

Umweltpolitik ohne Umweltgesetzbuch – ein Desaster für den Umweltschutz?

Heinrich Pehle



Heinrich Pehle

Zusammenfassung

Die Große Koalition hatte bei ihrem Amtsantritt im Jahr 2005 vereinbart, ein Umweltgesetzbuch zu verabschieden, um das zersplitterte deutsche Umweltrecht zu vereinfachen und eine so genannte „integrierte Vorhabengenehmigung“ zu ermöglichen. Die Voraussetzungen dafür sollten durch die Föderalismusreform I geschaffen werden. Obwohl letzteres gelungen ist, scheiterte das Projekt Umweltgesetzbuch quasi in letzter Minute doch noch. Der Beitrag untersucht Gründe und Konsequenzen dieses Scheiterns.

1. Einleitung

Die Frage, ob sich bundesstaatliche Strukturen förderlich oder hemmend auf die Umweltpolitik auswirken, wird seit langem kontrovers diskutiert. Auf der Habenseite steht sicher die „Ergänzung gesamtstaatlicher Anforderungen durch regionale Interessen“ (Kloepfer 2006: 251). Die potenziell „innovative Kraft föderalistischer Strukturen“ für den Umweltschutz (ebenda) lässt sich unter anderem darauf zurückführen, dass sie zivilgesellschaftlichen Akteuren Einflussmöglichkeiten zugunsten von Umweltanliegen eröffnen, die ihnen in zentralisierten Systemen ver-

schlossen bleiben würden (Jahn/Wälti 2007: 263). Andererseits tendieren föderalistische Entscheidungssysteme zur Verengung der umweltpolitischen Diskussion auf „legalistische Auseinandersetzungen über die Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Ebenen“ (ebenda). Derartige Kontroversen kreisen meist um das Problem der Effizienz hemmenden Verflechtung zwischen Zentral- und Gliedstaaten. Auch für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine derart gemischte Bilanz aufmachen. Zwar kann sich ihre umweltpolitische Leistungsbilanz im internationalen Vergleich durchaus sehen lassen, doch lässt sich nicht leugnen, dass die Entwicklung eines in sich geschlossenen, effizienten „Umweltregimes“ im Bundesstaat vor Problemen steht, die Zentralstaaten in dieser Form nicht kennen. Das Problem gewinnt zusätzliche Brisanz durch die zunehmende Bedeutung des europäischen Umweltrechts, dessen Umsetzung dem deutschen Bundesstaat in besonderem Maße Schwierigkeiten bereitet.

Den künftigen Regierungspartnern, die im Herbst des Jahres 2005 den Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD aushandelten, ging es bei ihren Beratungen zur Umweltpolitik ausschließlich um die negative Seite der Medaille.

Die Koalitionsverhandlungen bezogen sich auf die Beseitigung der föderalen Hemmnisse, die der Entwicklung eines umfassenden umweltpolitischen Regelwerks durch den Bund im Wege standen. Der Koalitionsvertrag (S. 56) führte dazu aus: „Das historisch gewachsene, zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwischen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht entspricht nicht den Anforderungen an eine integrierte Umweltpolitik.“ Daraus wurde gefolgert: „Das deutsche Umweltrecht soll vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst werden.“ Ziel sei dabei, die verschiedenen Genehmigungsverfahren (immissions-, wasser- und naturschutzrechtlicher Art) durch eine „integrierte Vorhabengenehmigung“ zu ersetzen. Die Voraussetzungen für diese „Neuorientierung“ in Form der Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs, so hieß es weiter, würden im Rahmen der anstehenden Föderalismusreform geschaffen.

