

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

---

**Band 131**

**Das Umweltgesetzbuch  
als Motor oder Bremse der  
Innovationsfähigkeit in Wirtschaft  
und Verwaltung?**

**Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der Tagung der  
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
vom 22. bis 24. Oktober 1997**

**herausgegeben von**

**Eberhard Bohne**



**Duncker & Humblot · Berlin**

**Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse  
der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 131

# Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?

Der Entwurf eines Umweltgesetzbuches  
der Unabhängigen Sachverständigenkommission  
beim Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und Reaktorsicherheit

Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der Tagung der  
Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer  
vom 22. bis 24. Oktober 1997

herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung? :**  
der Entwurf eines Umweltgesetzbuches der Unabhängigen Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit : Vorträge und Diskussionsbeiträge auf der Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 22. bis 24. Oktober 1997 / hrsg. von Eberhard Bohne. – Berlin : Duncker und Humblot, 1999  
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer ; Bd. 131)  
ISBN 3-428-09828-5

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1999 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme und Druck:

Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-09828-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

Die Unabhängige Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde im Jahr 1992 vom damaligen Bundesumweltminister Professor Dr. *Klaus Töpfer* mit dem Auftrag eingesetzt, innerhalb von fünf Jahren den Entwurf eines Umweltgesetzbuchs mit Begründung zu erarbeiten. Mitglieder der Kommission waren Rechtsanwalt Professor Dr. *Manfred Bulling* (Regierungspräsident Stuttgart a. D.), Dr. *Günter Gaentzsch* (Vorsitzender Richter am Bundesverwaltungsgericht), Professor Dr. *Hubert Peter Johann* (Konzernbeauftragter für Umweltschutz, Mannesmann AG), Professor Dr. *Michael Kloepfer* (Stellvertretender Kommissionsvorsitzender, Humboldt-Universität Berlin), Rechtsanwalt Dr. *Rüdiger Schweikl* (Umweltreferent der Stadt München a. D.), Rechtsanwalt Dr. *Dieter Sellner*, Professor Dr. *Horst Sandler* (Kommissionsvorsitzender, Präsident des Bundesverwaltungsgerichts a. D.) und Professor Dr. *Gerd Winter* (Universität Bremen). Die Kommission legte ihren Entwurf im September 1997 vor.

Der Kommissionsentwurf ist Ergebnis und zugleich seltenes Beispiel einer langfristig angelegten und planmäßig verfolgten Politikentwicklung. Diese begann im Jahr 1976 mit einem Prüfauftrag der damaligen Bundesregierung, umfaßte mehrere wissenschaftliche Untersuchungen zur Kodifizierbarkeit des Umweltrechts und führte zur Erarbeitung des Entwurfs eines Umweltgesetzbuchs in den Jahren 1990 und 1994 durch eine Gruppe von Rechtsprofessoren, die mit ihrem Entwurf die Kodifizierbarkeit des Umweltrechts demonstrierte. Im Gegensatz zu der Professorengruppe war die Sachverständigenkommission pluralistisch zusammengesetzt, weil die Schaffung eines Umweltgesetzbuches nicht allein ein juristisches Problem, sondern vor allem ein Problem der gesellschaftlichen Konsensbildung darstellt. Die Kommission sollte daher mit ihrem Entwurf zugleich Möglichkeiten der Konsensfindung aufzeigen.

Auf der Tagung der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 22. bis 24. Oktober 1997 wurde der Kommissionsentwurf erstmals einer breiten Fachöffentlichkeit vorgestellt. Die Referenten und Teilnehmer der Tagung kamen aus der Verwaltung und Wirtschaft, den Umweltverbänden, der Wissenschaft und der Politik und spiegelten somit ein breites Spektrum der gesellschaftlichen Kräfte wider, die künftig Einfluß auf die Schaffung eines Umweltgesetzbuches nehmen werden. Die Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer war drei Tage lang ein Forum für Auseinandersetzungen von hohem wissenschaftlichen, rechts- und gesellschaftspolitischen Rang. Die in diesem Band veröffentlichten Tagungsergebnisse bilden eine hervorragende Grundlage für

die weitere fachliche und politische Diskussion zur Fortentwicklung des Umweltrechts.

Mein herzlicher Dank gilt allen, die diese Tagung ermöglicht haben, insbesondere denjenigen, die Referate gehalten und Diskussionen moderiert haben, dem Umweltbundesamt für die Förderung der Tagung und meinen Mitarbeitern Michael Reifenberg und Ellen Reimann für die Unterstützung bei der Redaktion und Herstellung der Druckfassung des Tagungsbandes.

