



Geschäftsstelle des SRU · Reichpietschufer 60 · 10785 Berlin

Frau  
Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel  
Bundeskanzleramt  
11012 Berlin

Herrn  
Bundesminister des Innern  
Dr. Wolfgang Schäuble  
Bundesministerium des Innern  
Alt-Moabit 101 D  
10559 Berlin

Herrn  
Bundesminister für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
Sigmar Gabriel  
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit  
11055 Berlin

**Der Vorsitzende**  
**Prof. Dr. Hans-Joachim Koch**

Universität Hamburg  
Fakultät für Rechtswissenschaft

Edmund-Siemers-Allee 1  
Flügel West  
20146 Hamburg

Tel. 040 / 4 28 38 – 39 77  
Fax 040 / 4 28 38 – 62 80

[hans-joachim.koch@jura.uni-hamburg.de](mailto:hans-joachim.koch@jura.uni-hamburg.de)  
[www.umweltrat.de](http://www.umweltrat.de)

Datum  
27.12.2005

Sehr verehrte Frau Bundeskanzlerin, sehr geehrte Herren Bundesminister!

Zu den bedeutenden Vorhaben Ihrer Regierung zählt gewiss die beabsichtigte Reform des Föderalismus. Die ausweislich der „Ergebnisse der Koalitionsarbeitsgruppe zur Föderalismusreform“ (Stand 7.11.2005) beabsichtigte Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern betrifft maßgeblich auch den Umweltschutz. Der dort vorgesehene Kompetenzkatalog für den Umweltschutz erscheint uns lückenhaft, unsystematisch und in hohem Maße geeignet, Auseinandersetzungen zwischen Bund und Ländern – einschließlich des „Ganges nach Karlsruhe“ – herbeizuführen. Auch wird nach unserer Auffassung den Ländern ein derart weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, dass die deutsche Position im Rahmen der Europäischen Union geschwächt werden würde und in der Standortkonkurrenz der Bundesländer um die Senkung der Umweltschutzkosten für die ansässigen Unternehmen ein race to the bottom-Wettbewerb zu befürchten wäre. Gestatten Sie bitte einige Hinweise zur Begründung:

- (1) Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes für den Umweltschutz sollen künftig laut Koalitionsvereinbarung aus folgenden Kompetenztiteln bestehen:
  - einer konkurrierenden Gesetzgebung **ohne** Erforderlichkeitsklausel für Luftreinhaltung und wesentliche Teile der Lärmbekämpfung,
  - einer konkurrierenden Gesetzgebung **mit** Erforderlichkeitsklausel für die Abfallwirtschaft,
  - einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für
    - Naturschutz und Landschaftspflege sowie
    - für den Wasserhaushalt und
    - die Raumordnung,

wobei den Ländern in extremer Weise das Recht auf **abweichende Regelungen** (so genannte Abweichungsgesetzgebung) eingeräumt werden soll.

