

Föderalismusreform: Umweltstandards auf dem Altar der Koalitionsrason geopfert

Die Föderalismusreform ist am 30. Juni 2006 im Deutschen Bundestag mit 428 Ja-Stimmen gegen 162 Nein-Stimmen und bei 3 Enthaltungen beschlossen worden. Am 7. Juli 2006 hat das „Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes“¹ mit 2/3-Mehrheit auch den Bundesrat passiert. Bis zuletzt waren von den Umweltpolitikern der SPD-Fraktion sowie seitens der Oppositionsparteien grundlegende Nachbesserungen für den Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts gefordert worden. Noch auf der letzten Sitzung des Umweltausschusses am 28. Juni 2006 wurde teils harsche Kritik an den geplanten Regelungen geübt. In seltener Einmütigkeit hatten zuvor Umwelt-² und Industrieverbände³ ähnlich lautende Kritik an den Plänen der Großen Koalition geäußert; der Sachverständigenrat der Bundesregierung für Umweltfragen (SRU)⁴ hatte unmissverständlich seine Besorgnis zum Ausdruck gebracht; Bundesumweltminister⁵ und Bundeswirtschaftsminister⁶ hatten in Brandbriefen an ihre federführenden Kollegen vor Fehlentwicklungen im Umweltrecht gewarnt.⁷ Gleichwohl blieben sachliche Bedenken aus einer polittaktischen Motivlage heraus bis zum Schluss unberücksichtigt. Auseinandersetzungen in der Sache waren nicht gewollt und nicht erwünscht. Das im November 2005 als Anhang zum Koalitionsvertrag beschlossene Paket sollte nicht wieder aufgeschnürt werden, der eingepackte Inhalt war dabei weitgehend egal. Die Föderalismusreform sollte nicht noch einmal scheitern. Sie sollte als „Mutter aller Reformen“ die Handlungsfähigkeit der Großen Koalition beweisen. Dafür nahm man nicht nur höchst umstrittene Regelungen für das Umwelt- und Naturschutzrecht, den Bildungsbereich, das Beamtenrecht, das Heimrecht oder den Strafvollzug in Kauf, sondern akzeptierte sogar, dass es an einem Beleg dafür fehlt, ob und wie das übergeordnete Ziel der Föderalismusreform - die Verringerung der zustimmungspflichtigen Gesetze - mit der nun verabschiedeten Grundgesetzänderung überhaupt erreicht werden kann. Denn die Behauptung, die Föderalismusreform werde ihr zentrales Anliegen der Auflösung der Blockade zwischen Bundestag und Bundesrat erfüllen, beruht im Wesentlichen auf einer Fehlinterpretation einer Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages⁸ durch die Reformanhänger.⁹ Auf derart wackeligen Füßen sollte kein Gesetzesvorhaben stehen, erst recht keine Verfassungsänderung.

¹ BT-Drs. 16/813; BR-Drs. 178/06.

² S. beispielsweise Deutsche Umwelthilfe (DUH), Föderalismusreform darf nicht in Kleinstaaterei münden, Hintergrundpapier vom 6. Januar 2006; dies., Grundgesetz und Umweltschutz: Kein „Augen zu und durch bei der Föderalismusreform, Hintergrundpapier vom 9. März 2006, jeweils im Internet unter www.duh.de; Naturschutzbund Deutschland (NABU), Positionspapier: Naturschutz und Föderalismusreform, Februar 2006, im Internet unter www.nabu.de; sowie diverse Pressemitteilungen des Bundes für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND), des Deutschen Naturschutzrings (DNR), der DUH und NABU.

³ Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI-Position zu den Auswirkungen der Föderalismusreform im Umweltrecht vom 14. Februar 2006.

⁴ SRU, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Stellungnahme vom Februar 2006, sowie Pressemitteilung vom 18. Mai 2006, jeweils im Internet unter www.umweltrat.de.

⁵ S. das Schreiben des Staatssekretärs im Bundesumweltministeriums Matthias Machnig, vom 10. Januar 2006 an den Bundesinnenminister sowie die Bundesjustizministerin.

⁶ S. das Schreiben von Bundeswirtschaftsminister Michael Glos vom 6. Januar 2006 ebenfalls an den Bundesinnenminister sowie die Bundesjustizministerin.

⁷ Im weiteren Verlauf der Diskussion ordneten allerdings leider auch sie sich der Kabinettsdisziplin unter und verzichteten auf weitere öffentliche Kritik.

