheit und Strahlenschutz. Auch der Umweltschutz bei Verkehrs- und Leitungsanlagen, bei der Gentechnik und sonstigen Biotechnik und bei gefährlichen Stoffen wird einbezogen. Mit einem Kapitel zur Abfallwirtschaft schließt der Besondere Teil des Umweltgesetzbuchs.

c) Auf dem Weg zum Umweltgesetzbuch

Der Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission ist seinerzeit vom BMU⁴ als geeignete Grundlage für die weiteren Arbeiten am Umweltgesetzbuch aufgegriffen worden. Dabei war aber von vorneherein klar, dass das Projekt eines Umweltgesetzbuches nicht kurzfristig verwirklicht werden kann, sondern als langfristige Herausforderung für die Umweltpolitik zu verstehen ist und ein zu schaffender Regierungsentwurf eingehender Diskussionen bedarf.

⁴ Angela Merkel, Der Kommissionsentwurf – Innovative Gesetzgebung oder Vergeudung knapper politischer und administrativer Ressourcen?, in: Eberhard Bohne (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?: Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, 1999, S. 379 ff., S. 381.