

Auf dem Weg zum „Umweltgesetzbuch I“

Bericht über die Sechsten Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht - Von Caspar David Hermanns, Osnabrück

Der Entwurf des ersten Teils eines Umweltgesetzbuchs (UGB I), durch den die IVU-Richtlinie und die UVP-Änderungsrichtlinie umgesetzt werden sollen, avancierte - noch bevor ihm Gesetzeskraft zuteil geworden ist - zu einem Kernstück des deutschen Umweltrechts. Denn nicht nur in der Praxis wird die Erwartung gehegt, ein UGB könne dem zersplitterten Umweltrecht zu mehr Klarheit verhelfen. So konnte Prof. Dr. Hans-Werner *Rengeling*, Direktor des Instituts für Europarecht - Abteilung Umweltrecht - der Universität Osnabrück, auch beinahe über 200 Experten aus Wissenschaft und Praxis zu den sechsten Osnabrücker Gesprächen zum deutschen und europäischem Umweltrecht vom 17. bis zum 19.06.1998 begrüßen, die sich nicht nur mit der sektorübergreifenden Materie auseinandersetzen, sondern auch die rechtspolitische Diskussion beeinflussen wollten und sich daher ein umfassendes Pensum vorgenommen hatten.

Europarechtliche Anforderungen an das UGB I

Ziel der IVU-Richtlinie sei die Erreichung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt durch die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, wobei dieser Ansatz als logische Konsequenz des im Vordringen befindlichen „Nachhaltigkeitsprinzips“ zu sehen sei, erläuterte Gernot *Schnabl*, Europäische Kommission (Brüssel), in seinem Vortrag über „Die Anforderungen der IVU-Richtlinie aus der Sicht der Europäischen Kommission“. Da die IVU-RL aber als eine Rahmenrichtlinie konzipiert sei und der materielle Inhalt der Genehmigung für eine Anlage nicht vorgegeben werde, bleibe die Ausfüllung dieses Rahmens den Mitgliedstaaten überlassen. Diese hätten die zentrale Rolle der Genehmigungsbehörde, die sämtliche Akte des Genehmigungsverfahrens vorzunehmen oder zu koordinieren habe, genauso zu berücksichtigen, wie den

Umstand, daß andere Gemeinschaftsrechtsakte und gemeinschaftsweite Emissionsgrenzwerte weitergelten würden. Grundprinzip der RL, so *Schnabl*, sei die größtmögliche Vermeidung von Umweltverschmutzungen unter Einsatz der besten verfügbaren Techniken (best available techniques - BAT)¹. Diese würden in Anbetracht ihrer Bedeutung im Rahmen des Informationsaustausches nach Art. 16 der RL Referenzdokumente (BAT-Referenzdokumente, abgekürzt BREFs) entwickelt werden². Des weiteren enthalte Anhang IV der IVU-RL einen Katalog von Kriterien, der bei der Bestimmung von BATs zu berücksichtigen sei. Zwar seien die BREFs nicht förmlich rechtsverbindlich, doch müsse davon ausgegangen werden, daß von der BREF-Basis abweichende Genehmigungsaufgaben einer entsprechenden Begründung bedürften.

Derzeit könne man noch keine Schlüsse über die Umsetzung der IVU-RL in den einzelnen Mitgliedstaaten ziehen, doch komme es nach Ansicht der Kommission vor allem auf die Qualität der BREFs und die Kenntnis von Behörden bezüglich neuer Entwicklungen bei BATs an. Ob die RL die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen werde, könne sich nach Auffassung von *Schnabl* erst nach mehrjähriger Genehmigungspraxis beurteilen lassen.

„Die Anforderungen der UVP-Änderungsrichtlinie aus der Sicht der Europäischen Kommission“ stellte Lieselotte *Feldmann*, Europäische Kommission (Brüssel), dar. Im Gegensatz zur IVU-RL ziehe die UVP-Änderungs-RL nicht so bedeutende Folgen nach sich. Zwar sei sie schon bis zum 14.03.1999 umzusetzen, doch bringe sie abgesehen von einer Ausdehnung des Katalogs der UVP-pflichtigen Verfahren und einer partiellen Neubestimmung des Anhangs II als Handreichung für eine flexible Verwaltungspraxis der Mitgliedstaaten wenig neues.

