

Schriften zum Umweltrecht

Band 69

Kodifikation des Landesumweltrechts

Zur „Möglichkeit“ und zum „Aussehen“
eines Landesumweltgesetzes

Von

Franz-Joseph Peine



Duncker & Humblot · Berlin

FRANZ-JOSEPH PEINE

Kodifikation des Landesumweltrechts

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 69

Kodifikation des Landesumweltrechts

**Zur „Möglichkeit“ und zum „Aussehen“
eines Landesumweltgesetzes**

Von

Franz-Joseph Peine



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Peine, Franz-Joseph:

Kodifikation des Landesumweltsrechts : zur „Möglichkeit“ und zum „Aussehen“ eines Landesumweltsgesetzes / von Franz-Joseph Peine. – Berlin : Duncker und Humblot, 1996

(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 69)

ISBN 3-428-08652-X

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1996 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-08652-X

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 

Vorwort

Eine erste Fassung dieser Studie wurde dem Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Raumordnung des Landes Brandenburg als Gutachten im Januar 1995 vorgelegt. Stellvertretend für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ministeriums danke ich Frau Andrea Sander und den Herren Bode und Dr. Wasilewski. Für die Druckfassung habe ich den Text an einigen Stellen überarbeitet. Für Hilfe habe ich meinen Göttinger Mitarbeitern Silke Gantzckow und Gert Haferkamp zu danken. In den Anmerkungen verarbeitet ist die Studie "Denkschrift für ein Umweltgesetzbuch" aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; sie ist noch nicht veröffentlicht.

Es ist selbstverständlich, darauf hinzuweisen, daß die in dieser Schrift niedergelegten Ansichten ausschließlich die Ansichten des Verfassers sind.

Göttingen, im Dezember 1995

Franz-Joseph Peine

Inhaltsverzeichnis

A. Einführung	17
I. Die Aufgabenstellung: Die Möglichkeit eines Landesumweltgesetzes	17
II. Die Prüfungsmaßstäbe	18
1. Die relevanten Fragen	18
2. Der Kriterienkatalog	20
III. Der Aufbau der Untersuchung	20
B. Der Erlass eines Umweltgesetzbuchs des Bundes als Rechtsfortschritt	22
I. Die Kennzeichen des gegenwärtigen Umweltrechts	22
1. Abgrenzbares Rechtsgebiet	22
2. Innere Zerrissenheit	26
3. Konsequenz: Kodifikationsreife	28
II. Die Rahmenbedingungen für eine Kodifikation	30
1. Der Kodifikationsbegriff	30
2. Die Fähigkeit der Gesellschaft zur Kodifikation	33
3. Die Fähigkeit des Rechts zur Steuerung gesellschaftlicher Prozesse	37
4. Konsequenz: Kodifikationsmöglichkeit	43
III. Die gegenwärtige rechtspolitische Diskussion eines Umweltgesetzbuchs des Bundes	43
1. Die Professoren-Entwürfe	44
2. Die unabhängige Sachverständigenkommission	47
3. Der Stand der wissenschaftlichen Diskussion	47
4. Konsequenz: Kodifikationswunsch	49
IV. Kodifikationsvorteile	49
V. Ergebnis	54

C. Der Erlaß eines "Umweltgesetzes für das Land Brandenburg" als Rechtsfortschritt	55
I. Kodifikationsreife	55
1. Vorhandenes und denkbares zukünftiges Landesumweltrecht	55
a) Quantität und Qualität des vorhandenen Landesumweltrechts.....	55
b) Erweiterungen des vorhandenen Landesumweltrechts.....	61
2. Der Beitrag des Landesrechts zur Rechtszersplitterung	62
a) Rechtszersplitterung als Folge seiner Existenz.....	62
b) Rechtszersplitterung durch neue Gesetze	62
c) Rechtszersplitterung durch Disharmonien.....	63
d) Ergebnis.....	64
3. Mögliche Einwände gegen eine Kodifikation.....	64
a) Landeskodifikation und "Mengenfrage"	65
b) Differenzierung der Landeskodifikation in einen "Allgemeinen" und in einen "Besonderen Teil"	65
c) Landeskodifikation ohne Bundeskodifikation.....	66
d) Landeskodifikation und Länderzusammenschluß	70
e) Ergebnis.....	71
4. Folgerung.....	71
II. Kodifikationsmöglichkeit	72
III. Kodifikationswunsch.....	72
IV. Kodifikationsvorteile.....	72
V. Ergebnis	75
D. Zwischenergebnis	76
E. Leitgedanken und Inhalte eines "Umweltgesetzes für das Land Brandenburg"	78
I. Leitgedanken	78
1. Differenzierung des Gesetzes in einen "Allgemeinen" und in einen "Besonderen Teil"	78
2. Umweltrechtliche Prinzipien	78
3. Umweltqualitätsziele.....	84

