

59. Deutscher Juristentag 1992: Abteilung Umweltrecht

Empfiehl es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen? Mit dieser Fragestellung beschäftigte sich die Abteilung Umweltrecht des 59. Deutschen Juristentages vom 15. bis 18. 9. 1992 in Hannover.

Grundlage der Diskussion bildete der vom Bundesminister für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit in Auftrag gegebene sogenannte „Professoren-Entwurf“ für einen Allgemeinen Teil eines Umweltgesetzbuches (Kloepfer/Rehbinder/Schmidt-Aßmann unter Mitwirkung von Kunig, Umweltgesetzbuch – Allgemeiner Teil –, Berichte 7/90 des Umweltbundesamtes, 1991, im folgenden zitiert UBG-AT) und der in der Erarbeitung befindliche Entwurf eines Besonderen Teils.

Das von der Bundesregierung mit der Schaffung eines Umweltgesetzbuches verfolgte Ziel besteht darin, das vielfältige Umweltrecht zu harmonisieren und in einem einheitlichen Gesetzeswerk zusammenzuführen, um dadurch das Umweltrecht überschaubarer zu gestalten und in seiner Vollziehbarkeit zu verbessern, die Transparenz und Bürgernähe des Umweltrechts zu stärken und die Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen. Dabei soll die Schaffung eines Allgemeinen Teils dazu dienen, die allgemeinen Grundsätze, Institute und Verfahren des Umweltrechts zu kodifizieren und vor die Klammer eines Besonderen Teils zu ziehen, der die Bereiche Immissionsschutz, Kernenergie- und Strahlenschutz, Naturschutz und Landschaftspflege, Gewässerschutz und Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Abfallentsorgung, Gefährliche Stoffe sowie Bodenschutz enthalten soll (zum Inhalt des „Professoren-Entwurfs“ vgl. nur Kloepfer/Kunig/Rehbinder/Schmidt-Aßmann, Zur Kodifikation des allgemeinen Teils eines Umweltgesetzbuches (UGB-AT), DVBl. 1991, 339 ff.; Kloepfer, Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?, JZ 1992, 817 ff., Hauber, Notwendigkeit und Inhalt einer Kodifikation des Umweltrechts, VR 1992, 265 ff.).

Mit der Vorlage des „Professoren-Entwurfs“ zum UBG-AT ist nicht nur die Diskussion über den Inhalt eines Umweltgesetzbuches, sondern auch über die Notwendigkeit eines solchen Gesetzes und der Kodifikationsfähigkeit und Kodifikationsreife des deutschen Umweltrechts erneut angefasst worden.

In seinem Gutachten zum 59. DJT (Gutachten B) spricht sich Prof. Dr. Breuer, Trier, gegen eine ganzheitliche Kodifikation des Umweltrechts aus. Zwar hält er eine Kodifikation des Umweltschutzrechts für möglich. Aufgrund des Umstandes, daß der Umweltschutz alle Lebens- und damit auch alle Regelungsbereiche erfasse, bedürfe aber jede Kodifikation des Umweltschutzrechts der Selektierung und Differenzierung ihrer Regelungsgegenstände und damit immer einer

Veranstaltungen

Abgrenzung zwischen einbezogenen und ausgesparten Sachgebieten. Außerdem würden wegen des Querschnittscharakters des Umweltschutzes bei der Herstellung einer ganzheitlichen Kodifikation zwangsläufig überkommene Sachgebiete und Zusammenhänge der bestehenden Rechtsordnung in ambivalenter Weise durchtrennt. Die Idee einer kodifikatorischen Gesamtlösung könne deshalb praktisch nur unvollkommen verwirklicht werden. Darüber hinaus, so führt Breuer in seinem Gutachten aus, sei in der heutigen Gesetzgebungspraxis eine der Zweckrationalität folgende finale Gesetzgebung vorherrschend geworden, die der Beseitigung aktueller Mißstände, der Verhütung drohender Fehlentwicklungen oder der Herstellung erwünschter Wirtschafts-, Sozial- und Umweltentwicklungen diene und sich durch eine Vielzahl sektoraler und teilweise temporaler, sich wechselseitig ergänzender Gesetze auszeichne. Diese Art der Gesetzgebung werde der Notwendigkeit ständiger Fortschreibung und Weiterentwicklung des Umweltschutzrechts wesentlich besser gerecht als eine auf „Ewigkeit“ und „reine“ Wertgerechtigkeit zielende Gesamtkodifikation. Inhaltlich kritisiert Prof. Dr. Breuer an dem Entwurf des UGB-AT vor allem die Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, durch die ein subjektivistischer „Interpretationswettbewerb“ ausgelöst und die umweltpolitischen Kontroversen auf die Gerichte verlagert würden.