⁸ Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages, Zustimmungsgesetze nach der Föderalismusreform – Wie hätte sich der Anteil der Zustimmungsgesetze verändert, wenn die vorgeschlagene Änderung bereits 1998 in Kraft gewesen wäre? (WD 3- 37/06 und 123/06).

⁹ S. ausführlich dazu Deutsche Umwelthilfe, Föderalismusreform verfehlt ihr zentrales Anliegen, Hintergrundpapier vom 16. Juni 2006, im Internet unter www.duh.de.

Wie genau sieht nun die künftige Kompetenzverteilung im Umwelt- und Naturschutzrecht aus? Mit dem Vorhaben der Föderalismusreform war die Chance eröffnet worden, Deutschland ein modernes, an den gegenwärtigen nationalen, europäischen und globalen Herausforderungen des Umwelt- und Klimaschutzes orientiertes Umwelt- und Naturschutzrecht zu geben. Diese Chance wurde vertan. Herausgekommen sind unsystematische, unklare und hochgradig konfliktanfällige Kompetenzzuweisungen zwischen Bund und Ländern mit unverändert bestehenden Zuständigkeitsüberschneidungen.¹⁰ Nicht nur die Möglichkeit, einen übergreifenden Kompetenztitel „Recht der Umwelt“ und damit eine klare Bündelung der bislang zersplitterten Umweltkompetenzen zu schaffen, wurde nicht genutzt. So entscheidende Bereiche wie Erneuerbare Energien, Klimaschutz, Schutz vor nicht-ionisierender Strahlung, Chemikaliensicherheit und Bodenschutz bleiben zudem auch künftig überhaupt ohne eigene Kompetenztitel. Insofern wird also weiterhin der Rückgriff auf „umweltfremde“ Kompetenztitel, insbesondere auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft), mit allen damit einhergehenden Rechtsunsicherheiten notwendig sein. Bestehen bleibt hier auch die Erforderlichkeitsklausel (Art. 72 Abs. 2 GG), die in der Vergangenheit bekanntlich des Öfteren bereits das Bundesverfassungsgericht beschäftigt hat. Für die Bereiche Abfallwirtschaft,¹¹ Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm) wird die Erforderlichkeitsklausel dagegen immerhin abgeschafft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG, Art. 72 Abs. 2 GG). Der Bereich des Schutzes vor verhaltensbezogenem Lärm kommt in die ausschließliche Gesetzgebung der Länder. Der Bereich des Atomrechts gehört nunmehr zur ausschließlichen Gesetzgebung des Bundes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG). Der bisherige Art. 75 Abs. 1 GG wird aufgehoben. Das Jagdwesen, Naturschutz und Landschaftspflege, die Raumordnung und der Wasserhaushalt werden aus der Rahmengesetzgebung des Bundes in die konkurrierende Gesetzgebung überführt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28, 29, 31, 32 GG). Die Erforderlichkeitsklausel gilt für diese Bereiche nicht (vgl. Art. 72 Abs. 2 GG), allerdings sind Abweichungsrechte der Länder vorgesehen (Art. 72 Abs. 3). Eine sechste „Kompetenzart“ findet sich in Art. 84 Abs. 1 GG. Danach hat der Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für umweltrelevantes Verfahrensrecht ohne Abweichungsmöglichkeiten für die Länder, sofern der Bundesrat zustimmt. Wird Umweltverfahrensrecht dagegen ohne Zustimmung der Länder erlassen, bestehen auch hier Abweichungsrechte. Dass mit diesem „Kompetenz-Potpourri“ die für einen effektiven Umwelt- und Naturschutz notwendige integrative Betrachtungsweise möglich sein soll und die vielfältigen Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltmedien angemessener berücksichtigt werden können, erscheint höchst fraglich.

Die Abschaffung der Rahmengesetzgebung und die Überführung der umweltbezogenen Materien der bisherigen Rahmengesetzgebung in die konkurrierende Gesetzgebung sind zwar richtig. In hohem Maße bedenklich sind indes die Abweichungsrechte der Länder. Der Bund nimmt mit den Abweichungsrechten in Kauf, dass die Länder ihn künftig durch Abweichungsandrohungen auf das gemeinschaftsrechtliche Minimum drängen oder, soweit das nicht gelingt, die über das EG-Recht hinausgehenden einheitlichen Regelungen des Bundes sogleich im Wege der Abweichung in uneinheitliche verwandeln können. Wegen des neuen Art. 84 Abs. 1 GG betrifft das übrigens nicht

¹⁰ SRU, Fn. 5.

