

## Vorblatt

### Entwurf eines . . . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 74 GG — Umweltschutz) (Gesetzentwurf der Bundesregierung)

#### A. Problem

Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung soll dem Bund auf dem Gebiet des Umweltschutzes erweiterte Gesetzgebungskompetenzen geben. Nach der geltenden Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes besitzt der Bund für den Wasserhaushalt, den Naturschutz und die Landschaftspflege nur eine Rahmenkompetenz; für die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung hat der Bund keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz, sondern nur eine begrenzte Zuständigkeit, soweit er eine solche aus anderen, ihm zugewiesenen Gesetzgebungsmaterien (z. B. Recht der Wirtschaft) ableiten kann.

#### B. Lösung

Durch die vorgeschlagene Verfassungsänderung soll der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erhalten für

den Wasserhaushalt,  
die Luftreinhaltung,  
die Lärmbekämpfung,  
den Naturschutz und die Landschaftspflege.

#### C. Alternative

Der Bundesrat lehnt in seiner Stellungnahme die vorgeschlagene konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt, den Naturschutz und die Landschaftspflege ab; im übrigen erhebt er keine Einwendungen.

#### D. Kosten

Unmittelbar entstehen für den Bund und die Länder keine Kosten.



**Bundesrepublik Deutschland**  
**Der Bundeskanzler**

Bonn, den 20. Oktober 1970

I/4 (I/3 u. III/3) — 10000 — Gr 18/6/70

An den Herrn  
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines . . . Gesetzes  
zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 74 GG — Umweltschutz)

mit Begründung (Anlage 1).

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Der Bundesrat hat in seiner 354. Sitzung am 26. Juni 1970 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Im übrigen erhebt der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 3 dargelegt.

**Brandt**

## Anlage 1

**Entwurf eines . . . Gesetzes  
zur Änderung des Grundgesetzes  
(Artikel 74 — Umweltschutz —)**

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten.

A r t i k e l I

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (Bundesgesetzbl. S. 1) wird wie folgt geändert:

1. a) In Artikel 74 Nr. 23 wird hinter dem Wort „Bergbahnen“ der Punkt durch einen Strichpunkt ersetzt.
- b) Hinter Artikel 74 Nr. 23 werden folgende Nummern 24 und 25 angefügt:

„24. den Wasserhaushalt, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung;  
25. den Naturschutz und die Landschaftspflege.“

2. a) Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3 erhält folgende Fassung:  
„3. das Jagdwesen;“
- b) Artikel 75 Abs. 1 erhält folgende Fassung:  
„4. die Bodenverteilung und die Raumordnung;“.

A r t i k e l II

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeines

Die vorgesehene Änderung des Grundgesetzes hat eine Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes auf den Gebieten des Wasserhaushaltes, der Luftreinhaltung, der Lärmbekämpfung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege zum Gegenstand. Diese Erweiterung soll — wie unter B. im einzelnen dargelegt ist — die verfassungsrechtliche Grundlage für Bundesgesetze schaffen, die sich als notwendig erwiesen haben.

Gesetzgebungszuständigkeiten des Bundes auf den Gebieten des Wasserhaushaltes, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung waren in Zusammenhang mit der Finanzreform bereits Gegenstand der Beratungen, die dem 21. und 22. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vorangegangen sind (vgl. Drucksache V/3515). Zu einer entsprechenden Ergänzung des Grundgesetzes kam es jedoch infolge der ablehnenden Haltung der Mehrheit der Länder in der 5. Legislaturperiode nicht.

Die Bundesregierung ist der Auffassung, daß die verfassungsrechtlichen Grundlagen für die erforderlichen Sachgesetze sobald als möglich geschaffen werden sollten, da die auf den Gebieten des Wasserhaushaltes, der Luftreinhaltung, der Lärmbekämpfung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege anstehenden Probleme dringend der Lösung bedürfen.

### B.

#### 1. Zu Artikel I Nr. 1

- a) Durch die dem Artikel 74 neu anzufügende Nr. 24 wird dem Bund eine konkurrierende Vollkompetenz für den Sachbereich „Wasserhaushalt“ eröffnet.

Nach geltendem Verfassungsrecht ist der Bund auf den Erlaß von Rahmenregelungen beschränkt (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 4). Als Rahmenregelung hat der Bund im Jahre 1957 das Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz) erlassen, das am 1. März 1960 in Kraft getreten ist.

Die dieses Gesetz ausfüllenden und ergänzenden Ländervorschriften, so vor allem die in allen Ländern ergangenen Landeswassergesetze, weisen viele und tiefgreifende Unterschiede auf, obwohl die Länder bemüht waren, auch für die Vorschriften, die aus verfassungsrechtlichen Gründen auf der Grundlage der Rahmenkompetenz des Bundes nicht vereinheitlicht werden konnten, möglichst übereinstimmende Regelungen zu treffen. Die un-

terschiedlichen landesrechtlichen Regelungen können jedoch für wichtige Teilgebiete des Wasserrechts, so besonders für die Gewässerbenutzungen, für die behördlichen Anforderungen an das Einleiten von Abwasser in die Gewässer und für das Lagern wassergefährdender Stoffe, aus wasserwirtschaftlichen, allgemein wirtschaftlichen und aus rechtlichen Gründen nicht hingenommen werden. Für diese Bereiche ist eine bundeseinheitliche Regelung dringend notwendig.