¹Hierzu *Sellner* in, *Rengeling* (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 1998, Bd. II, § 51.

²Zu Fragen der untergesetzlichen Normung im Umweltrecht siehe *Rengeling* (Hrsg.), *Umweltnormung*, Köln 1998; Bericht über die Fünften Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischen Umweltrecht, *Stüer/Hermanns*, UPR 1997, 361.

Über „Die innerstaatliche Umsetzung der IVU-Richtlinie und der UVP-Änderungsrichtlinie durch ein Erstes Buch zum Umweltgesetzbuch“ referierte MinDir Dr. Andreas Gallas, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn). Das Vorhaben eines Umweltgesetzbuchs, das nur durch Kooperation aller Beteiligten erarbeitet werden könne, müsse als langfristige Herausforderung betrachtet werden, meinte Gallas. Dabei sei das Umweltrecht auch infolge seines schweren Standes sowohl fortzuentwickeln, als auch zu vereinfachen und zu vereinheitlichen, wobei die vollständige Umsetzung des europäischen Rechts eine besondere Herausforderung darstelle. Kernstück des UGB I sei das Kapitel „Vorhabengenehmigung“ des Allgemeinen Teils, das die Genehmigungspflicht, die Genehmigungsentscheidung unter Berücksichtigung des Integrativen Anforderungsprofils und die Regelungen zum Verfahren enthalte. Diese Vorhabengenehmigung sei für alle Projekte erforderlich, die besonders nachhaltige Beeinträchtigungen für die Umwelt nach sich ziehen würden, wobei je nach Materie eine gebundene oder eine planerische Genehmigungsentscheidung getroffen werden müsse. Doch sei die planerische Zulassungsentscheidung der gebundenen nachgebildet und um Abwägungselemente angereichert worden, so daß traditionelle Planfeststellungsverfahren des Fachplanungsrechts ersetzt werden könnten. Insgesamt zeigte sich Gallas über das erreichte zufrieden. Das deutsche Recht sei durch das UGB I in der Lage, angemessen auf die europarechtlichen Vorgaben zu reagieren. Zwar könnten nicht ad hoc alle auftretenden Probleme gelöst werden, aber man sei nicht nur auf dem besten Wege, der voranschreitenden Zersplitterung des Umweltrechts Einhalt zu gebieten, vielmehr habe man jetzt einen Grundstein gesetzt, auf dem in der Zukunft weiter gebaut werden könne.

Weiterer Gegenstand der Beratungen war die Umsetzung der IVU-RL und der UVP-Änderungs-RL in Großbritannien, Frankreich und

Österreich. Bei der Umsetzung in Großbritannien müsse vor allem berücksichtigt werden, so Christopher *Braun*, Department of the Environment Transport and the Regions (London), daß das Wohnheitsrecht die Grundlage des angelsächsischen Rechtskreises sei. Daher müßten zu ändernde Gesetze die notwendigen Veränderungen sehr detailliert beschreiben, was im Umweltrecht aber kaum möglich sei. Auch deshalb habe man sich in Großbritannien für eine separate Umsetzung von IVU- und UVP-Änderungs-RL entschieden, zumal letztere mit verhältnismäßig geringem Aufwand umgesetzt werden und insbesondere das den Briten wichtige fallbezogene Identifizierungsverfahren beibehalten werden könne.

Infolge des französischen Zentralstaates, sei die Präfektur die zentrale Genehmigungsbehörde, die über einen weitreichenden Ermessensspielraum verfüge, wußte RA'in *Pascale Kromarek* (Paris), zu berichten. Insofern bedürfe es in dieser Hinsicht im Grunde keines weiteren Umsetzungsaktes. Des weiteren seien im bestehenden Genehmigungsverfahren sowohl UVP als auch Medienbetrachtung bereits integriert. Neu für das französische Recht sei allerdings der Begriff der BAT, so daß dieser zunächst definiert werden müsse, zumal Frankreich ähnlich wie Großbritannien nicht auf eine verbindliche Wirkung der Referenzdokumente für die BATs abstelle, sondern - dem weiten Ermessen entsprechend - insbesondere Einzelfallgesichtspunkte berücksichtigen möchte.