Mit der Föderalismusreform I, die am 1. September 2006 in Kraft trat, wurden die angesprochenen Voraussetzungen tatsächlich realisiert. Zweieinhalb Jahre später, am 1. Februar 2009, erklärte Bundesumweltminister Siegmund Gabriel das Projekt Umweltgesetzbuch jedoch für gescheitert. Auf welche Probleme wollte die Bundesregierung mit dem Umweltgesetzbuch reagieren, welche Neuerungen hätte es bereitgehalten, warum ist es gescheitert und was bedeutet sein Scheitern für die Zukunft der deutschen Umweltpolitik? Wer diese Fragen beantworten will, muss sich zunächst mit den bundesstaatlichen Besonderheiten der deutschen Umweltpolitik vertraut machen. Dabei ist ein kurzer Rückblick auf die bisherige Entwicklung der Umweltpolitik unerlässlich, denn nur so erschließen sich die politikfeldspezifische Logik der Föderalismusreform und das mit dem Umweltgesetzbuch verfolgte Anliegen.

2. Umweltpolitik im Bundesstaat

Als eigenständiges Politikfeld wurde der Umweltschutz erst von der sozial-liberalen Koalition etabliert. Im Jahr 1971 legte sie ihr erstes Umweltprogramm vor, in welchem sie die gesetzgeberische Vollkompetenz für den Bund als unabdingbare Voraussetzung für einen wirksamen Umweltschutz bezeichnete (hierzu und zum Folgenden Pehle 1998: 199ff.). Allerdings musste sich die Bundesregierung diesbezüglich mit einem Teilerfolg begnügen. Der Bundesrat, der der erforderlichen Änderung des Grundgesetzes mit Zwei-Drittel-Mehrheit zustimmen musste, konzedierte im Jahr 1972 die erstrebte „Vollkompetenz“ in Form der Ermächtigung des Bundes zur konkurrierenden Gesetzgebung nämlich nur für die Bereiche Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung. Für den Naturschutz, die Landschaftspflege und den Wasserhaushalt wurde dem Bund nur die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung zugestanden. Eine Ermächtigung für den Bund, im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung ein Bodenschutzgesetz zu erlassen, wurde sogar erst im Jahr 1994 in das Grundgesetz aufgenommen. Der Bund sah sich gleichwohl nicht gehindert, im Rahmen der „Bedürfnis-“ bzw. seit 1994 der „Erforderlichkeitsklausel“ des Artikels 72 Grundgesetz im Lauf der Jahre ein relativ umfassendes umweltpolitisches Regelwerk in Kraft zu setzen. Dass diese Gesetze nur mit Zustimmung des Bundesrates in Kraft treten konnten, zwang zwar wiederholt zu Kompromisslösungen, stellte aber kein grundsätzliches Hindernis dar. Die Landesregierungen agierten teilweise sogar als Initiatoren bundesgesetzlicher Normierung. Die von ihnen wenn nicht vorangetriebenen, so doch zumindest mehrheitlich gebilligten Unitarisierungstendenzen gingen teilweise soweit, dass

unter dem „Deckmantel“ von Rahmengesetzen faktisch detaillierte „Vollregelungen“ verabschiedet wurden. In vielen Fällen war es daher nicht mehr möglich, die konkurrierende Gesetzgebung nach inhaltlichen Maßstäben von der Rahmengesetzgebung zu unterscheiden.

Zu diesen verfassungsrechtlichen Anomalien (vgl. Pehle 2003: 439) gesellten sich Herausforderungen durch die von der Europäischen Gemeinschaft betriebene Umweltpolitik. Seit etwa der Mitte der 1990er Jahre setzte der europäische Gesetzgeber verstärkt auf verfahrensorientierte, an Umweltqualitätszielen ausgerichtete Steuerungsinstrumente. Sie waren schlecht mit der deutschen Regulierungsphilosophie vereinbar, denn diese setzte auf strikte Grenzwerte, die den Genehmigungsbehörden kaum Spielraum zu Ermessensentscheidungen ließen. Als besonders problematisch erwiesen sich in jüngerer Vergangenheit die Anforderungen der Richtlinie zur Integrierten Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung („IVU-Richtlinie“). Diese Richtlinie verlangt, dass die Umweltauswirkungen bestimmter Projekte bei den Genehmigungsverfahren „medienübergreifend“ – also Boden, Luft und Wasser gleichzeitig erfassend – berücksichtigt werden müssen. Für den Bundesgesetzgeber bedeutete dies eine doppelte Herausforderung: Erstens sah sich der Bund faktisch gezwungen, verfahrensrechtliche Regelungen vorzusehen, für deren Erlass nach Artikel 84 Absatz 1 Grundgesetz grundsätzlich die Länder zuständig waren. Erschwerend kam – zweitens – hinzu, dass der Bund genötigt war, seine legislativen Kompetenztitel aus der konkurrierenden (z.B. Luftreinhaltung) und der Rahmengesetzgebung (z.B. Wasserhaushalt) zu vermischen. All dies gelang nur mit viel Phantasie und nach äußerst zähen und langwierigen Verhandlungen mit den Landesregierungen, die zu einer um zwei Jahre verspäteten Umsetzung der Richtlinie führten. Der inhaltliche Preis