- aa) Für die nach dem Wasserhaushaltsgesetz erlaubnis- oder bewilligungspflichtigen Gewässerbenutzungen sind einheitliche Vollregelungen notwendig. Gewässerbenutzungen in ihren verschiedenen Formen, wie Wasserentnahme, Einleiten oder Einbringen von Stoffen, Zutagefördern von Grundwasser, gehören zu den Produktionsgrundlagen vieler Wirtschaftszweige. Hinzu kommt die berechtigte Forderung nach Wettbewerbsgleichheit, die bei Maßnahmen zum Gewässerschutz über die Bundesrepublik hinaus im Bereich der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft erhoben wird mit dem Ziel, die einschlägigen Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu harmonisieren.

- bb) Das Benutzen der Gewässer durch Einleiten von Abwasser hat in den meisten Fällen übergebietliche Bedeutung. Allein die Reinhaltung der Bundeswasserstraßen, unserer größten und wasserwirtschaftlich bedeutsamsten oberirdischen Gewässer, ist wirksam nur durch übergebietlich abgestimmte Maßnahmen zu betreiben, nicht nur weil diese Gewässer durchweg mehrere Länder durchfließen, sondern auch wegen der Auswirkungen, die Abwassereinleitungen oft über weite Strecken haben können. Einheitliche Rechtsnormen sind die Voraussetzung für wirksame übergebietliche Maßnahmen.

Aus Gründen der Wasserwirtschaft und des Wettbewerbs ist es erforderlich, daß bei den vielfach mit hohen Kosten verbundenen Anforderungen, die an die Reinigung des Abwassers gestellt werden, überall im Bundesgebiet von den gleichen Beurteilungsgrundsätzen ausgegangen wird. Um zu erreichen, daß die Wasserbehörden in diesem Sinne handeln, bedarf es bundeseinheitlicher Verwaltungsvorschriften über die Grundsätze, die bei der Zulassung von Abwassereinleitungen zu beachten sind. Regionalen Belangen

kann hierbei in angemessenem Umfang Rechnung getragen werden. Die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der §§ 16 ff. GewO sind hierfür ein Vorbild.

- cc) Bei der Lagerung wassergefährdender Stoffe geht es um die Regelung typischer Tatbestände, die zu Hunderttausenden auftreten. Die dazu notwendigen Vorschriften sind fast ausschließlich technischer Natur. So enthalten die bislang nur von einigen Ländern mit nicht unwesentlichen Abweichungen erlassenen Verordnungen über das Lagern wassergefährdender Flüssigkeiten insbesondere die technischen Bestimmungen, die bei dem Einbau oder dem Aufstellen, bei dem Füllen und Entleeren sowie bei der Abnahme und der Überwachung der Behälter wassergefährdender Flüssigkeiten zu beachten sind. Diese Bestimmungen müssen teils als Rechtsvorschriften, teils als allgemeine Verwaltungsvorschriften ebenso bundeseinheitlich erlassen werden, wie es mit den im engen Zusammenhang hiermit stehenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften über die Errichtung und den Betrieb von Anlagen zur Lagerung, Abfüllung und Beförderung brennbarer Flüssigkeiten gemäß § 24 GewO geschehen ist.

Für die Regelungen, die auf den vorgenannten Bereichen des Wasserechts bundeseinheitlich getroffen werden müssen, bedarf es der hierfür im Gesetzentwurf vorgesehenen Fassungsänderung. Auch wenn der Bund aufgrund der jetzigen Rahmenkompetenz bei weiter Auslegung noch einzelne Vorschriften neu in das Wasserhaushaltsgesetz einfügen könnte, so vermag er auf dieser Grundlage weder die erforderlichen Vollregelungen über die Gewässerbenutzungen zu treffen noch die erforderlichen allgemeinen Verwaltungsvorschriften über die Zulassung von Abwassereinleitungen und die erforderlichen Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften über das Lagern wassergefährdender Flüssigkeiten zu erlassen. Für den Erlass dieser Regelungen ist es unumgänglich, daß der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt erhält.

- b) Des weiteren soll durch diese Nummer 24 für den Bund eine selbständige konkurrierende Vollkompetenz für den Sachbereich der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung begründet werden.

Der Bund hat nach dem Grundgesetz keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz für die Regelungsbereiche „Luftreinhaltung“ und „Lärmbekämpfung“. Um die vom Deutschen Bundestag wiederholt geforderte umfassende gesetzliche Neuordnung auf diesen Gebieten treffen zu können, ist der Bund genötigt, seine

Zuständigkeit aus Gesetzgebungsmaterien herzuleiten, die ihrem Wesen und ihrer Zielrichtung nach im Hinblick auf den Immissionsschutz nicht unmittelbar einschlägig sind, etwa aus Artikel 74 Nr. 11 (Recht der Wirtschaft), Artikel 74 Nr. 20 (Schutz der Bäume und Pflanzen vor Krankheiten), Artikel 74 Nr. 22 (Straßenverkehr und Kraftfahrwesen), Artikel 73 Nr. 6 (Luftverkehr). Die hiernach mosaikartig zusammensetzbare Regelungsbefugnis ist notwendigerweise lückenhaft, die sich infolgedessen ergebende Aufspaltung in einen bundesrechtlichen und einen landesrechtlichen Bereich unter dem einheitlichen Gesichtspunkt des Immissionsschutzes willkürlich. Die unbefriedigende Kompetenzverteilung erschwert die von der Bundesregierung angestrebte umfassende Neuregelung des Immissionsschutzes und macht sie in wichtigen Grenzbereichen unmöglich.