4. Besondere Grundsätze.....	86
a) Besondere Grundsätze für den Naturschutz.....	87
b) Besondere Grundsätze für den Gewässerschutz.....	88
c) Besondere Grundsätze für den Bodenschutz.....	89
d) Besondere Grundsätze für den Immissionsschutz.....	89
e) Besondere Grundsätze für die Abfallwirtschaft und Abfall- entsorgung	90
f) Besondere landesspezifische Grundsätze	90
g) Folgerung.....	91
5. Handlungspflichten	91
II. Inhalte	91
1. Inhalte des "Allgemeinen Teils"	92
a) Erstes Kapitel: Allgemeine Vorschriften.....	92
b) Zweites Kapitel: Umweltpflichten und Umweltrechte	93
c) Drittes Kapitel: Planung	94
d) Viertes Kapitel: Umweltfolgenprüfung	96
e) Fünftes Kapitel: Direkte Steuerung.....	96
f) Sechstes Kapitel: Indirekte Steuerung.....	98
g) Siebentes Kapitel: Umweltinformation	100
h) Achtes Kapitel: Umwelthaftung und Entschädigung für Umweltschäden.....	100
i) Neuntes Kapitel: Beteiligung von Verbänden, Öffentlichkeit von Verfahren.....	101
k) Zehntes Kapitel: Rechtsetzung und Regelsetzung	107
l) Elftes Kapitel: Organisation und Zuständigkeiten	108
2. Inhalte des "Besonderen Teils"	110
a) Bodenschutzrecht	111
b) Immissionsschutzrecht.....	120
c) Klimaschutzrecht	123
F. Gliederungsvorschlag für ein "Umweltgesetz für das Land Brandenburg".....	128

G. Gesamtergebnis	130
H. Zusammenfassung des Gutachtens in Thesen.....	133
Literaturverzeichnis	137

Abkürzungsverzeichnis

a.D.	außer Dienst
aaO	am angegebenen Ort
AbfG	Abfallgesetz
abgedr.	abgedruckt
Abl.	Amtsblatt
Abt.	Abteilung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AsylvfG	Asylverfahrensgesetz
AT	Allgemeiner Teil
Aufl.	Auflage
Bbg	Brandenburg, brandenburgisch
BbgNatSchG	Brandenburgisches Naturschutzgesetz
BbgVerf.	Brandenburgische Verfassung
BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz
Bd.	Band
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz

BodSchG	Bodenschutzgesetz
Brat	Bundesrat
BRat-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT	Besonderer Teil
Btag	Bundestag
BTag-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V.
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Dr.	Doktor
Drs.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWiR	Deutsche Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
e. V.	eingetragener Verein
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EuGH	Europäischer Gerichtshof
evtl.	eventuell
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	die folgende Seite
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung

FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
ff.	die folgenden Seiten
FS	Festschrift für
Gbl.	Gesetzblatt
gem.	gemäß
GenTG	Gentechnikgesetz
GewA	Gewerbearchiv
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.e.S.	im engeren Sinne
i.S.	im Sinne
i. V.m.	in Verbindung mit
IUR	Informationsdienst Umweltrecht
JA	Juristische Arbeitsblätter
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KJ	Kritische Justiz
Komm.	Kommentar
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
LABfVG	Vorschaltgesetz zum Abfallgesetz für das Land Brandenburg

LImSchG	Landesimmissionsschutzgesetz, Vorschaltgesetz zum Brandenburgischen Immissionsschutzgesetz
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung
LNatSchG	Landesnaturschutzgesetz
LOG	Landesorganisationsgesetz
LPIG	Landesplanungsgesetz
LStrG	Landesstraßengesetz
LWG	Landeswassergesetz
m.E.	meines Erachtens
Nachw.	Nachweis
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrheinwestfälische Verwaltungsblätter
PolVj	Politische Vierteljahresschrift
Rn.	Randnummer
S.	Seite
s.	siehe
sächs.	sächsisch
SGB	Sozialgesetzbuch
sog.	sogenannt
Sp.	Spalte
TA-Boden	Technische Anleitung Boden
u.	unten, und
u.a.	und andere