Prof. Dr. Breuer schlägt deshalb vor, die bestehenden sektoralen Regelungen auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erhalten und auf dieser Basis die notwendige Systematisierung, Harmonisierung und, soweit möglich, Vereinheitlichung der einzelnen Fachgesetze vorzunehmen sowie eine behutsame Weiterentwicklung des geltenden Gesetzesrechts auf der Ebene der exekutiven Gesetzeskonkretisierung fortzusetzen. Daneben empfiehlt er, die sektorübergreifenden Fragen des Umweltschutzes und die gesetzlichen Regelungen von Verwaltungsverfahren in einem allgemeinen Gesetz zusammenzufassen, sofern letztere nicht in die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder aufgenommen werden.

Demgegenüber sprach sich der Leitende Ministerialrat Dr. Hansmann, Düsseldorf, in seinem Referat grundsätzlich für die Schaffung eines Umweltgesetzbuches aus, wenn dadurch die umfassende Kodifikation des formellen und materiellen öffentlichen Rechts für alle Umweltbereiche erreicht werde. Ein solches auf Dauer anzulegendes Gesetzeswerk dürfe sich jedoch nicht auf die Systematisierung, Harmonisierung und Zusammenfassung der bestehenden Normen beschränken, sondern müsse zu einer erheblichen Verbesserung des Umweltschutzes sowie der Rechtssicherheit, des Rechtsschutzes und des Gesetzesvollzuges im Bereich des Umweltrechts führen. Da die Erfassung aller umweltrelevanten Regelungsbereiche in einem Gesetzbuch nicht möglich sei, sollte sich das Umweltgesetzbuch, bestehend aus einem Allgemeinen und Besonderen Teil, auf die wesentlichen Bereiche des Umweltverwaltungsrechts beschränken. Dabei dürfe der Besondere Teil keine ausschließlich sektorale Gliederung erhalten, sondern müsse ganzheitlich gestaltet werden, um z. B. die verschiedenen Stufen der Entstehung eines Produktes oder der Erbringung einer Leistung zu berücksichtigen. Schließlich wies der Referent auf die Notwendigkeit hin, das deutsche Umweltrecht in das System des europäischen Umweltrechts einzufügen. Da sich das EG-Umweltrecht jedoch erst im Auf- und Ausbau befinde, sei die Zeit für die Schaffung eines dauerhaften deutschen Umweltgesetzbuches noch nicht reif. Dies sei jedoch kein Hindernis für die Fortführung der Vorarbeiten für ein Umweltgesetzbuch, durch die wichtige Grundlagen für eine fortschrittliche Konzeption des nationalen wie europäischen Umweltrechts geschaffen und die weitere Entwicklung des Umweltrechts gefördert würden.

In Übereinstimmung mit Prof. Dr. Breuer und Dr. Hansmann machte auch Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde, Stuttgart, in seinem Referat deutlich, daß eine ganzheitliche, umfassende Regelung des Umweltrechts in einem Gesetzbuch wegen des Querschnittscharakters des Umweltschutzes nicht möglich sei. Im Gegensatz zu seinem Vorredner befürwortete er jedoch ebenso wie Prof. Dr. Breuer die Beibehaltung und Harmonisierung der bestehenden Fachgesetze, eventuell verbunden mit der Zusammenfassung fachübergreifender Regelungen in einem „Umwelttrahmengesetz“, da eine Gesamtkodifikation