Speyer, im Januar 1999

Eberhard Bohne

## Inhaltsverzeichnis

Begrüßung	
Von <i>Siegfried Magiera</i> .....	13

Einführung	
Von <i>Eberhard Bohne</i> .....	17

### *Erster Teil*

#### **Konzeptionelle Grundlagen eines Umweltgesetzbuches**

Innovation und Beharrung im Kommissionsentwurf	
Von <i>Horst Sendler</i> .....	25

Diskussionsbericht	
Von <i>Oliver H. Schäfer</i> .....	55

Das Umweltgesetzbuch als Instrument rechtlicher und administrativer Innovation	
Von <i>Walter Hirche</i> .....	57

Diskussionsbericht	
Von <i>Olaf Schaefer</i> .....	67

Kodifikation nationaler Umweltrechte – Innovationsimpulse oder Bedrohung des EG-Umweltrechts?	
Von <i>Ursula Schleicher</i> .....	73

Diskussionsbericht	
Von <i>Holger Holzwart</i> .....	85

*Zweiter Teil***Steuerungsfunktionen von Allgemeinem und Besonderem Teil eines Umweltgesetzbuches sowie Folgerungen für die Ausgestaltung umweltrechtlicher Instrumente****Arbeitsgruppe 1: Vorhabengenehmigung**Moderation: *Franz-Josef Feldmann*

Konzeption, materiell-rechtliche Voraussetzungen und Verfahren der Vorhabengenehmigung	
Von <i>Dieter Sellner</i> .....	91
Vorhabengenehmigung – Stellungnahme aus der Sicht der Länder	
Von <i>Klaus Hansmann</i> .....	115
Vorhabengenehmigung – Stellungnahme aus der Sicht der Unternehmen	
Von <i>Jürgen Fluck</i> .....	125
Vorhabengenehmigung – Stellungnahme aus der Sicht der Umweltverbände	
Von <i>Christian Schrader</i> .....	139
Diskussionsbericht	
Von <i>Daniela von Bubnoff</i> .....	155

**Arbeitsgruppe 2: Recht- und Regelsetzung**Moderation: *Peter-Christoph Storm*

Konzeption, Handlungsformen, Organisation und Verfahren der Recht- und Regelsetzung	
Von <i>Michael Kloepfer</i> .....	161
Recht- und Regelsetzung – Stellungnahme aus der Sicht der Länder	
Von <i>Edeltraud Böhm-Amtmann</i> .....	189
Recht- und Regelsetzung – Stellungnahme aus der Sicht der Unternehmen	
Von <i>Karsten Dienes</i> .....	195

Recht- und Regelsetzung – Stellungnahme aus der Sicht der Umweltverbände Von <i>Michael H. Rieß</i> .....	207
Diskussionsbericht Von <i>Regine Schunda</i> .....	215
 <b>Arbeitsgruppe 3: Ökonomische Instrumente, betrieblicher Umweltschutz</b>	
Moderation: <i>Barbara Schuster</i>	
Konzeption, Instrumententypen und Wirkungsweise indirekter Verhaltenssteuerung Von <i>Rüdiger Schweikl</i> .....	219
Ökonomische Instrumente, betrieblicher Umweltschutz – Stellungnahme aus der Sicht der Länder Von <i>Stefan Frey</i> .....	225
Ökonomische Instrumente, betrieblicher Umweltschutz – Stellungnahme aus der Sicht der Unternehmen Von <i>Gerhard Voss</i> .....	233
Ökonomische Instrumente, betrieblicher Umweltschutz – Stellungnahme aus der Sicht der Umweltverbände Von <i>Eckhard Bergmann</i> .....	241
Diskussionsbericht Von <i>Uta Neumann</i> .....	247

*Dritter Teil*

**Konsequenzen eines Umweltgesetzbuches für Umweltplanung und Gesetzesvollzug der Länder, betrieblicher Umweltschutz, Öffentlichkeit und EG-rechtliche Entwicklung**

Umweltplanung sowie organisatorische Konsequenzen des Kommissionsentwurfs für die Länder Von <i>Manfred Bulling</i> .....	263
Diskussionsbericht Von <i>Ruth Werhahn</i> .....	277