UGB	Umweltgesetzbuch
UGB-AT	Umweltgesetzbuch Allgemeiner Teil
UGB-BT	Umweltgesetzbuch Besonderer Teil
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UTA	Umwelttechnik-Aktuell
UTR	Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts
UVP-G	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	von
Verf.	Verfasser
VersR.	Versicherungsrecht
vgl.	vergleiche
VR	Verwaltungsrundschau
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil
z. Zt.	zur Zeit
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltpolitik
ZfR	Zeitschrift für Rechtssoziologie
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

A. Einführung

I. Die Aufgabenstellung: Die Möglichkeit eines Landesumweltgesetzes

Der Gedanke, das für ein Bundesland geltende Umweltrecht in einem einzigen Gesetzbuch - Landesumweltgesetz - zusammenzufassen, ist neu. Bislang gibt es in allen 16 Bundesländern Landesumweltrecht verteilt auf eine Vielzahl von einzelnen Gesetzen. Diese Art der Regelungstechnik entspricht der in diesem Jahrhundert weitgehend üblichen: Die Gesetzgeber erlassen "Einzelfallgesetze". Im Prinzip besitzen die Gesetzgeber zwei Möglichkeiten, das Instrument "Gesetz" zwecks Lösung von Problemen einzusetzen (in der Literatur wird insoweit vom "Stil des Gesetzes" gesprochen): Sie können entweder einzelne Probleme in einzelnen Gesetzen lösen mit der Existenz einer großen Zahl von Gesetzen als Folge, oder sie können sachlich zusammenhängende Fragen in einem einzigen Gesetz beantworten mit der Vermeidung von vielen isolierten Einzelgesetzen als Konsequenz. Diese zwei Möglichkeiten bilden die beiden Endpunkte einer gedachten Geraden, auf der die verschiedenen "technischen" Varianten der Gesetzgeber verzeichnet sind, auf ein Problem mit Hilfe des Erlasses eines Gesetzes zu reagieren. Der eine Endpunkt sei Einzelfallgesetz, der andere Endpunkt Kodifikation genannt. In Ansehung der Regelungstechnik - "Kodifikation" oder "Einzelfallgesetz" - lassen sich bei einer Rückschau auf die vergangenen 200 Jahre mehrere "Wellen" beobachten. Diese sind hier nicht nachzuzeichnen¹. Festzustellen ist freilich, daß in der Zeit seit Bestehen der Bundesrepublik vorwiegend Einzelfallgesetze erlassen wurden. Die Einschränkung "vorwiegend" ist deshalb wichtig, weil auch Kodifikationen geschaffen wurden, z.B. das Baugesetzbuch, das Verwaltungsverfahrensgesetz, Teile des Sozialgesetzbuchs.

Der Gedanke der Kodifikation ist weder dem Gesetzgeber (gemeint ist das Parlament) noch der die Gesetzgebung vorbereitenden Ministerialbürokratie fremd geworden. Eine Kodifikation hat für alle mit dem Recht Befassten den großen Vorteil, eine formelle Zersplitterung des Rechts zu vermeiden, die

¹ Vgl. dazu *Wieacker*, Privatrechtsgeschichte der Neuzeit; Merten/Schreckenberger (Hrsg.), Kodifikation gestern und heute - zum 200. Geburtstag des allgemeinen Landrechts für die preußischen Staaten.

notwendig bei Verwendung des Instruments "Einzelfallgesetz" eintritt. Gerade im Bereich des Umweltrechts, soweit es bundesweit gilt, hat der Zustand der vollkommenen Rechtszersplitterung dem Gedanken der Kodifikation neue Nahrung gegeben. Um einerseits formell die Rechtszersplitterung zu überwinden und um andererseits dem vorhandenen Umweltrecht materiell zu mehr Geltung zu verhelfen, wird an eine Kodifikation gedacht. Bislang war dieser Gedanke allein auf das Bundesrecht zentriert. Ob er auch landesrechtlich relevant sei, ist in der Fachdiskussion "out of focus". Die Studie untersucht, ob die Idee eines Landesumweltgesetzes als solche realisierbar ist.

II. Die Prüfungsmaßstäbe

1. Die relevanten Fragen

Folgende Fragen müssen positiv beantwortet werden, um die Idee eines Umweltgesetzbuches als realisierbar betrachten zu dürfen:

1. Die Idee eines Umweltgesetzbuchs des Bundes ist umstritten. Sie muß sich für den Bund als sinnvoll herausstellen. Sollte für den Bereich des Bundes die Kodifikation des Umweltrechts sinnlos sein, spricht - auf den ersten Blick - vieles dagegen, die Idee einer Kodifikation auf Landesebene weiterzuverfolgen.