Die Beschränkung der Bundeszuständigkeit auf den Gebieten der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung ist aus der historischen Entwicklung zu verstehen. Als das Grundgesetz geschaffen wurde, waren diese Bereiche noch nicht als eigenständige Aufgaben erkannt. Sie wurden entweder als Sonderfragen des Gewerberechts verstanden oder als örtliche Probleme, die in traditioneller Weise mit den Mitteln des privatrechtlichen Nachbarschutzes oder mit Hilfe des Polizeirechts zu lösen waren. Die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes, die sich auf dieses von altersher überkommene Verständnis von Luftreinhaltung und Lärmbekämpfungsfragen stützt, wird der heutigen Wirklichkeit nicht mehr gerecht.

Seit Erlass des Grundgesetzes haben sich die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung in der Bundesrepublik Deutschland ebenso wie in den meisten anderen europäischen und außereuropäischen Industrieländern zu einer eigenständigen Materie entwickelt. Diese Entwicklung beruht im wesentlichen auf der zunehmenden Erkenntnis der Gemeinschaftlichkeit von Luftverunreinigungen und Lärm. Der Schutz vor Immissionen darf sich deshalb, vor allem in hochindustrialisierten und dicht besiedelten Gebieten nicht auf den Schutz der unmittelbaren Nachbarschaft beschränken. In welchem Maße der Immissionsschutz zu einer eigenständigen gesundheits- und sozialpolitischen Aufgabe geworden ist, zeigt sich nicht zuletzt daran, daß sich fast alle großen internationalen Organisationen intensiv mit diesem Aufgabengebiet befassen.

Immissionsschutz als gesetzgeberische Aufgabe ist unter den heutigen Verhältnissen als eine Einheit zu sehen. Luftverunreinigung und Lärm werden ganz überwiegend durch technische Einrichtungen hervorgerufen. Eine Verbesserung des Umweltschutzes durch gesetzgeberische Maßnahmen ist deshalb in erster Linie durch eine Regelung der Beschaffenheit und des Betriebs technischer Anlagen zu erreichen. Bei dem heutigen Stand der Techni-

sierung beschränkt sich deren Verwendung schon lange nicht mehr auf den gewerblichen Bereich. Denn technische Einrichtungen werden heute gleichmäßig in allen Lebensbereichen verwendet.

Die auf den Menschen einwirkenden Immissionen sind nur noch zum Teil auf örtlich begrenzbar Emissionsquellen zurückzuführen. Zunehmende Bedeutung gewinnt die Gesamtbelastung durch die großräumige Luftverschmutzung, die von zahlreichen Quellen der verschiedensten Art hervorgerufen wird: gewerbliche und kommunale Anlagen, häusliche Feuerungsanlagen, Fahrzeuge des Straßen-, Luft-, Schienen- und Wasserverkehrs. In der Gesamtbeurteilung ihrer Wirkung auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen müssen nach den neuesten medizinisch-biologischen Erkenntnissen auch andere schädliche Umwelteinflüsse, vornehmlich die in Ballungsgebieten verstärkt auftretenden Lärmstörungen berücksichtigt werden. Weder aus medizinischer noch aus technischer Sicht ist es gerechtfertigt, bei der Beurteilung der nachteiligen Wirkungen und bei den vorzuschreibenden Schutzmaßnahmen danach zu unterscheiden, ob die Immissionen aus dem gewerblichen, hoheitlichen, land- und forstwirtschaftlichen oder dem privaten Bereich stammen. Die Beschränkung des Bundesgesetzgebers auf einzelne Bereiche muß vom Ziel einer modernen Immissionsschutzpolitik her weitgehend als veraltet und willkürlich bezeichnet werden. Besonders sinnfällig wird dies am Beispiel der Luftverschmutzung, die etwa zu gleichen Teilen auf Quellen des Gewerbes, des Verkehrs und — dem Bundesgesetzgeber bisher nicht zugänglicher — anderer Bereiche (z. B. Haushaltsfeuerungen) zurückzuführen ist.

Immissionsschutzrecht ist heute fast ausschließlich technisches Recht. In diesem Bereich stellen von Land zu Land unterschiedliche Regelungen sowohl für Hersteller und Händler als auch für die Betreiber von Anlagen eine vor allem durch Wettbewerbsverzerrungen und Rechtsunsicherheit gekennzeichnete Belastung dar.

In zunehmendem Maße bemüht man sich auch auf dem Gebiet des Immissionsschutzes um eine internationale Rechtsangleichung. Diese Entwicklung ist sowohl von den Zielen des Immissionsschutzes her als auch im Interesse der Industrie wegen der dringend erwünschten Einheitlichkeit von Wettbewerbsvoraussetzungen zu begrüßen. Bisher fehlt dem Bund eine ausreichende Gesetzgebungsgrundlage, um das deutsche Recht den künftigen einheitlichen internationalen Normen anzugleichen.