¹¹ Zunächst war geplant, die Erforderlichkeitsklausel auch für den Bereich der Abfallwirtschaft beizubehalten. Auf die Abschaffung der Klausel für diesen Bereich einigte man sich quasi erst in der letzten Minute, nämlich in Woche vor der entscheidenden Abstimmung im Bundestag.

nur die bisherigen Rahmenkompetenzen, sondern in zentralen Bereichen auch das Abfall- und Immissionsschutzrecht. Entsprechendes gilt für Regelungen, die keine gemeinschaftsrechtliche Grundlage haben. Eine an den Sacherfordernissen des Umwelt- und Naturschutzes orientierte Rechtfertigung für die Abweichungsrechte enthält die Gesetzesbegründung nicht. Das verwundert wenig, bedenkt man beispielsweise, dass wirksamer vorbeugender Hochwasserschutz flussgebietsbezogen sein muss und nicht von Bundesland zu Bundesland nach unterschiedlichen Maßstäben variieren darf oder Biotopverbundsysteme zumeist grenzüberschreitend und mithin übergreifend zu regeln sind.

Auslegung und genauer Umfang der Abweichungsrechte sind zudem allenfalls vage formuliert, ein Beitrag zu mehr Rechtssicherheit wird damit nicht geleistet. Bezeichnend ist darüber hinaus auch das Folgende: Auf Betreiben mehrerer Ministerpräsidenten im Rahmen der Nachverhandlungen zur Föderalismusreform sind quasi in letzter Minute die so genannten abweichungsfesten Kerne im Naturschutzrecht gegenüber dem ursprünglichen Gesetzentwurf nicht etwa, wie es auch von den Umweltpolitikern der Regierungsfractionen gefordert worden war, ausgeweitet, sondern – im Gegenteil - noch weiter ausgehöhlt worden. Statt der „Grundsätze des Naturschutzes“ sollen nun nur noch die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes“ einer Abweichung durch die Länder vorenthalten sein. In der Begründung des Beschlusses der Ministerpräsidentenkonferenz vom 22. Juni 2006 heißt es dazu, es handle sich hierbei um eine Anpassung des Grundgesetztextes an die Begründung des Gesetzentwurfs. Es handelt sich aber keinesfalls um semantischen Kleinkram. In Wahrheit verbirgt sich dahinter vielmehr, dass die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung damit nun endgültig zur Abschaffung durch die Länder freigegeben worden ist. Es ist bemerkenswert, dass viele Ministerpräsidenten noch während der Sachverständigenanhörung für Vertrauen dafür warben, von den Abweichungsrechten eigentlich gar keinen Gebrauch machen zu wollen, um im nächsten Moment sogar noch auf die Ausweitung ihrer künftigen Spielräume zu bestehen. Wenn es noch eines (weiteren) Beweises bedurft hätte, dass infolge der neu geschaffenen Abweichungsrechte der Länder mit einer Absenkung der Umwelt- und Naturschutzstandards in Deutschland zu rechnen ist, so dürfte dieser Beleg spätestens hiermit erbracht sein. Um keine Missverständnisse aufkommen zu lassen: ein Wettbewerb um den „schlankesten Umweltschutz“ ist nicht deshalb zu befürchten, weil in den Ländern etwa flächendeckend die weniger engagierten Umweltbeamten sitzen. Aber der Standortwettbewerb um Industrieansiedlungen usw. findet nun einmal weniger auf Bundesebene als zwischen den Ländern und Kommunen statt. Im Übrigen: die Folgen einer Gesetzesänderung hängen nicht von Vertrauen ab, sondern davon, welche Möglichkeiten eine Gesetzesänderung eröffnet, welche Interessen an der Nutzung dieser Möglichkeiten bestehen, und welche Drucksituationen sich durch die Nutzung der bestehenden Möglichkeiten in einigen Ländern auch für diejenigen ergeben, die an dieser Nutzung eigentlich gar kein Interesse haben. Die Deutsche Umwelthilfe wird die künftige Entwicklung des Umwelt- und Naturschutzrechts auf der Grundlage des neuen Grundgesetzes kritisch begleiten und weiter gegen eine Absenkung von Umwelt- und Naturschutzstandards in Deutschland kämpfen.