2. Wenn eine Bundeskodifikation sinnvoll und praktisch machbar ist, stellen sich für eine Landeskodifikation folgende Probleme: a) Sind die für die Bundeskodifikation vorgetragenen Erwägungen auf die Landeskodifikation übertragbar? Mit anderen Worten: Ist der für die Bundesebene zu bejahende Sinn und Zweck eines Umweltgesetzbuchs in gleicher Weise für ein Landesumweltgesetz bedeutungsvoll? Sollte die Studie zu einem positiven Ergebnis gelangen, fragt sich: b) Gibt es auf Landesebene angesichts der infolge der Gesetzgebungskompetenz der Länder beschränkten "Rechtsmasse" genügend "Stoff", um die zu bejahende Idee eines Landesumweltgesetzes realisieren zu können? Insbesondere muß sich ergeben, daß für einen Allgemeinen Teil eines Landesumweltgesetzes genügend Stoff vorhanden ist. Die Ausdifferenzierung eines Landesumweltgesetzes in einen Allgemeinen Teil und in einen Besonderen Teil muß möglich sein. Dieser Aufbau ist typisch für eine Kodifikation, also für eine gesetzgeberische Zusammenfassung von Antworten auf eine inhaltlich zusammenhängende Menge von Fragen. Ein Landesumweltgesetz muß formal über eine bloße Aneinanderreihung und paragraphenmäßige Durchnummerierung des Stoffes hinausgehen, weil ein Verbleiben bei letzterem

eine sachliche Täuschung wäre und den Titel "Landesumweltgesetz" zu Unrecht trüge.

Diese Diskussion betrifft das Umweltrecht eines jeden Bundeslandes. Der in dieser Studie häufig vorgenommene Rückgriff auf die rechtliche Situation des Landes Brandenburg ist lediglich beispielhaft. Für jedes Bundesland läßt sich deshalb nach Abschluß der Diskussion eine Aussage treffen, ob ein Landesumweltgesetz möglich ist. Unabhängig davon gibt es eine spezifisch brandenburgische Situation, die zweierlei kennzeichnet: zum einen die Situation der Gesetzgebung in einem neuen Bundesland, zum anderen der denkbare Zusammenschluß mit dem Bundesland Berlin zu einem neuen Bundesland. Diese Situation ist besonders zu bedenken, bevor auch für Brandenburg die Möglichkeit eines Landesumweltgesetzes zu bejahen ist.

3. Wenn die Möglichkeit bejaht wird, generell für alle Bundesländer und speziell wegen der besonderen Situation auch für Brandenburg ein Landesumweltgesetz zu schaffen, ist nach seiner inhaltlichen Reichweite und seinem Aufbau zu fragen. Zu erörtern ist insbesondere, ob Regelungsgegenstände, die bislang in einem anderen Zusammenhang gesetzlich "verortet" wurden - z.B. die Raumplanung mit ihren umweltrechtlichen Bezügen -, in ein Landesumweltgesetz integriert werden können. Speziell für das Land Brandenburg ist zu fragen, ob sein denkbare Landesumweltgesetz in Ansehung von Zielvorstellungen und Leitbildern ein spezifisches Profil erhalten kann.

Daß das vorhandene Landesumweltrecht formal in einem einzigen Gesetz zusammengefaßt werden kann, ist problemlos möglich. Diese Zusammenfassung bildet aber noch keine Kodifikation, die diesen Namen auch verdient. Bei positiven Antworten auf diese Fragen müßte sich im Ergebnis folgendes abzeichnen:

- Die für eine Kodifikation typische Differenzierung der Regelungen in einen "Allgemeinen Teil" und in einen "Besonderen Teil" müßte möglich sein, weil genügend mehrfach vorhandener und der Sache nach gleich geregelter Rechtsstoff "vor die Klammer" gezogen werden kann. Diese Differenzierung müßte als Folge vermiedener Mehrfachregelungen zu einer Reduzierung der Stoffmasse führen.
- Die mit einer Kodifikation verbundenen Ansprüche: leichtere Erreichbarkeit dessen, was Recht ist; Überschaubarkeit dessen, was Recht ist; Stärkung des Bewußtseins der Bürgerinnen und Bürger für das, was Recht ist - alles in allem: Der Zugang zum Umweltrecht und dessen Verinnerlichung zwecks