Eine einheitliche Bundesregelung ist daher notwendig. Sie schließt indessen nicht aus, daß etwaige regionale Besonderheiten berücksichtigt werden; das wird, auf Teilgebieten

sogar unausweichlich sein. Im übrigen werden regional unterschiedliche Regelungen vor allem dort geboten sein, wo es um den Schutz vor solchen Immissionen geht, die nicht durch technische Einrichtungen, sondern durch bestimmte Verhaltensweisen, wie sie etwa in den Lärmbekämpfungsverordnungen der Länder geregelt sind, hervorgerufen werden. Regelungen in diesem Bereich gehören vornehmlich dem Polizeirecht an, für das die Länder weiterhin zuständig bleiben. Das gleiche gilt im wesentlichen für die in Zukunft mehr und mehr an Bedeutung gewinnenden regionalen planungsrechtlichen Maßnahmen.

Das in Vorbereitung befindliche Gesetz zum Schutz vor Luftverunreinigungen und Lärm (Bundes-Immissionsschutzgesetz) soll die Grundlage schaffen für ein der modernen Entwicklung angepaßtes, umfassendes, bundeseinheitliches Regelwerk im Kernbereich des Umweltschutzes. Die vorgeschlagene Erweiterung der Bundeskompetenz ist Voraussetzung für eine optimale Sachregelung.

- c) Durch die neue Nr. 25 soll eine konkurrierende Kompetenz für den Sachbereich „Naturschutz und Landschaftspflege“ begründet werden.

Die Sachgebiete „Naturschutz und Landschaftspflege“ gehören nach der geltenden Fassung des Grundgesetzes zu dem Bereich, in dem der Bund unter den Voraussetzungen des Artikels 72 GG Rahmenvorschriften erlassen kann. Der Naturschutz hat in dem Reichsnaturschutzgesetz vom 26. Juni 1936 (RGBl. I S. 821) eine voll ausgebaute gesamtstaatliche Regelung erhalten. Da das Reichsnaturschutzgesetz aber nicht auf Ergänzungen durch die Landesgesetzgeber angelegt ist, konnte es nicht gemäß Artikel 123 ff. GG Bundesrecht werden; es gilt vielmehr nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts als Landesrecht fort (BVerfGE 8, 186). Die Länder haben das Reichsnaturschutzgesetz zum Teil geändert und ergänzt; umfassende Neukodifizierungen haben sie bisher nicht vorgenommen.

Dem Naturschutz im herkömmlichen Sinne kommt im wesentlichen eine konservierende Funktion zu. Einzelne Naturdenkmale, aber auch größere Gebiete sollen als Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebiete möglichst in ihrem ursprünglichen Bestand erhalten und vor Gefahren geschützt werden, die ihnen infolge der zunehmenden Knappheit des Raumes, der Technisierung und der damit verbundenen Umweltbelastung drohen. Auch die in der freien Natur auftretende Tier- und Pflanzenwelt soll vor der Ausrottung bewahrt werden. Neben dieser konservierenden, der Denkmalspflege vergleichbaren Schutzfunktion des Naturschutzes gewinnt aber in unserer rasch sich verändernden Umwelt seine weitere, umweltbezogene Funktion allgemeinsozialer Art zunehmend an Bedeutung.

Es gilt nicht mehr nur, die Gefahren abzuwehren, die der Natur durch entstellende Eingriffe von dritter Hand drohen, sondern die Landschaft aktiv zu gestalten, zu verschönern, sie z. T. wieder funktionsfähig zu machen, damit sie den vielfältigen und immer noch steigenden Ansprüchen der Gesellschaft angesichts der ebenfalls steigenden Umweltbelastungen noch gerecht werden kann. Diese gestalterische Aufgabe wird vor allem durch den Begriff „Landschaftspflege“ umfaßt. Sie hat bisher in der Gesetzgebung des Bundes und der Länder noch keine umfassende Regelung gefunden.

Vor allem die allgemein-soziale Funktion von Naturschutz und Landschaftspflege erweist auch ihre gesamtstaatliche Bedeutung und rechtfertigt es, durch die Begründung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für diese Bereiche die Voraussetzungen für eine einheitliche Regelung im gesamten Bundesgebiet zu schaffen. Zwar haben die Länder auf dem Gebiete des Naturschutzes z. T. Vorbildliches geleistet. Im Bundesgebiet existieren zur Zeit etwa 900 Naturschutzgebiete, 7000 Landschaftsschutzgebiete und etwa 40 000 geschützte Naturdenkmäler. Etwa 13 v. H. der Fläche des Bundesgebietes sind in der einen oder anderen Form von der Anwendung der Naturschutzgesetzgebung betroffen. In verschiedenen Gegenden sind Naturparks geschaffen worden oder in der Planung. Trotz dieses anerkanntswerten Wirkens der Länder ist die Notwendigkeit, zu wirksamen und umfassenden Maßnahmen zum Schutze und zur Erhaltung der Natur und der Landschaft zu kommen, nicht geringer, sondern größer geworden. Der Beauftragte der Bundesregierung für Naturschutz, Prof. Dr. Grzimek, hat erst jüngst wieder den Bund aufgefordert, sich seiner gesamtstaatlichen Verpflichtung auch auf diesem Gebiet nicht zu entziehen.