für die Einigung mit dem Bundesrat bestand in erheblichen Abstrichen an der ursprünglichen Konzeption. Insbesondere das Fortbestehen paralleler Zulassungsverfahren zum Beispiel nach dem Immissionsschutz- und dem Wasserrecht für ein und dasselbe Vorhaben galt Fachleuten als entscheidendes Manko, intendierte doch die IVU-Richtlinie die Einführung eines einheitlichen, eben integrierten, Verfahrens.

Die Bundesregierung hatte schon damals geplant, den europäischen Herausforderungen durch ein einheitliches Umweltgesetzbuch mit einer integrierten Vorhabengenehmigung zu begegnen. Bereits im Jahr 1997 legte eine unabhängige Sachverständigenkommission, basierend auf einem so genannten Professorenentwurf von 1990, einen Entwurf für das Umweltgesetzbuch vor. Doch weder der christlich-liberalen Regierung, noch ihrer 1998 ins Amt gekommenen „rot-grünen“ Nachfolgerin gelang es, dem Bundesrat die erforderliche Zustimmung zu diesem Projekt abzurufen. Die Mehrheit der Landesregierungen interpretierte das Umweltgesetzbuch als einseitige Kompetenzausweitung zu Gunsten des Bundes. Wohl nicht nur „aus Prinzip“ lehnte sie diese ab, sondern auch aus Furcht, umweltpolitische Gestaltungschancen zu verlieren, auf die man bei Bedarf zumindest im Bereich der Rahmengesetzgebung zurückgreifen konnte. Zudem konnte aus Sicht der Länder das formale Argument bemüht werden, „dass der Bund aufgrund der Spaltung seiner Kompetenzen in Rahmen- und konkurrierende Gesetzgebung keine Kompetenz für die Schaffung eines einheitlichen Regelwerks mit entsprechend hoher Regelungsdichte für die gesamte Materie habe“ (Eppler 2006: 206). Wie einleitend erwähnt, blieb es erst der zweiten Großen Koalition vorbehalten, mit der Föderalismusreform die Voraussetzungen für die Verabschiedung eines Umweltgesetzbuchs zu schaffen.

