

Schriften zum Umweltrecht

Band 120

Umweltföderalismus

**Föderalismus in Deutschland:
Motor oder Bremse für den Umweltschutz?**

**Herausgegeben von
Michael Kloepfer**



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER (Hrsg.)

Umweltföderalismus

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 120

Umweltföderalismus

Föderalismus in Deutschland:
Motor oder Bremse für den Umweltschutz?

Wissenschaftliche Tagung
des Forschungszentrums Umweltrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin



Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Umweltföderalismus : Föderalismus in Deutschland :
Motor oder Bremse für den Umweltschutz? ;
wissenschaftliche Tagung des Forschungszentrums Umweltrecht
der Humboldt-Universität zu Berlin / Hrg.: Michael Kloepfer. –
Berlin : Duncker und Humblot, 2002
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 120)
ISBN 3-428-10869-8

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

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 3-428-10869-8

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Vorwort

Der Zustand des Föderalismus in Deutschland gerät zunehmend in die Diskussion. Beklagt wird eine Erosion der bundesstaatlichen Ordnung zugunsten eines wachsenden Zentralismus. Zahlreiche Politiker, Wissenschaftler und Praktiker sprechen sich vermehrt für eine Neujustierung der feingliedrigen Mechanismen zwischen Bund und Ländern aus. Als Stell-schrauben bieten sich sowohl das grundgesetzliche System der Gesetzgebungskompetenzen als auch der sich ins Inflationäre entwickelnde Bereich exekutiver Verschränkungen zwischen den verschiedenen Ebene des Bundesstaates an. Als Kern dieses Diskurses hat sich die Debatte um den sogenannten Wettbewerbsföderalismus einerseits und einen kooperativen Föderalismus andererseits herauskristallisiert, die durch Fragen der Implementation europäischen Rechts ergänzt und verschärft wird.

Hinter diesem eher abstrakt anmutenden Diskussionen verbergen sich eine Fülle praktischer Probleme. Das Forschungszentrum Umweltrecht der Humboldt-Universität zu Berlin hat unter maßgeblicher Förderung der Deutschen Bundesstiftung Umwelt ein Projekt initiiert, das die Spannungsfelder des Föderalismus anhand des Referenzgebietes Umweltrecht untersucht. Gleichzeitig werden damit auch Spannungsfelder des bundesstaatlichen Umweltschutzes aufgedeckt, die in der praktischen Anwendung durch Betriebe, rechtliche Beratung und Verwaltung zunehmend Vollzugsprobleme des deutschen Umweltrechts aufwerfen.

Im Rahmen dieses Projektes veranstaltete das Forschungszentrum Umweltrecht am 24. und 25. April 2001 in Berlin eine wissenschaftliche Tagung unter dem Titel: „Umweltföderalismus – Föderalismus in Deutschland: Motor oder Bremse für den Umweltschutz?“. Zahlreiche Vertreter aus Wissenschaft und Praxis analysierten und diskutierten den Zustand und die Perspektiven des Umweltschutzrechts unter den Bedingungen des Bundesstaates mitsamt seinen europarechtlichen Bezügen. Aufgrund des abfallwirtschaftlichen Bezuges des Gesamtprojektes wurden vor allem diejenigen Teilgebiete des Umweltrechts näher beleuchtet, die für die kleinen und mittleren Unternehmen der Abfallwirtschaft von besonderem Belang sind. Hier handelt es sich vor allem – neben dem Kreislaufwirtschafts-/Abfallgesetz des Bundes und entsprechender Landesabfallgesetze – um Rechtsvorschriften aus den Bereichen Bodenschutz, Gewässerschutz und Immissionsschutz sowie deren Vollzug.