Der Bund kann wirksame Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft aber nur ergreifen, wenn er sich auf eine konkurrierende Kompetenz zur Regelung dieser Sachgebiete stützen kann. Der Versuch einer auf Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3 GG gestützten rahmenrechtlichen Regelung verspricht keinen hinreichenden Erfolg. Die Erfahrungen, die der Bundesgesetzgeber bei Rahmenregelun-

gen in anderen Sachbereichen gemacht hat, zeigen, daß mit ihrer Hilfe nur bruchstückartige Lösungen gefunden werden können. Vor allem kann dem berechtigten Bedürfnis der Bevölkerung, aber auch — im Hinblick auf die Naturschutz und Landschaftspflege verbundenen Belastungen — von Wirtschaft und Landwirtschaft nach einer einheitlichen, die Konkurrenzverhältnisse nicht verzerrenden Regelung dieser Sachgebiete mit einem Rahmengesetz nicht Rechnung getragen werden. Auch die Bemühungen des Bundesgesetzgebers, im Zusammenhang mit der Regelung anderer Sachgebiete auch den Gesichtspunkten des Naturschutzes und der Landschaftspflege die notwendige Beachtung zu sichern (z. B. im Bundesbaugesetz — § 1 Abs. 5 Satz 1 —, im Raumordnungsgesetz — § 2 Abs. 1 Nr. 7 —, im Schutzbereichgesetz — § 1 Abs. 3 — und im Wasserhaushaltsgesetz), können eine umfassende bundeseinheitliche Regelung nicht ersetzen oder überflüssig machen.

Es wird daher vorgeschlagen, dem Katalog der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten in Artikel 74 GG eine neue Nr. 25 anzufügen und darin für die Sachgebiete „Naturschutz und Landschaftspflege“ die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zu begründen.

## 2. Zu Artikel I Nr. 2

Wegen der Einbeziehung der Sachgebiete „Wasserhaushalt“ sowie „Naturschutz und Landschaftspflege“ in die konkurrierende Kompetenz (Nummer 24 und 25 des Artikels 74) ist es notwendig, diese Sachgebiete in dem die Rahmengesetzgebung regelnden Artikel 75 zu streichen.

## 3. Zu Artikel II

Die vorgeschlagene Regelung erfordert keine Übergangszeit. Das Gesetz kann deshalb zum frühest möglichen Zeitpunkt in Kraft treten.

## C. Kosten

Die Haushalte des Bundes und der Länder werden durch dieses Gesetz nicht mit Kosten belastet.

## Stellungnahme des Bundesrates

### 1. Zu Artikel I Nr. 1 Buchstabe b (Artikel 74 Nr. 24) Nr. 2 Buchstabe b (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 4)

In Artikel I sind

a) in Nummer 1 Buchstabe b in der neuen Nummer 24 die Worte „den Wasserhaushalt,“ und

b) in Nummer 2 der Buchstabe b

zu streichen.

#### Begründung

Die von der Bundesregierung für das Gebiet des „Wasserhaushalts“ angestrebte Grundgesetzänderung (konkurrierende Gesetzgebung anstelle Rahmenkompetenz) soll nach der Begründung zu dem Gesetzentwurf dazu führen, das gesamte Wasserrecht unter Aufhebung der Länderwassergesetze umfassend zu regeln.

Die Achtung vor der Verfassung verlangt, daß die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Ländern nur dann geändert werden sollte, wenn wirklich schwerwiegende Argumente eine solche Änderung zwingend verlangen. Solche Argumente kann der Bundesrat nicht erkennen.

1. Der Vorwurf, die wasserrechtlichen Ländervorschriften seien uneinheitlich und unübersichtlich, richtet sich in dieser Allgemeinheit gegen jede Gesetzgebungskompetenz der Länder und damit gegen das föderalistische Prinzip des Grundgesetzes selbst. Der Bund müßte erst den Nachweis erbringen, daß eine einheitliche abschließende Bundesregelung unumgänglich ist. Ein solcher Nachweis ist aber nicht mit summarischen Erklärungen allgemeiner Art zu erbringen. Im übrigen müßte auch ein Bundesgesetz die gebietlichen Besonderheiten in den Ländern berücksichtigen.

2. Soweit in der Begründung des Entwurfs im einzelnen und konkret Bereiche aufgezählt wurden, für die nach Ansicht der Bundesregierung eine einheitliche Regelung erforderlich sei, bedürfen diese Bereiche aber entweder keiner einheitlichen Regelung oder sie könnten auch innerhalb der Rahmenkompetenz durch eine Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes einheitlich geregelt werden:

a) Die Forderung, Inhalt und Wirkungen der Erlaubnis und Bewilligung müßten abschließend durch Bundesgesetz geregelt sein, übersieht, daß die Gewässerbenut-

zungen sich fast ausschließlich auf einem abgrenzbaren Lebensraum auswirken und nicht — wie eine Kraftfahrzeugzulassung — übergebietliche Bedeutung erlangen. Die bestehende rahmenrechtliche Regelung ist völlig ausreichend, die Einheit zu wahren, soweit sie erforderlich ist.

b) Soweit der Bund sich für eine einheitliche Regelung der Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten ausspricht, könnte diese im Rahmen einer Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes entsprechend der Regelung der Beförderung solcher Stoffe verwirklicht werden, ohne daß der rahmenrechtliche Charakter des Wasserhaushaltsgesetzes darunter leiden würde.

c) Der Ansicht der Bundesregierung, daß für den Gewässerschutz über die Lagerung wassergefährdender Flüssigkeiten hinaus ein Bedürfnis für eine einheitliche Regelung bestehe, muß erneut widersprochen werden.