Anders stellte Dr. *Waltraud Petek*, Abteilungsleiterin im Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie (Wien), die Situation in Österreich dar. Das österreichische Umweltrecht sei vor allem durch eine starke Zersplitterung gekennzeichnet, was die Folge der komplexen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern in der Alpenrepublik sei. Allerdings seien seit 1990 Tendenzen zur Rekonzentration festzustellen. Während durch das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz aus dem Jahre 1993 ein konzentriertes Genehmigungsverfahren für die im Anhang I zum UVP-G vorgesehenen Anlagen festgelegt wurde und nun auch

die Umsetzung der UVP-Änderungs-RL keine erheblichen Schwierigkeiten bereiten werde, bestehe für die Umsetzung der IVU-Richtlinie noch weitreichender Diskussionsbedarf. So sei es zum einen die möglich, daß entweder ein einheitliches Anlagenrecht geschaffen werde oder aber andererseits die einzelnen Materiengesetze zu ändern wären. Derzeit sei aber noch nicht abzusehen, so *Petek*, wohin die weitere Entwicklung führen werde.

Bei der Frage, ob in die materielle Genehmigung nach der IVU-RL nicht auch die formelle UVP integriert werden könne, sprach sich insbesondere *Braun* - ganz im Gegensatz zu *Kromarek*, die auf die französische Praxis verwies, in der sich diese Frage gar nicht stelle - für eine Beibehaltung der Trennung der Verfahren aus, weil die Eigenständigkeit der UVP eine wesentliche europarechtliche Voraussetzung sei. Beherrscht wurde die von Prof. Dr. Hans D. *Jarass* (Universität Münster) geleitete Diskussion allerdings vor allem von der Fragestellung, inwieweit insbesondere aus dem Immissionsschutzrecht bekannte gebundene Zulassungsentscheidungen Vorbildfunktion für die abwägungsdirigierten Planungsentscheidungen haben könnten. So wurde unter anderem eine Integration der europarechtlichen Vorgaben in das Fachplanungsrecht vorgeschlagen. So regte *Jarass* eine Harmonisierung der völlig unterschiedlichen Rechtswelten an, äußerte aber zugleich Zweifel, daß eine Übernahme der derzeitig weitverzweigten Planungsinstrumente in das UGB I möglich sei. Des weiteren umstritten war die Rolle der BATs. Im Gegensatz zu *Gallas*, der schon aus Gründen des Wettbewerbs und der Schutzintensität europaweit einheitliche Standards forderte, kritisierte *Petek* das gemeinhin niedrige Niveau europäischer Standards. Daher müßten ihrer Meinung nach nationale Alleingänge über das europäische Schutzniveau hinaus regelmäßig möglich sein. Einig waren sich aber die Teilnehmer, daß es in den Mitgliedstaaten keinen Wettbewerb zwischen unterschiedlichen BATs geben dürfe, die sich zu Lasten der Umwelt auswirken könnten.