Dieser Tagungsband dokumentiert die Vorträge der zahlreichen Referenten aus den Bereichen Wirtschaft, Staat und Wissenschaft und spiegelt den gegenwärtigen Diskussionsstand zum Zustand und den Perspektiven des Umwelföderalismus wider. Zum Gelingen des Tagungsbandes trug maßgeblich mein wissenschaftlicher Mitarbeiter, Herr Rechtsanwalt Stefan Assenmacher, bei, der die Tagung zusammen mit meinen wissenschaftlichen Mitarbeitern Frau Anne-Kathrin Fenner und Herrn Guido Wustlich konzeptionell vorbereitet und organisatorisch durchgeführt hat. Besonderer Dank gebührt auch der Deutschen Bundesstiftung Umwelt für die großzügige Förderung der Tagung.

Berlin, im Dezember 2001

Michael Kloepfer

Inhaltsverzeichnis

Begrüßung

<i>Michael Kloepfer</i>	11
<i>Josef Feldmann</i>	17

A. Grundfragen des Föderalismus

<i>Steffen Flath</i> Zustand und Perspektive des deutschen Föderalismus aus Sicht der Praxis ..	23
<i>Hartmut Bauer</i> Zustand und Perspektive des deutschen Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft	31
<i>Horst Risse</i> Föderalismus im europäischen und ausländischen Recht aus Sicht der Praxis	63
<i>Juliane Kokott und Bernhard Raberger</i> Föderalismus im europäischen und ausländischen Recht aus Sicht der Wissenschaft	75

B. Grundfragen von Umweltschutz und Föderalismus

<i>Franz-Joseph Peine</i> Probleme der Umweltschutzgesetzgebung im Bundesstaat	109
<i>Wolfgang Bergfelder</i> Probleme des Umweltrechtvollzugs im Bundesstaat	127
<i>Stefan Paetow</i> Probleme der umweltrechtlichen Rechtsprechung im Bundesstaat	133
<i>Ludwig Krämer</i> Europäische Umweltpolitik und deutscher Föderalismus aus Sicht der Praxis	143
<i>Astrid Epiney</i> Europäisches Umweltrecht und deutscher Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft	167

C. Einzelfragen von Umweltschutz und Föderalismus

1. Abfallwirtschaft und Föderalismus

<i>Hellmut Königshaus</i>	
Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft	193
<i>Frank Petersen</i>	
Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung.....	201
<i>Walter Frenz</i>	
Abfallwirtschaft und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft	227

2. Immissionsschutz und Föderalismus

<i>Claus-Peter Martens</i>	
Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft	257
<i>Klaus Hansmann</i>	
Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung	275
<i>Helmuth Schulze-Fielitz</i>	
Immissionsschutz und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft.....	287

3. Bodenschutz und Föderalismus

<i>Birgit Spießhofer</i>	
Bodenschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft	323
<i>Bernhard Remde</i>	
Bodenschutz und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung.....	349
<i>Edmund Brandt</i>	
Bodenschutz und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft	357

4. Gewässerschutz und Föderalismus

<i>Frank Andreas Schendel</i>	
Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Wirtschaft.....	373
<i>Konrad Berendes</i>	
Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Verwaltung.....	389
<i>Rüdiger Breuer</i>	
Gewässerschutz und Föderalismus aus Sicht der Wissenschaft	403
Autorenverzeichnis	441

Begrüßung

Begrüßung

Von Michael Kloepfer

Die Vorzüge des Föderalismus sind unübersehbar. Wenn es einen verfassungspolitischen Exportartikel der Bundesrepublik Deutschland neben der Rechtsstellung des Bundesverfassungsgerichts im Grundgesetz gegeben hat, dann war dies das föderalistische Modell, auch wenn es vielleicht nicht ganz so freiwillig in allen Einzelheiten in das Grundgesetz eingeführt wurde, wie es heute in der Nachschau erscheint. Die verfassungsrechtliche Verankerung des Föderalismus war eine politische Strukturentscheidung, die Schule gemacht hat. Dem widerspricht auch nicht, dass es sich im Nachkriegsdeutschland – von Bayern, Sachsen, Hamburg und anderen Beispielen abgesehen – bei den Ländern, insbesondere bei den „Bindestrich-Staaten“ nicht unbedingt um historisch gewachsene Gebilde gehandelt hat, sondern um solche, die künstlich zusammengesetzt wurden.