Der Bundesrat hat sich bereits im Jahre 1965 aus Anlaß des — gescheiterten — Dritten Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz (BT-Drucksache IV/3140) eingehend mit der Frage einer neuen einheitlichen Regelung des Gewässerschutzes befaßt. Er hatte den seinerzeitigen Gesetzentwurf vorwiegend aus sachlichen Gründen und nicht allein wegen der bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken abgelehnt (vgl. BR-Drucksache 387/65 — Beschluß). Die Ablehnungsgründe bestehen unverändert fort.

3. Die Absicht des Bundes, für das Gebiet des Wasserrechts auch einheitliche Verwaltungsvorschriften zu erlassen, würde keineswegs eine Verbesserung, sondern ganz sicher eine Verschlechterung des wasserrechtlichen Vollzugs bringen.

Die Wasserwirtschaft ist ein bedeutsamer Faktor für die Lebensverhältnisse eines bestimmten Lebensraumes. Wasserwirtschaftliche Fragen müssen auch die regionale Wirtschaftsstruktur, die Landesplanung, den Verkehr und die sonstigen kommunalen, gewerblichen und baupolizeilichen Erfordernisse berücksichtigen. Diese sind zum Teil regional sehr verschieden. Es muß daher weiterhin den Ländern überlassen bleiben, die auf sie zukommenden Probleme entsprechend der von ihnen gebildeten Schwerpunkte zu lösen.

2. **Zu Artikel I Nr. 1 Buchstabe b**  
(Artikel 74 Nr. 24, 25)

**Nr. 2 Buchstabe a** (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3)

In Artikel I sind

- a) in Nummer 1 Buchstabe b die Worte „werden folgende Nummern 24 und 25 angefügt“ durch die Worte „wird folgende Nummer 24 angefügt“ zu ersetzen sowie der Strichpunkt und die Worte „25. den Naturschutz und die Landschaftspflege“ zu streichen;
- b) in Nummer 2 der Buchstabe a zu streichen.

**B e g r ü n d u n g**

Es besteht kein Bedürfnis für die Umwandlung der Rahmenkompetenz „Naturschutz und Landschaftspflege“ in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes. Das Grundgesetz enthält eine abgewogene Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse auf dem Gebiet des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Entscheidung der Verfassung ermöglicht einerseits durch den Erlass eines Rahmengesetzes in dem erforderlichen Umfang die Schaffung einheitlichen Rechts im Bundesgebiet; der Umfang dieser Regelung könnte in etwa der des Reichsnaturschutzgesetzes entsprechen. Andererseits läßt das Grundgesetz den Ländern den notwendigen Spielraum, um den Belangen des Naturschutzes hinsichtlich der jeweiligen Landschaft

Rechnung zu tragen. Ein auf der Grundlage einer Vollkompetenz des Bundes erlassenes Naturschutzgesetz müßte, um der Vielgestaltigkeit der Landschaften gerecht zu werden, sich selbst die Schranken auferlegen, an die der Rahmengesetzgeber von verfassungswegen gebunden ist.

Wirksame Maßnahmen zum Schutz von Natur und Landschaft bleiben teilweise nicht deshalb aus, weil entsprechende gesetzliche Vorschriften fehlen, sondern weil die Belange des Naturschutzes trotz bestehender Vorschriften sich nicht durchsetzen lassen, z. B. wegen entgegenstehender Interessen, wegen mangelnden Verständnisses oder wegen fehlender Haushaltsmittel. Hieran würden auch die Erweiterung der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes und der Erlass eines Bundesnaturschutzgesetzes nichts ändern.

Schließlich kann, nachdem der Bund in mehr als 20 Jahren keinen Versuch unternommen hat, seine Zuständigkeit zum Erlass eines Rahmengesetzes auszuschöpfen, ein Bedürfnis für die Grundgesetzänderung nicht damit begründet werden, daß mit Rahmengesetzen nur unzureichende Lösungen gefunden werden könnten. Damit wird die Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers für den Artikel 75 GG schlechthin in Frage gestellt. Außerdem verkennt diese Argumentation die Bedeutung des ungeschriebenen Verfassungsgrundsatzes der Bundestreue, der Bund und Länder verpflichtet, auch auf dem Gebiet der Gesetzgebung — jeder in seinem Kompetenzbereich — zur Erreichung einer optimalen Sachlösung zusammenzuwirken.

## Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrates

1. **Zu 1.** [Artikel I Nr. 1 Buchstabe b (Artikel 74 Nr. 24) und Nummer 2 Buchstabe b (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 4) des Gesetzentwurfs]:

Die Bundesregierung widerspricht dem Vorschlag des Bundesrates, in Artikel I Nr. 1 Buchstabe b in der neuen Nummer 24 die Worte „den Wasserhaushalt“ und in Nummer 2 den Buchstaben b zu streichen.

Der Bundesrat hat die Erweiterung der Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt im wesentlichen wiederum mit den Gründen abgelehnt, die er bereits im Jahre 1968 hiergegen vorgetragen hat (vgl. BT-Drucksache V/3515 S. 12). Er hat weder die damalige, widersprechende Gegenäußerung der Bundesregierung (vgl. BT-Drucksache V/3515 S. 16) noch die neueste Entwicklung beim Wasserrecht berücksichtigt.