wegen des mit ihr verbundenen „Zerschneidungseffekts“ nur vermehrten Harmonisierungsbedarf schaffe. Außerdem spreche gegen ein umfassendes Umweltgesetzbuch die zunehmende Bedeutung des EG-Umweltrechts, das eine geringe Systematisierung aufweise. Die Umsetzung dieses Rechts durch ein Umweltgesetzbuch sei entweder gemeinschaftswidrig oder sie würde die Systematik eines Umweltgesetzbuches sprengen, weshalb sie besser und flexibler im Rahmen sektoraler Fachgesetzgebung vorgenommen werden könnte. Die verfahrensrechtlichen Regelungen sollten nach Meinung des Referenten aus Gründen der Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit nicht in einem besonderen Umweltverfahrensrecht, sondern möglichst weitgehend in den bestehenden Verwaltungsverfahrensgesetzen getroffen werden. Gegenstand einer übergreifenden umweltgesetzlichen Regelung könnten dagegen die Umsetzung der EG-Informationsrichtlinie, die Bestimmungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Bestimmung des Risikobegriffs und die verfahrens- und materielle rechtlichen Anforderungen an die Risikoprüfung und Risikobewertung sein.

Die im „Professoren-Entwurf“ vorgesehene Umweltleitplanung ist nach Auffassung von Prof. Dr. Dolde nur sinnvoll, wenn sie die bestehenden Umweltplanungen ersetzt und zu einer verbindlichen Entscheidung über einzelne Sachfragen und damit zu einer Entlastung der nachfolgenden Verfahren führt. Es sei aber zweifelhaft, ob die auch künftig sektoral verwalteten Belange des Wasser- und Bodenschutzes, der Luftreinhaltung und des Naturhaushaltes in einer integralen Planung so zusammengeführt werden könnten, daß dabei mehr entstehe als nur die Summe der bisherigen Umweltplanungen. Außerdem erscheine der Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch das Zusammenwirken von Gemeinde und staatlicher Umweltschutzbehörde bei Aufstellung der örtlichen Umweltleitpläne problematisch.

Schließlich forderte Prof. Dr. Dolde, das Umweltstrafrecht, anders als es der „Professoren-Entwurf“ vorsehe, mit in ein Umweltgesetzbuch einzubeziehen, da das Umweltrecht und sein Vollzug maßgeblich durch das Umweltstrafrecht bestimmt würden.

Zu Beginn der Diskussion nahm zunächst Prof. Dr. Kloepfer, Trier, als Mitautor des „Professoren-Entwurfes“ Stellung zu der vorgebrachten Kritik (vgl. auch Kloepfer, JZ 1992, 817 ff.). Er betonte, das geltende Umweltrecht sei harmonisierungsbedürftig und harmonisierungsfähig, und die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches biete die Chance zu einer durchgreifenden Verbesserung und richtigen Gewichtung des Umweltschutzes. Dabei würde eine Kodifikation bei vernünftigem Zuschnitt nicht zu einer Zerreißung, sondern zu einer Zusammenführung von Rechtsgebieten führen. Durch das in der Entstehung befindliche Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaft würden die Vorarbeiten für ein deutsches Gesetzbuch nicht behindert. Das Gesetzgebungsverfahren solle aber erst nach Abschluß der Arbeiten der eingesetzten unabhängigen Expertenkommission (ca. 1997) eingeleitet werden.

Der frühere Präsident des Bundesverwaltungsgerichts, Prof. Dr. Sandler, Berlin, jetzt Vorsitzender der vom Bundesumweltminister eingesetzten unabhängigen Expertenkommission, räumte ein, daß Vollkommenheit bei der Kodifikation des Umweltrechts – ebensowenig wie bei der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts – erreicht werden könne. Die Schaffung eines einheitlichen UGB sei aber besser als die bloße sektorale Verbesserung von Fachgesetzen, zumal hierbei auch im Hinblick auf europäische Regelungen später notwendige Änderungen leichter vorgenommen werden können. Die von Prof. Dr. Breuer in seinem Gutachten bemängelte Anhäufung unbestimmter Rechtsbegriffe im Entwurf des UGB-AT ist nach Ansicht von Prof. Dr. Sandler unumgänglich, neue Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten seien aber nur Übergangsprobleme. Letztendlich könne der Entwurf des UGB-AT erst im Zusammenhang mit dem Besonderen Teil beurteilt werden. (Vgl. i. e. Sandler, Brauchen wir ein Umweltgesetzbuch (UGB)? Wenn ja: Wie sollte es aussehen?, DVBl. 1992, 1113 ff.)