Konsequenzen des Kommissionsentwurfs für das betriebliche Umweltmanagement	
Von <i>Hubert Peter Johann</i> .....	281
Diskussionsbericht	
Von <i>Ruth Werhahn</i> .....	301
Umweltinformation, Bürger- und Verbandsbeteiligung	
Von <i>Gerd Winter</i> .....	305
Diskussionsbericht	
Von <i>Oliver H. Schäfer</i> .....	321
Der Kommissionsentwurf und die Fortentwicklung umweltrechtlicher Instrumente auf EG-Ebene	
Von <i>Karl von Kempis</i> .....	323
Diskussionsbericht	
Von <i>Holger Holzwart</i> .....	337
 <i>Vierter Teil</i> <b>Politische Bewertungen</b>	
Der Kommissionsentwurf aus der Sicht der Länder	
Von <i>Klaudia Martini</i> .....	343
Der Kommissionsentwurf aus der Sicht der Wirtschaft	
Von <i>Carsten Kreklau</i> .....	351
Der Kommissionsentwurf aus der Sicht der Umweltverbände	
Von <i>Christian Schrader</i> .....	365
Diskussionsbericht	
Von <i>Matthias Niedobitek</i> .....	373

Der Kommissionsentwurf – Innovative Gesetzgebung oder Vergeudung knapper politischer und administrativer Ressourcen	
Von <i>Angela Merkel</i> .....	379
Podiumsdiskussion	
Von <i>Rainer Baake, Werner Buchner, Birgit Homburger, Michael Kloepper, Angela Merkel</i>	
Moderation: <i>Eberhard Bohne</i> .....	385
Verzeichnis der Referenten, Moderatoren, Teilnehmer der Podiumsdiskussion und der Berichterstatter .....	417
Sachverzeichnis .....	421



## **Begrüßung**

Von Siegfried Magiera

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

die Tagung, zu der ich Sie im Namen der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer und auch persönlich sehr herzlich willkommen heiße, kann nach ihrem Thema und Zeitpunkt kaum aktueller sein. Erst vor wenigen Wochen, im Juli dieses Jahres, hat die Unabhängige Sachverständigenkommission beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit den Entwurf eines Umweltgesetzbuches vorgelegt. Die Hochschule Speyer schätzt sich deshalb glücklich, daß unmittelbar im Anschluß daran eine Erörterung und Auswertung dieses Entwurfs im Rahmen einer ihrer Veranstaltungen erfolgen kann.

Mein Dank gilt Herrn Professor Bohne, daß es ihm gelungen ist, eine so große Zahl hervorragender Kenner der Materie aus Wissenschaft und Praxis, unter ihnen Mitglieder der Unabhängigen Sachverständigenkommission, für die Teilnahme an dieser Tagung zu gewinnen. Als Angehöriger des Umweltministeriums hat Herr Bohne seinerzeit die Entstehung des Entwurfs aus der Sicht der Praxis begleitet. Die Praxisrelevanz kommt in der Formulierung des Tagungsthemas und der einzelnen Referatsthemen zum Ausdruck und verspricht eine gründliche, wohl auch kontroverse Diskussion des Entwurfs mit weiterführenden Ergebnissen.

Damit wird dem Anliegen der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer entsprochen, das von ihr in Forschung und Lehre verfolgt wird, insbesondere auch im Rahmen ihrer sog. Fortbildungsveranstaltungen für Führungskräfte des öffentlichen Dienstes. Dieses Angebot ist in den vergangenen Jahren umgestaltet und den geänderten Bedürfnissen angepaßt worden. Die sog. Regelfortbildung wurde, nicht zuletzt auf Wunsch der Länder, aufgegeben zugunsten eines breit gefächerten Angebots an Tagungen, Foren und Seminaren mit unterschiedlicher Zielrichtung und Arbeitsweise. Jede Veranstaltung erhält somit ihr eigenes Profil, das durch die Vorgaben der wissenschaftlichen Leitung und zugleich durch den Dialog zwischen Referenten und übrigen Teilnehmern geprägt wird.

Das Thema Ihrer Tagung, meine Damen und Herren, ist in mehrfacher Hinsicht kontrovers, spannend und erörterungswürdig. Zum einen geht es um die Frage der Kodifikationsfähigkeit des Rechts im allgemeinen und des Umweltrechts im besonderen. Ob die Zeit dafür geeignet und reif ist, wird bekanntlich – wie auch schon früher – unterschiedlich beantwortet. Dies liegt im wesentlichen an dem unterschiedlichen Kodifikationsbegriff, der jeweils zugrunde gelegt wird. Je voll-

kommener und dauerhafter die Kodifikation sein soll, umso weniger erreichbar ist sie. Wird die Kodifikation lediglich als ein möglichst dauerhafter, widerspruchsfreier und übersichtlicher Ordnungsrahmen verstanden, der bei Bedarf an neuere Entwicklungen anzupassen ist, so erscheint sie nicht nur als realisierbar, sondern unter Umständen auch als vorteilhaft und erstrebenswert. Dazu kann auch die Kodifikation des Umweltrechts gerechnet werden. Im einzelnen ist dies überzeugend in der Einleitung der Unabhängigen Sachverständigenkommission zu ihrem Entwurf eines Umweltgesetzbuches und zuvor schon von ihrem Mitglied, Herrn Professor Kloepfer, anlässlich einer Tagung unserer Hochschule zur „Kodifikation gestern und heute“ ausgeführt worden.