Wie auf anderen Bereichen des Umweltschutzes sind auch für den Kernbereich der Wasserwirtschaft, nämlich für die Reinhaltung der Gewässer und für die Sicherung der Wasserversorgung, neue bundeseinheitliche Regelungen notwendig. Es stehen insbesondere Bundesregelungen an über

- die erforderliche Flächensicherung für wasserwirtschaftliche Vorhaben,
- das Lagern wassergefährdender Stoffe,
- die Neugestaltung der Erlaubnis und des Erlaubnisverfahrens,
- die Anforderungen an die Beschaffenheit des Abwassers beim Einleiten in die Gewässer.

Für die eine oder andere dieser neuen Vorschriften könnte die derzeitige Rahmenkompetenz für den Wasserhaushalt bei weiter Auslegung noch ausreichen, nicht aber für all die beabsichtigten Neuregelungen, da sie durchweg über Rahmenregelungen hinausgehen müssen, teilweise sogar Ausführungsbestimmungen in der Form von Rechtsverordnungen oder allgemeinen Verwaltungsvorschriften zu treffen sind. Deshalb braucht der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt. Hinzu kommt, daß der Bund dieser Kompetenzerweiterung bedarf, um den Anforderungen im internationalen Bereich voll gerecht werden zu können. Neben den Bestrebungen der EWG, unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsgleichheit wasserrechtliche Bestimmungen der Mitgliedstaaten zu harmonisieren, ist hier besonders der Entwurf des Europarates für eine Europäische Gewässerschutzkonvention zu nennen. An die-

sem Entwurf wird zur Zeit unter Mitarbeit deutscher Experten intensiv gearbeitet.

Im einzelnen ist dem Bundesrat zu den vorgetragenen Ablehnungsgründen erneut folgendes entgegenzuhalten:

- a) Es ist zwar zutreffend, daß sich Gewässerbenutzungen, wie z. B. die Wasserentnahme, das Aufstauen und Absenken von Gewässern oder das Einbringen fester Stoffe, im allgemeinen auf einen abgrenzbaren Lebensraum auswirken. Dieser abgrenzbare Lebensraum wird aber von anderen Gegebenheiten als von politischen Grenzen bestimmt. Beispiele hierfür sind der Bodenseeraum, der Raum um Mannheim und Ludwigshafen, das Rhein-Main-Gebiet, die Räume um Hamburg und Bremen. Das Benutzen der Gewässer durch Einleiten von Abwasser hat in den meisten Fällen übergebietsliche Bedeutung. Allein die Reinhaltung der Binnenwasserstraßen, unserer größten und wasserwirtschaftlich bedeutendsten oberirdischen Gewässer, ist wirksam nur durch übergebietslich abgestimmte Maßnahmen zu betreiben, nicht nur, weil diese Gewässer durchweg mehrere Länder durchfließen, sondern auch wegen der Auswirkungen, die Abwassereinleitungen oft über weite Strecken haben können. Aus diesen Gründen ist die Forderung, Inhalt und Auswirkungen der Erlaubnis und Bewilligung sollten weitgehend abschließend durch Bundesgesetz geregelt werden, gerechtfertigt. Auch die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser hat dem Bund gegenüber im November 1969 ausdrücklich den Wunsch geäußert, er solle die Erlaubnis und das Erlaubnisverfahren in weiterem Umfang bundeseinheitlich ausgestalten.
- b) Maßnahmen zur Reinhaltung der Gewässer, deren Stand trotz aller Bemühungen immer noch sehr unbefriedigend ist, sind nicht hinreichend wirksam, wenn sie in erster Linie nach regionalen Gesichtspunkten ausgerichtet sind. Überregionale wasserwirtschaftliche und wirtschaftliche Gesichtspunkte gewinnen mehr und mehr an Bedeutung. Um ihnen Geltung zu verschaffen, sollte der Bund befugt sein, Regelungen über die Grundsätze zu erlassen, die bei der Zulassung von Abwassereinleitungen zu beachten sind. Bei der Zulassung von Abwassereinleitungen sollte überall im Bundesgebiet von den gleichen Beurteilungsgrundsätzen ausgegangen werden, wie dies in anderen Staaten, auch Bundesstaaten wie z. B. der Schweiz, geschieht, und vom Europarat für den europäischen Raum gefordert wird. Für Rege-

lungen dieser Art bedarf der Bund, wie sich anlässlich der Beratungen des gescheiterten Dritten Änderungsgesetzes zum Wasserhaushaltsgesetz (BT-Drucksachen IV/3140, IV/3522 und IV/3741) gezeigt hat, der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt. Den sachlichen Bedenken, die der Bundesrat damals gegen das gescheiterte Dritte Änderungsgesetz zum Wasserhaushaltsgesetz erhoben hat, kann dadurch Rechnung getragen werden, daß die vorgesehenen Regelungen über das Einleiten von Abwasser in oberirdische Gewässer nicht in der Form von Rechtsverordnungen, sondern in der Form von allgemeinen Verwaltungsvorschriften ergehen. Es trifft nicht zu, daß solche Verwaltungsvorschriften allein wegen ihrer Einheitlichkeit eine Verschlechterung des wasserrechtlichen Vollzugs mit sich bringen. Denn den regionalen Belangen kann hier in angemessenem Umfang Rechnung getragen werden. Die bundeseinheitlichen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung der §§ 16 ff. GewO sind hierfür ein Vorbild.