Das UGB I und das deutsche Umweltrecht

Während sich im ersten Teil der Tagung überwiegend mit den europarechtlichen Problemstellungen befaßt wurde, standen im zweiten Teil Fragen des deutschen Rechts auf dem Programm. So stellte Prof. Dr. Matthias *Schmidt-Preuß* (Universität Erlangen) die „Veränderungen grundlegender Strukturen des deutschen (Umwelt-)Rechts durch das Umweltgesetzbuch I“ anhand des den Teilnehmern der Tagung vorliegenden Arbeitsentwurfs für ein UGB I vom 15.03.1998 (AE) dar und stellte sich anschließend der von Prof. Dr. Bernd *Becker*, Universität der Bundeswehr (München), geleiteten Diskussion. Der AE sei durch ein kodifikatorisches Strukturmerkmal gekennzeichnet: Während der AT übergreifende Regelungskonzepte enthalte, normiere der BT fachlich begründete Spezifika. Diese Systematik finde sich auch im Katalog der Grundpflichten für Besondere Industrieanlagen wieder, den *Schmidt-Preuß* als Beispiel heranzog. Dabei stellte er sowohl die Schutz- und Vorsorge, als auch die Nachsorgebestimmungen, die in § I 3 S. 1 Nr. 1 - 6 AE festgeschrieben wurden, dar. Insgesamt führe die integrative Neuformulierung der Grundpflichten zu einer breitflächigen Neugestaltung von Tatbeständen und Begriffen, weshalb eine Klärung durch die Rechtsprechung im Interesse einer baldigen Konsolidierung erforderlich sei. Daher könne er vor einer von einzelnen Diskussionsteilnehmern vorgeschlagenen Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte selbst dann nur warnen, wenn im Gegenzug die Klagebefugnis erweitert werde.

Über die „Konkretisierung der materiell-rechtlichen Anforderungen der IVU-Richtlinie durch untergesetzliche Regelwerke (Art. 16, 18 IVU-RL) sowie damit zusammenhängende Aktivitäten“ referierten Ltd.MinR´in Edeltraud *Böhm-Amtmann*, Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (München), Dr. Karl-Heinz *Zierock*, Umweltbundesamt (Berlin) und Dr. Carl *Hezel*, BASF AG/Verband der Chemischen Industrie (Ludwigshafen/Frankfurt a. M.). Nach Art. 16 (2) IVU-RL habe die Kommission den Austausch über die

BATs und die damit verbundenen Überwachungsmaßnahmen zwischen den Mitgliedstaaten und den betroffenen Industrie durchzuführen und die Ergebnisse dies Informationsaustausches alle drei Jahre zu veröffentlichen. Gemäß Art. 18 IVU-RL sei der Rat ermächtigt, auf Vorschlag der Kommission Emissionsgrenzwerte für Kategorien von Anlagen gemäß Anhang I und Schadstoffe gem. Anhang III festzulegen. Vor diesem Hintergrund habe sich die Kommission ein umfassendes Pensum vorgenommen. So soll die Generaldirektion XII der Kommission die BATs beschreibende Merkblätter erstellen; allerdings liege bis heute noch nicht einmal der Entwurf eines Merkblattes vor. In der von RA Dr. Manfred *Rebentisch*, Vereinigung Deutscher Elektrizitätswerke e.V. (Frankfurt/M.), moderierten Aussprache zu den drei Referaten standen daher vor allem Fragen der Anwendbarkeit der IVU-RL zur Diskussion. Während insbesondere *Böhm-Amtmann* kritisierte, speziell Art. 16 der IVU-RL sei für eine entwickelte Industriegesellschaft einfach zu schlicht geraten, wurde dem von *Schnabl* entgegengehalten, daß zwar auch die Kommission nicht eine Lösung für alle Probleme finden könne, der Ansatz der IVU-RL aber in sich geschlossen und stimmig sei. Mit rechtsphilosophischen Diskrepanzen müsse man eben leben. Dem pflichtete *Hezel* bei, der darüber hinaus zu Bedenken gab, daß man sich einen nochmaligen Glaubenskrieg wie bei der Seveso-II-RL nicht leisten könne. Zumindest in einem waren sich aber alle Beteiligten einig: Zu einer Absenkung materieller Umweltstandards dürfe es keinesfalls kommen.

