

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe und das Unabhängige Institut für Umweltfragen sehen in dem von der Bundesregierung geplanten Umweltgesetzbuch eine Herausforderung, aber ebenso eine Chance für ein effektiveres, den aktuellen wie künftigen Anforderungen angemessenes Umweltrecht in Deutschland. Unter der Überschrift „Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch“ legen die drei Institutionen hiermit ein erstes Positionspapier vor. Darin formulieren sie Grundvoraussetzungen, denen ein Umweltgesetzbuch genügen muss, um am Ende dieser Legislaturperiode nicht lediglich formal ein im Koalitionsvertrag vereinbartes Ziel zu erfüllen. Denn die Schaffung eines Umweltgesetzbuches kann kein Selbstzweck sein. Das aufwändige Reformwerk ist nur dann sinnvoll, wenn es mit einem qualitativen umweltpolitischen Mehrwert einhergeht. Es darf sich weder auf eine Bündelung des bestehenden Umweltrechts beschränken, noch allein auf eine integrierte Vorhabengenehmigung konzentrieren. Insbesondere müssen sich auch Maßnahmen für einen wirksamen Klimaschutz sowie zur Erhaltung der Biodiversität in einem UGB wiederfinden.

Mit dem geplanten Umweltgesetzbuch (UGB) hat die Bundesregierung eine langjährige Forderung aufgegriffen, die im Grundsatz seit den 1970er Jahren von Wissenschaft, Praxis und politischer Seite erhoben wird. Das deutsche Umweltrecht gilt als zersplittert und ist durch unterschiedliche systematische Ansätze gekennzeichnet. Das wiederum führt zu Unübersichtlichkeit und Überschneidungen. Ein UGB darf aber nicht bei einer „bloßen“ Bündelung des gegenwärtigen Umweltrechts stehen bleiben. Es muss darüber hinausgehen und einen deutlichen qualitativen Mehrwert verfolgen und zum Abbau der teilweise erheblichen Vollzugsdefizite geeignet sein. Aus diesem Grund fordern das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) die Wiederbelebung und den Ausbau der deutschen Vorreiterrolle in der Umweltpolitik durch eine entsprechende Ausgestaltung des UGB.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hatte sich bereits 2002 umfangreich mit der Frage beschäftigt, welche Vor- und Nachteile mit einer nationalen Vorreiterrolle in der Umweltpolitik einhergehen und kam zu folgendem Schluss: „Fortschritte der europäischen und der globalen Umweltpolitik erfordern nach bisheriger Erfahrung nationale Vorreiter. Für die Entwicklung innovativer Problemlösungen haben hoch entwickelte Länder wie Deutschland nicht nur gute Voraussetzungen, sie profitieren in aller Regel auch von

umweltpolitischen Pionierleistungen.“ Deutschland war in der Umweltpolitik und der Entwicklung des Umweltrechts viele Jahre Vorreiter in Europa. Dies gilt für die Förderung der erneuerbaren Energien ebenso wie für Umweltmanagementsysteme oder Abfallrecycling.

Diese Vorreiterrolle hat in der Vergangenheit auch dazu geführt, dass sich deutsche Umwelttechnik entwickeln und mittlerweile im globalen Markt erfolgreich etablieren konnte. So ist Deutschland beispielsweise im Bereich der Technologien der erneuerbaren Energien Weltmarktführer. Trotz dieser aus ökologischer und ökonomischer Sicht vielfach erfolgreichen Strategie hat Deutschland in den letzten Jahren bei der Weiterentwicklung des Umweltrechts deutlich an Fahrt verloren. Zwar ist Deutschland immer noch in vielerlei Hinsicht im Umweltschutz innovativ. Im Vergleich mit anderen EU-Mitgliedstaaten übernimmt es inzwischen jedoch teilweise eine Bremserfunktion, wie sich erneut in der Diskussion um die CO₂-Emissionen von PKW aus deutscher Produktion gezeigt hat. Insbesondere im Klimaschutz muss Deutschland jetzt die Weichen anders stellen und weitreichende Maßnahmen durch- und umsetzen, um seinen Beitrag dazu zu leisten, die globale Erwärmung zu stoppen. Entsprechendes gilt, um den immer weiter voranschreitenden Verlust an Biodiversität zumindest zu reduzieren. Anspruchsvolle Standards und Innovationen in der Umweltpolitik müssen als Chance begriffen werden. Am UGB wird sich zeigen, ob die deutsche Politik die Weitsicht aufbringt, an ihre einstige Vorreiterrolle und die damit verbundenen Erfolge anzuknüpfen.

Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) werden das „Projekt UGB“ mit einer Reihe von Veranstaltungen, Hintergrundpapieren sowie der Ausarbeitung fachlicher Positionen kritisch und konstruktiv begleiten. Wir wollen mit unserer Expertise in der Diskussion dazu beitragen, dass sich die deutsche Umweltpolitik an dieser entscheidenden Weichenstellung den ökologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen stellt. Das UGB muss den erforderlichen Schutz der Umwelt sicherstellen, nachhaltiges Wirtschaften ermöglichen, vollzugs- und innovationsfreundlich und zur Vermeidung von Konflikten geeignet sein.

Das Öko-Institut, die DUH und das UfU sehen vor diesem Hintergrund die folgenden Prämissen für die Erarbeitung eines UGB als unerlässlich an:

1. Innovation durch anspruchsvolle und progressive Zielsetzungen

Ziel eines UGB muss ein qualitativer Mehrwert für Umwelt-, Klima- und Naturschutz und die Lebensqualität in Deutschland sein. Notwendig ist hierfür eine ökologische Fortentwicklung des bestehenden Rechts, die den gegenwärtigen und künftigen Herausforderungen des Umwelt-, Klima- und Naturschutzes Rechnung trägt. Das UGB muss dazu beitragen, den notwendigen Strukturwandel der Industriegesellschaft in Richtung Nachhaltigkeit fortzusetzen. Wir treten dafür ein, die Rolle Deutschlands als Vorreiter in der Umweltpolitik auch durch das Umweltrecht wieder deutlich zu machen. Ein UGB muss dafür die entsprechenden Voraussetzungen schaffen, etwa durch die Orientierung an einer Vorreiterrolle und deren Konkretisierung in einzelnen Umweltrechtsbereichen. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zur Sicherung des Standortvorteils von Deutschland als einem Weltmarktführer für zukunftsfähige Umwelttechnologien geleistet. Zugleich kann damit der Vorbildcharakter des deutschen Rechts für die Europäische Union und ihre Mitgliedsstaaten erneuert werden.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Die Gestaltung von Umweltpolitik und -recht auf nationaler Ebene wird stark durch Strategien und verbindliche Rechtsvorgaben der EU geprägt. Dem Gemeinschaftsrecht sind jedoch Gestaltungsspielräume für die Mitgliedstaaten immanent. Auch hier gilt daher, dass nationaler Strukturkonservatismus und der reduzierte Blick einer auf Abwehr gerichteten Umsetzungspolitik langfristig schaden. Mit der Beschränkung auf eine sogenannte 1:1 Umsetzung wird darauf verzichtet, nationale Gestaltungsspielräume auszufüllen. Damit werden Möglichkeiten, sich Entwicklungschancen gegenüber anderen Mitgliedern durch Innovationen im Recht zu erschließen, nicht genutzt. Wir plädieren daher für einen Abschied von der „1:1 Doktrin“ und dafür, anhand des jeweiligen Einzelfalls die jeweils optimale Umsetzungslösung zu wählen, anstatt schematisch Ausgestaltungsspielräume abzulehnen.

2. Besserer Umweltschutz durch einen intelligenten Instrumentenmix

Umweltrecht ist regelmäßig zunächst Ordnungsrecht. Die erfolgreiche Ergänzung durch ökonomische Instrumente in den letzten Jahren hat die umweltpolitischen Steuerungspotenziale erweitert. Auch freiwillige Instrumente (CSR) können unter bestimmten Voraussetzungen wertvolle Beiträge leisten, vor allem wenn es darum geht, Frontrunner-Unternehmen zu identifizieren, Unternehmensprozesse zu optimieren und Produktinnovationen zu stimulieren. Ordnungsrecht wird und muss aber seine Rolle in der Umweltpolitik behalten, denn es ist für eine Vielzahl von Problemen die richtige Antwort. Insbesondere sorgt es im Sinne eines „level playing fields“ für Verbindlichkeit und gleiche Wettbewerbsbedingungen für alle Unternehmen. Zur Erreichung umweltpolitischer Zielsetzungen haben sich auch verbindliche ökonomische Instrumente als erfolgreich erwiesen. Erforderlich ist je nach Steuerungsziel eine sinnvolle Auswahl bzw. Kombination von ordnungsrechtlichen und ökonomischen Instrumenten.