2. **Zu 2.** [zu Artikel I Nr. 1 Buchstabe b (Artikel 74 Nr. 24, 25) und Nr. 2 Buchstabe a (Artikel 75 Abs. 1 Nr. 3)]:

Die Bundesregierung widerspricht dem Vorschlag des Bundesrates.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates sieht die Bundesregierung ein dringendes Bedürfnis, die Rahmenkompetenz für Naturschutz und Landschaftspflege in eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes zu überführen.

Die Beanspruchung der Landschaft ist mit der anwachsenden Bevölkerungsdichte, der Industrialisierung und Ausdehnung der Ballungsgebiete, der steigenden Mobilität der Menschen und ihrem stark zunehmenden Freizeit- und Erholungsbedarf auf ein bedenkliches Maß gestiegen (vgl. Raumordnungsbericht 1968 der Bundesregierung, BT-Drucksache V/3958 (S. 22 bis 26, 62 bis 66)). Die Entwicklungstendenzen dieser Bereiche lassen in naher Zukunft noch steigende Belastungen der Landschaft bis zur Überforderung ihres Naturpotentials erwarten.

Gleichzeitig wuchs in den letzten Jahrzehnten die Erkenntnis, daß ausgewogene Umweltverhältnisse wirksam nur großräumig geschaffen werden können. Die Gestaltung der Landschaft und die schonendste Nutzung des Naturpotentials, auch seiner Einzelfaktoren, können nicht an Ländergrenzen haltmachen. Sie nötigen — auch zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen — zu enger Zusammenarbeit nach gleichen Maßstäben über die Grenzen der Bundesrepublik Deutschland hinaus, insbesondere innerhalb der Europäischen Gemeinschaften.

Ein besonders schwieriges Problem, das dringend einer bundeseinheitlichen gesetzlichen Regelung bedarf, erwächst mit der Zunahme der Sozial-

bracheflächen. Im Zuge der Umstrukturierung der Landwirtschaft werden immer mehr bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen nicht mehr bewirtschaftet und drohen zu verwildern. Die Sozialfunktion der Landschaft kann durch die sich abzeichnende Entwicklung ernsthaft beeinträchtigt werden.

Das Problem ist nach Auffassung der Bundesregierung zufriedenstellend nur durch landschaftspflegerische Maßnahmen zu lösen, die auf der Grundlage der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz geregelt werden.“

Eine Regelung im Rahmen des Reichsnaturschutzgesetzes reicht nicht aus, da die Natur nicht nur — wie dort vorgesehen — konservierend geschützt werden muß. Vordringlich ist heute vielmehr eine gestaltende Landschaftspflege als planvolle Umweltvorsorge und nachhaltig optimale Entwicklung des menschlichen Lebensraumes. Der Bund ist bereit, hierbei der Vielgestaltigkeit der Landschaften Rechnung zu tragen.

Ein Bundesgesetz wäre auch geeigneter, die vom Bundesrat angesprochenen „entgegenstehenden Interessen“ zu überwinden.

Ohne Gesamtregelung durch den Bund bestünde die Gefahr, daß mächtige Interessengruppen sich Unterschiede in den Länderregelungen zum Nachteil des ökologischen Gleichgewichts zunutze machen.

Die Bevölkerung, deren Verständnis für die Bedeutung der Umweltfragen stark gewachsen ist, erwartet eine umfassende Regelung durch Bundesgesetz.

Die Verfassung trennt streng zwischen der Gesetzgebungskompetenz einerseits und der Verwaltungs- und Finanzierungskompetenz andererseits, so daß die Notwendigkeit einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nicht durch die Frage nach der Finanzierungskompetenz bestritten werden kann.

Aus der Tatsache, daß der Bund bislang keinen Gebrauch von seiner Rahmenkompetenz gemacht hat, läßt sich kein Argument gegen die dringliche Kompetenzverschiebung zugunsten des Bundes herleiten. Im übrigen können dem Bund nicht „mehr als 20 Jahre“ Versäumnis vorgeworfen werden. Bis zu der am 10. Januar 1959 im Bundesgesetzblatt veröffentlichten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ging die Bundesregierung davon aus, daß das Reichsnaturschutzgesetz als Bundesrecht fortgelte. Außerdem hatten gerade die Fachressorts der Länder immer wieder aus Sorge vor einem Substanzverlust gegenüber dem fortgeltenden Reichsnaturschutzgesetz davor gewarnt, einen Rahmengesetzentwurf einzubringen.

Entgegen der Auffassung des Bundesrates wird durch die Überführung des „Naturschutzes und der Landschaftspflege“ in eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes die Entscheidung des Verfassungsgebers für den Artikel 75 GG nicht schlechthin in Frage gestellt. Die

Bundesregierung hat nicht die Absicht, das in Artikel 75 GG verankerte Institut der Rahmengesetzgebung auszuhöhlen oder gar abzuschaffen. Diese grundsätzliche Bejahung des Instituts der Rahmengesetzgebung schließt jedoch einzelne Korrekturen des Katalogs der Rahmenkompetenzen nicht aus.

Für die vorgeschlagene Grundgesetzänderung sprechen gerade die im einzelnen dargelegten sachlichen Gründe, die eine umfassende bundeseinheitliche Regelung erfordern. Nur eine solche Regelung kann nach Auffassung der Bundesregierung zur bestmöglichen Lösung der Umweltprobleme führen.