3. Die umweltpolitischen Aspekte der Föderalismusreform

Im Zuge der Föderalismusreform wurden die in der konkurrierenden Gesetzgebung angesiedelten Bereiche „Abfallwirtschaft“, „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“ von der Erforderlichkeitsklausel des Artikels 72 Grundgesetz befreit. Die Inanspruchnahme dieser Kompetenztitel ist für den Bund nunmehr also nicht mehr begründungspflichtig. Zudem wurde die Rahmengesetzgebung des Bundes komplett abgeschafft. Die dort aufgeführten, umweltrelevanten Bereiche „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Wasserhaushalt“ und „Raumordnung“ wurden der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeschlagen. Auch hier gilt die Befreiung von der Erforderlichkeitsklausel. Anstelle eines allgemeinen Rechtsrahmens, den die Länder durch eigene Gesetze ausfüllen konnten und mussten, kann der Bund hier also nunmehr mit einer „Vollgesetzgebung“ operieren. Allerdings wurde diese Erweiterung der Bundeskompetenzen aus Sicht der Länder durch eine Relativierung des Geltungsrangs des Bundesrechts kompensiert. Dies geschah, indem den Ländern das Recht zur „Abweichungsgesetzgebung“ eingeräumt wurde. Das bedeutet, dass jedes Land eigenständig entscheiden kann, ob es in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege, Bodenverteilung, Raumordnung und Wasserhaushalt den Regeln des Bundes folgen oder ein eigenes Gesetz erlassen möchte. Diese Neuschöpfung sollte es ermöglichen, im Umweltschutz regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen (Kloepfer 2006: 254). Bundesgesetze treten hier erst mit einer Verzögerung von sechs Monaten nach ihrer Verkündung in Kraft, damit den Ländern genügend Zeit bleibt, über eventuelle Abweichungsgesetze zu entscheiden.

Ein Recht zur Abweichungsgesetzgebung wurde auch für den Geltungsbereich des Artikels 84 Grundgesetz eingeführt. Hier geht es um die Setzung von Verfahrensrecht, die grundsätzlich den Ländern zusteht. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Für die Umweltpolitik bedeutsam ist der folgende Passus: „In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates.“ In einem Begleittext zum Koalitionsvertrag wurde festgehalten, dass das Umweltverfahrensrecht regelmäßig als eine solche Ausnahme betrachtet werden solle. In einer gemeinsamen Entschließung von Bundestag und Bundesrat, die zusammen mit der Grundgesetzänderung zur Föderalismusreform verabschiedet wurde, bestätigte der Gesetzgeber diese Sichtweise: Man war sich also einig, dass selbst bei Ausübung von Abweichungsrechten der Länder im materiell-rechtlichen Bereich die umweltrechtlichen Genehmigungsverfahren einheitlich gestaltet werden sollten (Kloepfer 2006: 268).

Für den weiteren Fortgang der Argumentation sind noch zwei weitere Bestimmungen wichtig. Erstens definiert das Grundgesetz in Artikel 72 Absatz 3 so genannte „abweichungsfeste Kerne“, die für einen Zugriff der Landesgesetzgeber grundsätzlich gesperrt sind. Dies sind zum einen die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes“ und zum anderen im Bereich des Wasserhaushalts alle „stoff- und anlagenbezogenen Regelungen“. Dabei gilt allerdings, dass eine nähere Definition dieser abweichungsfesten Kernkompetenzen des Bundes nirgendwo geleistet wurde (SRU 2006: 7). Zweites ist wichtig zu wissen, dass die Länder von bereits bestehenden Ge-

setzen frühestens mit Beginn des Jahres 2010 abweichen dürfen. Für den Bund eröffnete sich damit die Chance, doch noch für eine umfassende bundeseinheitliche Gesetzgebung in Form eines Umweltgesetzbuchs sorgen zu können. Aus Sicht der meisten Umweltpolitiker im Bund, die diesbezüglich nicht nur von den Umwelt-, sondern auch von den maßgeblichen Wirtschaftsverbänden unterstützt wurden (vgl. BMU 2008), handelte es sich dabei sogar um eine unabweisbare Notwendigkeit, da andernfalls die Entstehung eines bundesweiten „Flickenteppichs“ unterschiedlicher natur- und wasserschutzrechtlicher Landesregelungen drohte.