Die Entscheidung, eine bundesstaatliche Struktur vorzuschreiben, obwohl die Substrate und die Voraussetzungen in vielen Bereichen nicht oder noch nicht gegeben waren, hat sich als richtig erwiesen. Diese Herausforderung, dass bundesstaatliche Modell mit Leben zu erfüllen, obwohl die Voraussetzungen zu einem Teil gefehlt haben, ist eine der großen historischen Leistungen der Nachkriegsentwicklung des Verfassungsrechts in Deutschland. Dabei geht es nicht nur und vielleicht auch nicht mehr vorrangig um die Abbildung von regionalen Verschiedenheiten nach der Devise: Jedem Stamm sein eigenes Land, sondern es geht auch darum, im Sinne eines Funktionsaustausches eines der großen Grundprobleme der Parteiendemokratie auszugleichen: nämlich den Verlust von Gewaltenteilung in einem von Parteien geprägten Staat.

Man kommt nicht umhin festzustellen, dass es, gleich wer gerade die politische Mehrheit im Bund innehat, einen Machtverbund zwischen der Regierung und den mehrheitlichen Regierungsfractionen gibt. An dieser entscheidenden Stelle wird die Zweiteilung zwischen Legislative und Exekutive stark relativiert. Die Opposition, per se in der Minderheit, kann diese zentrale Aufgabe der Aufteilung nach der Gewaltenteilung nicht wahrnehmen. Sie hat typischerweise nicht die Mehrheit, eigene Gesetzesentwürfe durchzubringen. In diese Lücke ist historisch der Föderalismus in Deutschland gestoßen. Ein von der Opposition beherrschter Bundesrat kann der

Bundesregierung ernsthafte Schwierigkeiten bereiten. Trotz allen Jammern um den Parteien-Bundesstaat hat dieser eine neue Form der Gewaltenschränkung, der Gewaltenteilung und somit der Kontrolle an seiner Stelle geformt. Im Ergebnis war dies auch erfolgreich, selbst wenn wir an vielen Stellen Gründe zur Kritik haben.

Föderalismus ist eine intelligente Herrschaftsform und eine Herrschaftsform der Intelligenten. Der Föderalismus kann vieles ermöglichen, nämlich politische Heimstatt zu bieten in einem großen Gebilde, das diese geistige Behausung oft nicht mehr bereitstellen kann, politischen Konsens zu finden über Parteigrenzen hinweg, Vielfalt zu entfalten, Wettbewerb zu fördern, Neuerungen perfekt zu erproben, Opposition zu integrieren.

Wie trotz föderalistischer Vielfalt effiziente Entscheidungsstrukturen ent- und bestehen können, wie groß die Länder sein müssen und wie eine funktionierende Kompetenzverteilung aussehen kann, ist eine spannende Frage, welche die Ökonomen zum Teil unter dem Begriff der ökonomischen Föderalismustheorie untersuchen. Das richtige Maß zu finden, ist auch in diesem Themenfeld eine ganz wichtige Sache.

Föderalismus kann eine sehr effiziente Herrschaftsform sein, die weder umständlich sein noch Ressourcen vergeuden muss. Eine Voraussetzung dafür ist, dass ein vernünftiger Ausgleich gefunden wird zwischen den Befugnissen der Zentrale und denen der Länder und natürlich in der europäischen Zusammenbindung auch eine vernünftige Verteilung zwischen Brüssel und den Mitgliedsstaaten.

Föderalismus ist auch ein Innovations- und Entdeckungssystem. Diese Funktion ist nicht zu verachten, da wir mit der Zentrale 17 politische Zentren haben, die sich Gedanken machen können über politische Entscheidungen. Bei allen Schwierigkeiten, die noch zu beleuchten sind, besteht auch immer die Möglichkeit, dass Innovationen in den einzelnen Ländern geschaffen werden. Dies ermöglicht und animiert zugleich eine gewisse Konkurrenz der Länder untereinander.