- (2) Diese Kompetenztitel sind offenkundig lückenhaft. Für wichtige Bereiche des Umweltschutzes wie die Förderung erneuerbarer Energien, die Gewährleistung der Chemikaliensicherheit, den Klimaschutz und den Bodenschutz fehlt ein spezifischer Kompetenztitel. Entsprechende Regelungen müssen auf umweltfremde Kompetenztitel wie etwa die konkurrierende Gesetzgebung für das „Recht der Wirtschaft“ gestützt werden, die nach wie vor der Erforderlichkeitsklausel unterliegen soll. Eine Neuregelung der Gesetzgebung für den Umweltschutz sollte demgegenüber vollständig sein.
- (3) Die in ihrer Reichweite unterschiedlichen Kompetenztitel (mit oder ohne Erforderlichkeitsklausel, mit oder ohne Abweichungsregelung) lassen **keine sachlich angemessene Systematik** erkennen. Warum soll die gesetzliche Regelung der Abfallwirtschaft der - inzwischen nach der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts sehr strengen - Erforderlichkeitsklausel unterliegen, während Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung mit Recht von dieser Restriktion frei sein sollen? Warum sollen Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt und Raumordnung einem exzessiven Länderzugriff unterliegen, der obendrein weit in die europarechtlich zwingenden Vorgaben hineinreicht und somit auch zu einer nicht vertretbaren Parallelgesetzgebung der Länder führen dürfte? Der Hinweis im Koalitionspapier, bei Naturschutz und Landschaftspflege, Wasserhaushalt und Raumordnung handele es sich um „Kompetenzen mit besonderem Regionalbezug“ trifft ersichtlich nicht zu. Regionale Besonderheiten sind zwar gewiss beim Vollzug etwa des Naturschutzrechts zu beachten, der gesetzlich zu normierende Handlungsrahmen etwa in Form zulässiger Schutzgebietstypen im Naturschutz ist im wesentlichen aber nicht von regionalen Aspekten abhängig.
- (4) Die in ihrer Reichweite heterogenen Gesetzgebungskompetenzen **gefährden** ernsthaft das Vorhaben Ihrer Regierung, **ein einheitliches Umweltgesetzbuch** zu schaffen. Dieses Gesetzeswerk wird in den der Erforderlichkeitsklausel unterliegenden und den der Länderabweichung zugänglichen Bereichen des Umweltschutzes alsbald nur noch auf dem Papier stehen, aber keine Geltung mehr entfalten. Nach unserer Auffassung wäre es nicht gerechtfertigt, personelle und sachliche Ressourcen in die Entwicklung eines solchen „Prestigeprojekts“ mit praktisch begrenzter Bedeutung zu investieren. Ein einheitliches Umweltgesetzbuch verlangt eine Gesetzgebungskompetenz aus „einem Guss“, also eine Kompetenz des Bundes für das „Recht des Umweltschutzes“, und zwar ohne Erforderlichkeitsklausel. Zugleich könnte den Ländern enumerativ für bestimmte, weniger wesentliche Bereiche des Umweltschutzes eine Abweichungskompetenz gegeben werden.
- (5) Die beabsichtigten Kompetenzregelungen werden zu **erheblichen Auseinandersetzungen** zwischen Bund und Ländern um die Reichweite der Erforderlichkeitsklausel und die Reichweite der Abweichungsregelungen führen. Das Ergebnis der - voraussichtlich langwierigen – Auseinandersetzungen, die nicht selten letztlich zum Bundesverfassungsgericht führen werden, ist kaum vorhersehbar, weil die maßgeblichen Kriterien zu vage sind. Angesichts solcher Risiken ist der Gesetzgeber auf der Bundesebene nur bedingt handlungsfähig. Das ist insbesondere auch mit Blick auf die Verantwortung des Bundes als Adressat der Umweltrechtssetzung der EU nicht vertretbar.
- (6) Der offenbar intendierte Wettbewerb der Bundesländer auf wichtigen Feldern des Umweltschutzes wird unter dem Druck des nationalen und internationalen Standortwettbewerbs die Länder in einen Wettbewerb um die Absenkung von Umweltschutzstandards treiben. Wir halten daher – im Gegensatz zu den Tendenzen der geplanten Föderalismus-Reform – eine Stärkung des Bundes und eine Intensivierung der Regelungen auf Ebene der Europäischen Union für unabdingbar, und zwar gerade auch im Interesse der deutschen Wirtschaft. Alle für den Wettbewerb in der EU wesentlichen relevanten Umweltregelungen sollten auf der Regulierungsebene des grenzenlosen europäischen Binnenmarktes geschehen, also durch die Organe der Europäischen Union.

Sehr geehrte Frau Bundeskanzlerin, sehr geehrte Herren Bundesminister, gestatten Sie bitte, dass ich abschließend aus dem Vorwort des Umweltgutachtens 2004 wie folgt zitiere: „Der Umweltrat rät der Bundesregierung daher, sich nachdrücklich den in der aktuellen Diskussion erkennbaren Tendenzen zu widersetzen, dem vagen und abstrakten Ziel einer Stärkung der Eigenstaatlichkeit der Länder die umweltpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland zu opfern.“ Die unter dem Zeitdruck und den auch sonst spezifischen Bedingungen der Koalitionsgespräche entwickelten Vorstellungen über die zukünftige Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz sollten deshalb nicht „das letzte Wort“ sein und noch einmal einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Dafür stehen die Mitglieder des *Sachverständigenrates für Umweltfragen* Ihnen jederzeit gern auch zu einem Gespräch zur Verfügung. Im Übrigen werden wir im Laufe des Januars eine umfangreiche Stellungnahme zu dieser für den Umweltschutz herausragend wichtigen Thematik vorlegen.

Mit freundlichem Gruß

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, overlapping strokes. The signature is positioned above a horizontal line that extends to the right.

(Univ.-Prof. Dr. Hans-Joachim Koch)