Prof. Dr. Eser sprach sich für eine unbedingte Einbeziehung des Strafrechts in ein zukünftiges Umweltgesetzbuch aus, da das

Veranstaltungen

Umweltstrafrecht eine verwaltungsakzessorische Funktion zur zwangsweisen Durchsetzung von Umweltstandards gegenüber nichtkooperativen Betreibern habe. Für eine Einbeziehung sprächen auch die europaweiten Tendenzen zur Einführung von Unternehmenssanktionen in Form von „öffentlichen Mißbilligungen“. Schließlich sei der Terminus Umweltgesetzbuch bei einer Ausgrenzung von straf- und zivilrechtlichen Normen falsch oder verwaltungsrechtliche Hochstapelei.

Prof. Dr. Papier, München, und Prof. Dr. Reh binder, Frankfurt a.M., beide Mitglieder der vom Bundesumweltminister beauftragten Wissenschaftskommission zur Erarbeitung des Besonderen Teils des UGB, äußerten Verständnis für die in der Rechtspraxis herrschende Skepsis gegenüber dem Gesetzesvorhaben. Sie waren jedoch übereinstimmend der Auffassung, daß die dringend notwendige Harmonisierung und Fortentwicklung des Umweltrechts besser durch eine Gesamtkodifikation als durch die Änderung der sektoralen Fachgesetze zu erreichen sei. Prof. Dr. Papier brachte allerdings seine Überraschung darüber zum Ausdruck, daß vom Bundesumweltministerium einerseits das UGB gefördert werde, andererseits aber im gleichen Hause in erheblichem Umfang an der Novellierung der sektoralen Fachgesetze, z. B. im Bereich des Abfall-, Boden-, Bundesnatur-schutz- sowie Atom- und Strahlenschutzrechtes, weitergearbeitet werde (vgl. auch Papier, Entwurf eines Umweltgesetzbuches – vom Allgemeinen zum Besonderen Teil –, DVBl. 1992, 1133).

Insgesamt hat die auch im weiteren Verlauf lebhaft geführte Diskussion eine weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der Notwendigkeit der Systematisierung und Harmonisierung des Umweltrechts ergeben. Bei der abschließenden Beschlußfassung hat sich jedoch

nur eine dünne Mehrheit für die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches im Gegensatz zur Beibehaltung der sektoralen Fachgesetze herausgebildet, wobei gleichzeitig deutlich wurde, daß nicht zuletzt wegen der absehbaren langen Dauer des Gesetzgebungsverfahrens die rechtliche Verbesserung des Umweltschutzes zunächst durch Fortentwicklung der bestehenden Gesetze sowie auf der Ebene der exekutiven Gesetzeskonkretisierung fortgesetzt werden soll. Im Hinblick auf den Inhalt eines zukünftigen UGB sprach sich die Mehrheit der Abstimmungsteilnehmer für eine Beschränkung auf die Kernbereiche des Umweltverwaltungsrechts und gegen die Einbeziehung des Umweltprivat- und Umweltstrafrechts aus. Die zu vereinheitlichenden verfahrensrechtlichen Regelungen sollten aber möglichst weitgehend Eingang in die bestehenden Verwaltungs-verfahrensgesetze finden. Der im „Professoren-Entwurf“ zum UGB-AT als wichtigste Neuerung vorgesehenen Einführung einer zusätzlichen und vorgelagerten Umweltleitplanung wurde bei der Beschlußfassung eine deutliche Absage erteilt. Empfohlen wurde vielmehr, die sektoralen Fachgesetze mit wechselseitigen Berücksichtigungs- und Anpassungsklauseln zu versehen und den Umweltschutz in der Raumplanung, z. B. durch gesetzliche Gewichtungsvorgaben, stärker zu berücksichtigen.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Diskussion um die Frage, ob eine Gesamtkodifikation des Umweltrechts notwendig und sinnvoll ist und mit welchen Inhalten es ausgestaltet werden sollte, erst begonnen hat. Es wäre wünschenswert, wenn dieses Thema nach Abschluß der Entwurfsarbeiten für ein UGB in einigen Jahren erneut zum Gegenstand der Beratungen des Deutschen Juristentages gemacht würde.

Nils Gronemeyer, Rechtsreferendar, Paderborn