4. Das geplante Umweltgesetzbuch: Ziele und Inhalte

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) hatte die Federführung bei der Erarbeitung des neuen Umweltgesetzbuchs (UGB). Das Umweltgesetzbuch hätte vorerst fünf Einzelbücher (UGB I-V) umfasst, wobei im hier diskutierten Zusammenhang nur die drei ersten Bücher interessieren. Das UGB I sollte die allgemeinen Ziele und Grundsätze sowie fachübergreifende Materien des Umweltrechts wie etwa die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, die der Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen dient, enthalten. Den Kern des UGB I hätten einheitliche Regelungen für Betrieb und Errichtung von Anlagen mit besonderer Umweltschwere bilden sollen. Für dieses anlagenbezogene Umweltrecht hätte als entscheidende Neuerung die „integrierte Vorhabengenehmigung“ (iVG) eingeführt werden sollen. Das Umweltbundesamt (UBA 2009: 3) beschrieb das geplante neue Verfahren, das häufig als eigentliches „Herzstück“ des gesamten Umweltgesetzbuchs gehandelt wur-

de, wie folgt: „Die iVG fasst parallel laufende Genehmigungsverfahren zusammen, bündelt die Entscheidungsverantwortung in einer Hand und erleichtert somit Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen die Antragsverfahren, da sie nunmehr nur noch *einen* Ansprechpartner für ihre Belange haben.“ In den Worten von Bundesumweltminister Sigmar Gabriel hatte die iVG also das Ziel, „die Unternehmen davon zu entlasten, dass sie, wenn sie beispielsweise eine Industrieanlage genehmigen lassen wollen, die Bezüge zum Wasserrecht oder zum Naturschutzrecht hat, mehrere unterschiedliche Genehmigungsverfahren beginnen müssen: ein immissionsschutzrechtliches und ein wasserrechtliches“ (Bundestag Plenarprotokoll 212. Sitzung vom 20. März 2009, S. 22978). Nach Zustimmung durch Bundestag und Bundesrat wäre die integrierte Vorhabengenehmigung abweichungsfest gewesen, hätte also von den Behörden aller Länder gleichermaßen angewandt werden müssen.

Im Zentrum der Diskussion stand ganz eindeutig das UGB I, hätte es doch mit der iVG – ermöglicht durch die Neuregelungen der Föderalismusreform – jenes verfassungsrechtliche Kunststück realisiert, an dem sich zahlreiche Expertenrunden seit zwei Dekaden vergeblich versucht hatten. Damit wäre sowohl ein wichtiger Beitrag zum Bürokratieabbau als auch zur Verbesserung der „Europatauglichkeit“ des deutschen Umweltrechts geleistet worden. Aber auch den Umweltgesetzbüchern II und III kam durchaus Bedeutung zu. In ihnen hätte die notwendige fachrechtliche Konkretisierung des ersten Buches in Bezug auf die Wasserwirtschaft und den Naturschutz vorgenommen werden sollen. Was so harmlos nach purer Rechtstechnik klingt, hatte indes einen politisch relevanten Kern. Er bestand darin, genauer als dies im Grundgesetz möglich ist, zu definieren, was unter die abweichungsfesten Kernkompetenzen des Bundes fällt. Das UGB II hätte

demnach alle anlagen- und stoffbezogenen Regelungen aufgelistet, die einer abweichenden Gesetzgebung der Länder nicht zugänglich sein sollten, und im UGB III hätten sich dem entsprechend Bestimmungen darüber finden sollen, was unter den abweichungsfesten „allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes“ zu verstehen ist.

Das Umweltgesetzbuch hätte zu seinem Inkrafttreten nicht nur der Zustimmung des Bundestages, sondern auch des Bundesrates bedurft. Schon deshalb musste es von vornherein auf möglichst breite Konsensfähigkeit hin angelegt werden. Das Bundesumweltministerium nahm denn auch für sich in Anspruch, den Gesetzesentwurf „in einem beispiellosen Beratungsmarathon über Monate hinweg mit den Ressorts, Ländern, Verbänden und anderen wichtigen Akteuren abgestimmt“ zu haben (BMU 2009: 183). Auch der Normenkontrollrat der Bundesregierung, der für die Abschätzung der Bürokratiekosten neuer Gesetzentwürfe zuständig ist, war eingebunden und hatte bestätigt, dass durch die geplante Systematisierung und Vereinheitlichung von Verfahrensvorschriften eine bürokratische Entlastung und damit auch ökonomische Wachstumsimpulse zu erwarten seien (vgl. z.B. DER SPIEGEL 52/2008: 17). Über die materiell-rechtlichen Bestimmungen in den Einzelbüchern II-V gab es zwischen den politischen Akteuren angeblich ebenfalls keinen Dissens, denn der Gesetzesentwurf enthielt gegenüber dem bislang geltenden Recht weder Standarderhöhungen noch -absenkungen (vgl. z.B. Süddeutsche Zeitung vom 31.01.2009, S. 6). Warum und an wem also ist das Umweltgesetzbuch dennoch gescheitert?