„Einzelfragen zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie“ waren Gegenstand der Ausführungen von MR Dr. Franz-Josef *Feldmann*, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Bonn). Durch die Änderungsrichtlinie komme der UVP nun größere Breitenwirkung zu, so daß in vielen Bereichen ein Grundbestand umweltrechtlicher Prüfungen gesichert werde. Die gemeinsame Umsetzung der UVP-Änderungs-RL und der IVU-RL durch die Verschmelzung ihrer Anforderungen in der integrierten Vorhabengenehmigung vermeide unnötige

Differenzierungen und trage so zur Vereinheitlichung, zur Vereinfachung und damit zur Effektivierung der Genehmigungsverfahren bei. Mit dem „Verhältnis der Vorhabengenehmigung im „UGB I“ zum fortgeltenden Genehmigungsrecht“ befaßte sich anschließend MR Dr. Andreas *Wasielowski*, Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung (Potsdam). Positiv zu bewerten sei vor allem, daß von der eindimensionalen Betrachtungsweise einzelner Umweltmedien zu Gunsten einer ganzheitlichen integrierten Betrachtungsweise abgerückt worden sei. Unbefriedigend sei dagegen, daß das gesamte alte untergesetzliche Regelwerk bis zum Inkrafttreten entsprechender neuer Regelungen fortgelte. Vor diesem Hintergrund erscheine es nämlich zweifelhaft, ob es in naher Zukunft tatsächlich zu einem Paradigmenwechsel im deutschen Anlagenzulassungsrecht komme. Schließlich warnte auch *Wasielowski* vor einer Unterschreitung umweltrechtlicher Standards in Einzelgenehmigungen, da dies einen Standortwettbewerb zu Lasten der Umwelt geradezu provoziere. Zum Abschluß der Veranstaltung erläuterte der Gastgeber und Tagungsleiter *Rengeling* „Die Bundeskompetenzen für das „UGB I““. In einem föderalen Staat wie der Bundesrepublik werfe die materiell- und verfahrensrechtliche Konzeption einer integrierten Vorhabengenehmigung in einem UGB I verschiedene kompetenzrechtliche Probleme auf. Da es in der Bundesrepublik eine einheitliche Kompetenz für das Umweltrecht nicht gebe, stelle sich die Frage, ob es sich um eine „Gesamtmaterie“ handle, die nur durch eine Verfassungsänderung bewältigt werden könne, oder ob eine Regelung aufgrund einer Kombination von Gesetzgebungszuständigkeiten in Betracht komme, wobei er – auch im Hinblick auf das Urteil des Bundesverfassungsgericht zur kommunalen Verpackungssteuer³ – sich für den letzteren Ansatz ausspreche. Im Ergebnis, dem im allgemeinen in der von Prof. Dr. Franz-Joseph *Peine* geleiteten Diskussion

³BVerfG, Urt. v. 07.05.1998 - 2 BvR 1991/95, 2004/95, 1876/91 u. a. - UPR 1998, 260.

(Universität Göttingen) zugestimmt wurde, würden sich demgemäß die Bundeszuständigkeiten für das UGB I aus einer Kombination von Regelungsbefugnissen der Art. 70 ff. GG ergeben, bei deren Auslegung die europarechtlichen Vorgaben zu beachten seien. Auch die Änderung der Art. 72 und 75 habe hieran nichts geändert, da die entsprechenden Regelungen erforderlich im Sinne von Art. 72 II GG oder ausgestaltungsbedürftig im Sinne von Art. 75 II seien.

Trotz drei Tage umfassender Beratungen konnten natürlich nicht alle Fragen des sich heute mehr als denn je im Fluß befindlichen Umweltrechts geklärt werden. So waren die Diskussionen auch häufig von einem allgemeinen Unbehagen gegenüber den in manchen Augen undurchsichtigen Entwicklungen gekennzeichnet. Dieses Unbehagen zu reduzieren ist auch ein Anspruch der mittlerweile schon traditionellen Osnabrücker Gespräche zum deutschen und europäischem Umweltrecht und es nicht übertrieben zu sagen, daß diesem Anspruch wiederum voll genügt wurde. So kann man nicht nur dem Tagungsband zu dieser Tagung, sondern auch den nächsten Osnabrücker Gesprächen zum deutschen und europäischem Umweltrecht, zu denen *Rengeling* die Fachwelt schon jetzt einlud, erwartungsvoll entgegensehen.