Zum anderen und, wie ich annehme, hauptsächlich werden Sie sich, meine Damen und Herren, während der Tagung mit dem Inhalt des vorgelegten Kodifikationsentwurfs befassen. Insgesamt haben sich die Autoren des Entwurfs zum Ziel gesetzt: „Mehr Umweltschutz durch weniger Normen“. Ob dies in genügendem Maße gelungen ist, wird mancher angesichts der 17 Kapitel mit 775 Paragraphen sowie zusätzlichen 1212 eng beschriebenen Druckseiten Begründung vielleicht bezweifeln wollen. Andererseits soll das Umweltgesetzbuch mehr als 20 Einzelgesetze ablösen, die gegenwärtig ein verwirrendes, äußerlich wie innerlich zersplittertes, Geflecht von Rechtsnormen bilden. Selbst wenn die Quantität der Normen durch das Umweltgesetzbuch nicht entscheidend verringert werden sollte, wird – wie schon ein erster Blick in das Inhaltsverzeichnis zeigt – eine erheblich verbesserte Transparenz und Rechtsklarheit durch systematische Aufbereitung und Fortentwicklung des bestehenden Normengeflechts erreicht.

Auch eine Kodifikation des Umweltrechts wird dessen dynamische Entwicklung in absehbarer Zukunft nicht aufhalten. Dies folgt nicht nur aus der Neuartigkeit der Regelungsmaterie, die in ihrer heutigen Intensität nur wenige Jahrzehnte zurückreicht, sondern auch aus ihrer transnationalen Verflechtung. Wie in anderen Bereichen zeigen sich auch und gerade im Umweltbereich die Grenzen einer isolierten nationalen Regelung. So mußten schon in den siebziger Jahren Regelungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zum Umweltschutz erlassen werden, obwohl erst die Einheitliche Europäische Akte von 1986 dafür eine ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage im Vertragsrecht schuf. Zutreffend verweist die Sachverständigenkommission auf das Zusammenspiel globaler, regionaler und nationaler Umweltvorschriften, auf Kodifikationsansätze in anderen Staaten sowie auf völker- und europarechtliche Regelungen, die zu berücksichtigen und zu beachten sind.

Insbesondere für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten gilt, daß ein wirksames Umweltrecht nur gemeinsam erarbeitet werden kann, indem jeder von jedem lernt und die unterschiedlichen Konzepte aufeinander abgestimmt werden. Dies hat beispielsweise zu einer Vielfalt an Instrumenten des Umweltschutzes auf gemeinschaftlicher und mitgliedstaatlicher Ebene geführt, die zwar einige Abgrenzungs- und Auswahl Schwierigkeiten mit sich bringt, aber auch die Feinsteuerung

in den Mitgliedstaaten unter dem Gesichtspunkt der Effizienz und Verhältnismäßigkeit erleichtert.

Während die transnationale, insbesondere die europäische Dimension in die Beratungen der Sachverständigenkommission einbezogen wurde, kam sie in der Zusammensetzung und Verfahrensweise der Kommission nicht gleichermaßen zum Ausdruck. Soweit ersichtlich, gehörten ihr Sachverständige aus anderen Staaten oder den Gemeinschaftsinstitutionen nicht an und wurden von ihr auch nicht in den Anhörungen hinzugezogen.

Insoweit bietet jedoch die öffentliche Diskussion, die sich nunmehr an die Vorlage des Entwurfs anschließen soll, Gelegenheit, transnationale Experten einzubeziehen. Den Beginn macht diese Tagung mit Referenten aus den europäischen Institutionen.

Mit dieser Tagung, meine Damen und Herren, setzt die Hochschule Speyer erneut einen Schwerpunkt im Bereich des Umweltrechts, das schon bisher unter verschiedenen Aspekten Gegenstand von Veranstaltungen der Hochschule oder des ihr beigeordneten Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung war. Ich freue mich, daß Herr Kollege Bohne diese Tradition aufgegriffen hat, und wünsche Ihnen allen ein gutes Gelingen der Tagung mit anregenden und ertragreichen Gesprächen in und neben den Arbeitssitzungen.