5. Gründe und Konsequenzen der gescheiterten Gesetzgebung

Der entscheidende „Vetospüler“ war die bayerische Landesregierung unter Führung von Ministerpräsident Horst Seehofer und Umweltminister Markus Söder. Gleichsam in letzter Minute sorgten sie im Zusammenspiel mit dem Chef der CSU-Landesgruppe und stellvertretenden Vorsitzenden der Unionsfraktion Peter Ramsauer dafür, dass der innerhalb der Bundesregierung bereits abgestimmte Entwurf des UGB einer endgültigen Verabschiedung durch das Kabinett nicht zugänglich gemacht wurde (vgl. hierzu und zum Folgenden die Berichterstattung in der überregionalen Tagespresse im Januar und Februar 2009). Nachdem der Bundesumweltminister sich vergeblich um einen Kompromiss mit der CSU-Führung bemüht hatte, erklärte er das Reformprojekt für gescheitert. Die CSU begründete ihre Blockadehaltung damit, dass mit dem UGB I ein „bürokratisches Monster“ in die Welt gesetzt worden wäre, das auch Anlagen, insbesondere im Agrarbereich, die bislang genehmigungsfrei gewesen seien, neuen bürokratischen Hürden und Genehmigungszwängen unterworfen hätte. Dieser Einwand wurde nicht nur vom federführenden Umweltministerium, sondern auch von Fachpolitikern aus der Bundestagsfraktion von CDU und CSU sowie von mehreren Landesumweltministern, die der CDU angehören, vehement zurückgewiesen. Damit liegt der Verdacht nahe, dass das Umweltgesetzbuch letztlich an kurzfristigen wahltaktischen Überlegungen gescheitert ist. Dafür spricht auch, dass der Preis, den der bayerische Umweltminister dafür verlangte, dass die CSU dem UGB doch noch zustimmen könne, zweifelsohne zu hoch war. Er hätte darin bestanden, den Ländern das Recht zuzugestehen, auch von der integrierten

Vorhabengenehmigung abzuweichen und an ihre Stelle eigene, womöglich wiederum medienspezifisch variierte Genehmigungsverfahren zu setzen. Dass man damit das UGB I einer vollständigen Sinnentleerung preisgegeben hätte, liegt auf der Hand.

Das Umweltgesetzbuch – nach den Worten von Bundeskanzlerin Angela Merkel, die selbst einmal als Bundesumweltministerin für das Vorhaben gekämpft hatte, ein „Leuchtturmprojekt“ der Großen Koalition – ist damit zumindest für die laufende Legislaturperiode gescheitert. Gleichzeitig läuft aber auch das Moratorium des Artikels 125 b Grundgesetz mit Ende des Jahres 2009 ab. Deshalb wurde denkbar, dass die Länder ab 1. Januar 2010 eigene Regelungen für den Naturschutz und den Wasserhaushalt hätten erlassen können. Der Bund hätte ohne Erlass neuer Gesetze hier nicht einmal mehr auf seine alte Rahmengesetzgebung verweisen können, weil diese ihren Rechtscharakter als verbindliches Rahmenrecht zu diesem Zeitpunkt auf jeden Fall verlieren werden. Damit wären die Länder im Spiel gewesen – und zwar auch, ohne dass vorher verbindlich geklärt worden wäre, worin genau die abweichungsfesten Kerne der Bundesgesetze bestehen sollen. Deshalb kam es nun zur Umweltgesetzgebung kurz vor Toresschluss. Ausgehend davon, dass die für die Umweltgesetzbücher II-V vorgesehenen Regelungen für die im Bundesrat vertretenen Landesregierungen akzeptabel sind, weil die bislang geltenden Standards ja nicht verändert wurden, brachte der Umweltminister die entsprechenden Regelungen als Einzelgesetze ein. Das UGB I blieb dabei komplett außen vor. Am 10. März 2009 wurden die einzelnen Gesetzentwürfe vom Kabinett verabschiedet, am 20. März in erster Lesung im Bundestag behandelt. Zur Überraschung und zum Ärger des Umweltministers beschloss der Bundesrat im ersten Durchgang jedoch etwa 250 Änderungsanträge zu seinen Entwürfen.

