Berlin, 22. Februar 2006

Der Umweltschutz in der Föderalismusreform

Sehr geehrte Damen und Herren,

der *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)* hat schon in seinem Umweltgutachten 2004 – „Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern“ – herausgearbeitet, dass insbesondere im Interesse der europäischen und internationalen Handlungsfähigkeit Deutschlands eine Stärkung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes namentlich im Bereich von Naturschutz und Gewässerschutz erforderlich ist. Die wesentlich gegenläufigen „Ergebnisse der Koalitionsarbeitsgruppe Föderalismusreform“ haben wir in Schreiben an Frau Bundeskanzlerin Dr. *Merkel* sowie die Herren Bundesminister *Gabriel* und Dr. *Schäuble* als in hohem Maße kontraproduktiv kritisiert. Inzwischen hat der SRU die angekündigte Stellungnahme „Der Umweltschutz in der Föderalismusreform“ vorgelegt und auf Wunsch aller Obleute im Bundestagsausschuss für Umwelt am 8. Februar 2006 öffentlich vorgestellt. In der Anlage zu diesem Schreiben erlaube ich mir, Ihnen die inzwischen gedruckte Stellungnahme zuzuleiten. Der SRU verbindet damit die Erwartung, dass eine derart grundlegende Verfassungsreform in den gesetzgebenden Körperschaften intensiv und sachbezogen diskutiert wird.

Gestatten Sie zur raschen Orientierung eine Darstellung des Kerngehalts der Stellungnahme in Thesenform:

1. Eine Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen für den Umweltschutz soll

   - sich thematisch an den Herausforderungen einer modernen Umweltschutzpolitik orientieren,
   - eine eindeutige Aufgabenzuweisung mit Kompetenzentflechtung vornehmen,
   - die europa- und völkerrechtliche Handlungsfähigkeit Deutschlands im Umweltbereich gewährleisten,
   - die Kompetenzen nach den Herausforderungen der jeweiligen Sachaufgaben zuweisen und – nicht zuletzt –
   - die Grundlagen für ein Umweltgesetzbuch des Bundes schaffen.

2. Der Koalitionsentwurf für eine Verfassungsänderung verfehlt diese Ziele durchweg:

   - Die vorgesehene Kompetenzordnung für den Umweltschutz ist thematisch defizitär. Für wesentliche Umweltaufgaben fehlt eine spezielle Kompetenzgrundlage.

   - Die vorgesehene Kompetenzordnung ist unklar, unsystematisch und hochgradig konfliktanfällig. Sie umfasst ohne tragfähige sachliche Gründe nämlich fünf unterschiedliche Kompetenzzuordnungen zwischen Bund und Ländern, wobei die Grenzziehungen obendrein sehr vage sind (Erforderlichkeitsklausel, Abweichungsrechte der Länder).

   - Die exzessiven Abweichungsrechte der Länder im Naturschutz, im Gewässerschutz und in der Raumordnung sind sachlich nicht rechtfertigungsfähig und eine „Einladung“ zum Abbau von Umweltstandards.

   - Ein einheitliches und zugleich geltungsmächtiges Umweltgesetzbuch des Bundes lässt sich auf dieser thematisch defizitären, zersplitterten, teilweise vagen und in hohem Maße konfliktanfälligen Kompetenzordnung nicht schaffen. Es drohen ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Ländern, die Fortsetzung der Auseinandersetzungen vor dem Bundesverfassungsgericht und ein Gesetzeswerk, das wegen wesentlich abweichender Regelungen der Länder vielfach nur auf dem Papier steht.

3. Der SRU schlägt eine konkurrierende Gesetzgebung des Bundes für

   - das Recht des Umweltschutzes,

   - ohne Erforderlichkeitsklausel,

   - mit der Ermächtigung zur Normierung von Öffnungsklauseln zugunsten der Länder sowie

   - allenfalls mit enumerativ und restriktiv normierten Abweichungsrechten zugunsten der Länder

   vor.
   Der zugunsten der Länder im Koalitionsentwurf reklamierte „Regionalbezug“ für die Gesetzgebung im Bereich von Naturschutz, Gewässerschutz und Raumordnung beruht auf einem Missverständnis. Der „Regionalbezug“ darf und muss vielfach im planerisch-gestalterischen Vollzug der genannten Regelungsmaterien zur Geltung gebracht werden. Auf der Ebene abstrakt-genereller gesetzlicher Regelung dagegen ist ein Bedarf an „Regionalbezug“ in den Bereichen von Naturschutz, Gewässerschutz und Raumordnung grundsätzlich nicht zu erkennen. Nur soweit dies ausnahmsweise anders sein sollte, kommt ein Abweichungsrecht der Länder in Betracht.

4. Der Versuch, den Ländern umfangreiche neue Gesetzgebungskompetenzen zu verschaffen, steht in einem merkwürdigen Widerspruch dazu, dass die Länder sich seit rund einem Jahrzehnt gezwungen sehen, dramatisch Personal- und Sachmittel im Bereich des ihnen zuvörderst obliegenden Gesetzesvollzuges einsparen zu müssen. Woher sollen Personal- und Sachmittel für eine anspruchsvolle und extensivierte gesetzgeberische Tätigkeit der Länder beschafft werden? Eine weitere Schwächung des Vollzuges kommt dafür sicherlich nicht ernsthaft in Betracht.

Gestatten Sie abschließend noch den Hinweis, dass der SRU in zahlreichen Gesprächen mit Fachleuten des Umweltschutzes nirgends auf Zustimmung zu dem Koalitionsvorschlag gestoßen ist. Vielmehr sind sich die Fachleute des Umweltschutzes, mögen sie aus der Politik, der Wirtschaft, der Wissenschaft oder der Verwaltung kommen, in der Kritik am Koalitionsentwurf in allen wesentlichen Punkten einig. Dies ist eine ganz außergewöhnliche Konstellation.

Mit freundlichem Gruß

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