Die private Verantwortung für den Umweltschutz wird gestärkt, wenn Rahmenbedingungen so gestaltet sind, dass Freiheitsspielräume bestehen. Gleichzeitig müssen aber Anreize für umweltfreundliche Handlungsweisen geschaffen werden. Die bloße ersatzlose Streichung von Normen mit umweltschützender Funktion fördert die Übernahme von Verantwortung nicht. Sie begünstigt vielmehr die verantwortungslose Inanspruchnahme von Umweltressourcen auf Kosten der Allgemeinheit und auf Kosten derer, die sich weniger rücksichtslos verhalten. Umweltrecht muss deshalb klare Grenzen setzen und diejenigen fördern, die sich besonders umweltgerecht verhalten.

Eine gewisse Komplexität des Umweltrechts ist ebenfalls unvermeidlich. Umwelt-, Klima- und Naturschutz sind komplexe Materien, die der genauen Regelung bedürfen. Die bloße Anzahl oder Länge von Vorschriften ist kein geeigneter Qualitätsindikator. Viele detaillierte Vorschriften des geltenden Umweltrechts werfen gerade deshalb, weil sie ganz konkrete Vorgaben machen, keinerlei Probleme auf. Vielmehr sind es häufig gerade allgemein gefasste oder hochgradig auslegungsbedürftige gesetzliche Vorschriften, bei deren Anwendung ein besonderer Klärungsbedarf besteht, so dass Vollzugsprobleme und Verzögerungen auftreten.

3. Integrierte Vorhabengenehmigung ersetzt nicht Gesamtkonzept

Öko-Institut, DUH und UfU halten einen einheitlichen und umfassenden Ansatz für ein UGB für erforderlich. Umweltschutz ist Querschnittsaufgabe. Um eine sinnvolle Diskussion über das UGB zu ermöglichen, sollte zunächst ein Gesamtkonzept präsentiert werden. Die vorrangige Fokussierung auf eine integrierte Vorhabengenehmigung trägt dem nicht Rechnung. Die Regelung einzelner Teile - wie der integrierten Vorhabengenehmigung - kann immer nur ein erster Schritt hin zu einem vollständigen Entwurf sein. Diesem ersten Schritt müssen aber grundlegende Überlegungen für den Anschluss notwendiger Folgeschritte *vorangehen*. Hierzu gehört die erforderliche Einbeziehung von Infrastrukturvorhaben im Bereich des Straßen-, Schienen-, Binnenschiffahrts- und Luftverkehrs ebenso wie die Einbeziehung der Landwirtschaft. Insbesondere Infrastrukturvorhaben können mit ganz erheblichen Auswirkungen auf Umwelt, Klima und Biodiversität verbunden sein.

Umweltminister Gabriel betonte im Zusammenhang mit einer Veranstaltung am 16.2.2007, dass ein modernes Reformprojekt wie das UGB auch Antworten auf zukunftsbezogene Umweltfragen wie die globale Klimaerwärmung und die Energiewende geben müsse. Deshalb solle auch das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG) und das Recht der erneuerbaren Energien unter Berücksichtigung anstehender Änderungen in den Gesetzesentwurf eines UGB aufgenommen werden. Auch wir begrüßen eine Integration der beiden Rechtsbereiche in das UGB. Wir warnen aber davor, die Regelungen des TEHG und des EEG durch eine Zustimmungspflicht der Länder zu gefährden..