Etwa die Hälfte davon wurde von der Bundesregierung akzeptiert. Dies war die Basis für den letztlich erzielten Kompromiss. Der Deutsche Bundestag stimmte am 19. Juni, der Bundesrat am 10. Juli 2009 den neuen Umweltgesetzen zu.

Was wurde gewonnen, was verloren? Zunächst einmal ist festzuhalten, dass der Bund von der ihm durch die Föderalismusreform eröffneten Kompetenz zur „Vollgesetzgebung“ gerade noch rechtzeitig Gebrauch machen konnte. Allein schon durch die Bindung der Landesgesetzgeber an die in diesen Gesetzen konkretisierten abweichungsfesten Kerne wird es dem Bund künftig auch leichter fallen, die Vorgaben europäischen Rechts vollständig und rechtzeitig umzusetzen als dies in der Vergangenheit der Fall war, als man lediglich auf die Rahmengesetzgebung zurückgreifen konnte. Eindeutig vertan aber wurde die Chance zur Modernisierung des Umweltrechts im Sinne eines integrierten Ansatzes, wie ihn die Koalitionspartner zu Beginn der Legislaturperiode noch einvernehmlich propagiert hatten. Es ist kein Ruhmesblatt für die Große Koalition, dass sie das selbst erkorene „Herzstück“ ihrer umweltpolitischen Agenda ohne äußere Not begraben hat. Es steht zu hoffen, dass das interessenpolitische Terrain in der kommenden Legislaturperiode noch einmal so gepflegt werden kann, dass es frei bleibt für einen zweiten Versuch in Sachen integrierter Genehmigung. Damit verbunden wäre nämlich auch die Chance, wieder besseren Anschluss zu finden an die in Europa dominierende Regulierungsphilosophie. Dass diese schon seit geraumer Zeit und mit guten Gründen auf „Umweltintegration“ setzt, zumindest das sollte sich mittlerweile herumgesprochen haben.

Literatur

- Eppler, Annegret 2006: Föderalismus-Reform in Deutschland: die geplante Kompetenzverteilung in der Umweltpolitik: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen: Jahrbuch des Föderalismus 2006: Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 200-219.
- Jahn, Detlef/ Wälti, Sonja 2007: Umweltpolitik und Föderalismus: Zur Klärung eines ambivalenten Zusammenhangs, in: Klaus Jakob u. a. (Hrsg.): Politik und Umwelt (=PVS Sonderheft 39), Wiesbaden, S. 262-278.
- Kloepfer, Michael 2006: Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, H. 3, S. 250-271.
- Pehle, Heinrich 1998: Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Ausgegrenzt statt integriert? Das institutionelle Fundament der deutschen Umweltpolitik, Wiesbaden.
- Pehle, Heinrich 2003: Umweltschutz, in: Eckhard Jesse/ Roland Sturm (Hrsg.): Demokratien des 21. Jahrhunderts im Vergleich. Historische Zugänge, Gegenwartsprobleme, Reformperspektiven, Opladen, S. 423-447.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) 2006: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform. Stellungnahme Nr. 10, Februar 2006.
- Umweltbundesamt (UBA) 2009: Umweltrecht/Verbandsklage/Umweltgesetzbuch (<http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/umweltgesetzbuch.htm>); Stand 01.04.2009.