Als Umweltrechtler kann man eine Geschichte des Umweltrechts in Deutschland nur schreiben, indem man die historische Bedeutung der Länder hervorhebt. Das erste Immissionsschutzgesetz war nicht das des Bundes, sondern stammte aus Nordrhein-Westfalen. In vielen anderen Bereichen kann man ebenfalls diese Pionier- und Entdeckungsfunktion der Länder sehr gut nachvollziehen. Nach einer entsprechenden Ausprobier- und Konkurrenzphase ist dann regelmäßig eine Zentralentscheidung möglich gewesen.

Den Vorteilen stehen allerdings auch unverkennbare Nachteile des Föderalismus gegenüber. Sie werden deutlich bei Schwierigkeiten, die im Umweltrecht, aber auch anderswo auftreten. Bundesweite Probleme mit Bun-

deszuständigkeiten ist eben einfacher als mit Landeskompetenzen. Als derzeit gängiges Beispiel von Nachteilen des Föderalismus wird immer noch die Mitwirkung Deutschlands in den europäischen Gremien bei der Willensbildung genannt. Die Willensbildung in Europa ist nach einem schönen Zitat immer ein „ethnologisches Problem“, wenn die Deutschen auftreten. Das heißt, die Frage, wie sich die Länder in Brüssel über Art. 23 GG gerieren, ob sie einen einheitlichen Willen bilden oder ob sie die deutsche Position per se schwächen, ist etwas, was man in Ruhe und mit der Bereitschaft zur Korrektur diskutieren muss. Neben der Willensbildung in Europa ist auch die Umsetzung europäischen Rechts ein weiteres Hauptproblem. Die Umsetzung – z. B. der Wasserrahmenrichtlinie – lässt angesichts der Kompetenzlage in Deutschland sicherlich manches grundsätzliche Problem aufkommen. Hier gibt es unter Umständen auch Korrekturbedarf am Föderalismus.

Natürlich sind föderalistische Strukturen kompliziert und es gibt in Deutschland auch eine Form der Überkompliziertheit. Es gibt auch Dinge, die den kleinen und mittleren Unternehmen als schlechterdings kaum noch leistbar erscheinen. Aber gleichwohl muss man sagen, dass gute Strukturen häufig gerade nicht die ganz einfachen sind. Auch Demokratie ist kompliziert und trotzdem ist sie unersetzlich.

Häufig wird kritisiert, dass die Länder vielleicht zu viele Zuständigkeiten hätten. Für diese Kritik gibt es auch Ansatzpunkte, beispielsweise wenn es wirklich zutreffen sollte, was die derzeitige Bundesregierung nun erklärt: Dass nämlich dem Umweltgesetzbuch die Landeskompetenzen entgegenstehen würden. Wenn dem wirklich so wäre, könnte man sich fragen, ob hier eine Korrektur erforderlich wäre. Nur wurde diese Auffassung der Bundesregierung von ihr früher selbst nicht vertreten und von den früheren Bundesregierungen ebenfalls nicht. Es erstaunt schon, dass die Bundesregierung in ihrer Koalitionsvereinbarung den Erlass des Umweltgesetzbuches vereinbart hat, und nun keine Kompetenz für die eigenen Vorhaben bestehen soll. Und noch erstaunlicher ist, dass die Länder keine Kompetenzprobleme sahen und der Bund sich zum Sachwalter angeblicher Länderzuständigkeiten macht.

Soweit ersichtlich, hat die derzeitige Auffassung der Bundesregierung, was die Kompetenzlage betrifft, im Schrifttum keine wesentliche Gefolgschaft gefunden. Nachdem die IVU-Richtlinie nun umgesetzt worden ist, wäre zu prüfen, ob nicht jetzt verfassungsrechtlich zertifizierte Teile für eine Kodifikation vorliegen.

Sollte die Bundesregierung mit ihrer Behauptung der entgegenstehenden Länderkompetenzen Recht haben, muss man sich natürlich Gedanken darüber machen, ob hier nicht eine Fehlgewichtung an Kompetenzen gegeben ist. Gleichwohl ist grundsätzlich davor zu warnen, die Länderzuständigkei-