Konkret gilt für die nun angestrebte integrierte Vorhabengenehmigung das Folgende: Wichtige Fragen für die fachliche Diskussion sind die Anforderungen, die bei Erteilung einer integrierten Vorhabengenehmigung erfüllt sein müssen. Wenn damit ein erster Schritt zum UGB getan werden soll, müssen in jedem Fall Regelungen zum Naturschutz und Wasserrecht eingeschlossen sowie weitere bzw. anspruchsvollere „Grundpflichten“ als Voraussetzung der Genehmigungserteilung normiert und vollzugstauglich konkretisiert werden. Unabdingbar ist die Integration von Klimaschutz-Anforderungen, die im bisherigen Immissionschutzrecht nicht ausreichend abgebildet sind. Dazu müssen Erfordernisse des Klimaschutzes auch in die Grundpflichten aufgenommen werden.

4. Transparenz und Beteiligung stärken

Das Umweltrecht dient auch dem Ausgleich verschiedener gesellschaftlicher Interessen. Seine Funktion, Konflikte in strukturierter Form zu lösen, ist für alle Betroffenen zentral. Unter dieser Perspektive dient die Beteiligung von Bürgern und anderen Betroffenen in Entscheidungsprozessen (beispielsweise bei der Planung von Infrastrukturvorhaben) dem Ausgleich von Interessen, bei dem alle – auch die Umwelt selbst – eine Stimme haben sollten. Partizipation und Kooperation aller Beteiligten an einem Verfahren (Antragsteller und Behörde) und Dritter dienen der Optimierung des Vollzugs von Gesetzen. Dies gilt besonders, wenn es um ihr Potenzial des frühzeitigen Erkennens von Problemen, der Konfliktlösung und –vermeidung geht. Wir sind überzeugt, dass der vorausschauende und effektive Vollzug von Gesetzen und die Übernahme von gemeinsamer Verantwortung für die Lösung von Zukunftsfragen partizipative Elemente in Verwaltungsverfahren zwingend voraussetzt.

Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Die Aarhus Konvention hat unbestreitbar Fortschritte für die Mitübernahme von Verantwortung und Mitsprache der BürgerInnen erzielt. Im Zusammenhang mit dem UGB wird – mitunter sehr ideologisch begründet – dieser Fortschritt grundsätzlich in Frage gestellt. Pauschale Vorwürfe, Partizipation führe zu bloßer Blockade und Verzögerung sind jedoch schlichtweg unzutreffend und empirisch widerlegt. Statt das Erreichte weiter abzubauen, sollten die Instrumente für die praktische Realisierung der Partizipation vielmehr den Entwicklungen der letzten Jahre angepasst werden. Das heißt vor allem, dass die Möglichkeiten der neuen Medien konsequent zu nutzen sind. Insbesondere das Internet ermöglicht neue Beteiligungsformen, die einbezogen werden sollten.

Deutsche Behörden sollten Umweltinformationen nicht als „Behördengeheimnisse“ hüten, sondern Bürger, Verbände und Unternehmen proaktiv informieren. Dieser Gedanke könnte im UGB durch neue Informationspflichten im Sinne einer Bringschuld verankert werden, die die passiven Auskunftsansprüche der Bürger ergänzt.

Ebenso ist es erforderlich, statt über eine weitere Beschneidung der Rechtsschutzmöglichkeiten von Bürgern, Umweltverbänden und drittbetroffenen Unternehmen zu diskutieren, im UGB endlich alle verbindlichen europäischen und völkerrechtlichen Vorgaben zur Verbandsmitwirkung und Verbandsklage gemeinschaftsrechtskonform umzusetzen.

Im Anschluss an dieses grundlegende Papier sind fachliche Stellungnahmen und Workshops u. a. zu den Themen integrierte Vorhabengenehmigung, Naturschutz und Biodiversität sowie Instrumentenmix vorgesehen. Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe und das Unabhängige Institut für Umweltfragen werden sich weiter kontinuierlich in den Kodifikationsprozess des Umweltrechts einbringen mit dem Ziel, ein progressives Umweltgesetzbuch zu schaffen. Auf einer Konferenz im Herbst 2007 soll der geplante Referentenentwurf des BMU vorgestellt und in Bezug auf die oben formulierten Anforderungen diskutiert werden.