

Weiterbildender Fernstudiengang Umweltschutz

Leseprobe

Modul 2

Nachhaltigkeit, Recht und Kommunikation im Umweltschutz

Marko Rieckmann

Nachhaltigkeitskommunikation

Sabine Langner

Leitbild für Nachhaltigkeit

Friedrich F.E. Randow/ Oliver Duty

Umwelt und Gesundheit

Detlef Czybulka/Sybille Müller

Allgemeines Umweltrecht

Achim Lerch

Ökologische Ökonomie

Universität
Rostock



Traditio et Innovatio

NACHHALTIGKEITSKOMMUNIKATION

MARCO RIECKMANN

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 5 |
| Einleitung | 7 |
| 1 Was ist Nachhaltigkeitskommunikation? | 9 |
| 1.1 Von der Umweltkommunikation zur Nachhaltigkeitskommunikation | 9 |
| 1.2 Über die Notwendigkeit der Kommunikation nachhaltiger Entwicklung | 9 |
| 1.3 Theoretische Zugänge zur Nachhaltigkeitskommunikation | 12 |
| 2 Wie lassen sich Nachhaltigkeitskommunikationsprozesse gestalten? | 17 |
| 2.1 Die Zielgruppen im Fokus | 18 |
| 2.1.1 Aufmerksamkeit | 19 |
| 2.1.2 Situationsorientierung | 20 |
| 2.1.3 Kapazitäten | 22 |
| 2.2 Die Informationsquelle im Fokus | 24 |
| 2.2.1 Glaubwürdigkeit | 24 |
| 2.2.2 Professionalität | 26 |
| 2.2.3 Ausstattung | 27 |
| 2.3 Die Rahmenbedingungen im Fokus | 28 |
| 2.3.1 Infrastruktur | 29 |
| 2.3.2 Kommunikationskultur | 31 |
| 2.3.3 Räumliche und zeitliche Nähe | 33 |
| 2.4 Die Informationsgestaltung im Fokus | 35 |
| 2.4.1 Marktfähigkeit | 35 |
| 2.4.2 Reichweite | 37 |
| 2.4.3 Emotionalität | 38 |
| 2.5 Soziales Marketing | 40 |
| 3 Qualitätssicherung in der Nachhaltigkeitskommunikation | 41 |
| 3.1 Arbeitsblatt Rezipienten | 43 |
| 3.2 Arbeitsblatt Informationsquelle | 44 |
| 3.3 Arbeitsblatt Rahmenbedingungen | 45 |
| 3.4 Arbeitsblatt Informationsgestaltung | 46 |

| | | |
|-------|--|----|
| 4 | Grundorientierungen und Konfliktlinien in der Nachhaltigkeitskommunikation | 47 |
| 4.1 | Zur Einführung in das Thema | 47 |
| 4.2 | Die drei Grundorientierungen im Diskursfeld der Nachhaltigkeitskommunikation | 47 |
| 4.2.1 | Die Problemorientierung | 48 |
| 4.2.2 | Die Handlungsorientierung | 49 |
| 4.2.3 | Die Empowermentorientierung | 50 |
| 4.3 | Konfliktlinien zwischen den Grundorientierungen | 50 |
| 4.3.1 | Konfliktlinien auf dem Gebiet der Problemdefinition | 51 |
| 4.3.2 | Konfliktlinien auf dem Gebiet des gesellschaftlich relevanten Wissens | 54 |
| 4.3.3 | Konfliktlinien auf dem Gebiet der Demokratiemodelle | 58 |
| 4.4 | Perspektiven für die Nachhaltigkeitskommunikation | 61 |
| | Literaturverzeichnis | 63 |
| | Abbildungsverzeichnis | 67 |
| | Stichwortverzeichnis | 69 |

Vorwort

Studien zum Umweltbewusstsein der deutschen Bevölkerung der letzten Jahre haben gezeigt, dass der Begriff der nachhaltigen Entwicklung zunächst in der Bevölkerung kaum bekannt war. „Die Bekanntheit des Leitbildes als solchem lag in 2000 bei nur 13 %, vier Jahre später konnten dann schon 22 % das Konzept. 2010 ist der Bekanntheitsgrad auf 43 % gestiegen – was mehr als einer Verdreifachung in 10 Jahren entspricht“ (BMU/UBA 2010: 40). Dabei sind es insbesondere die gesellschaftlichen Leitmilieus, die den Begriff der nachhaltigen Entwicklung kennen. Hier spiegelt sich auch der starke Zusammenhang zwischen dem Bekanntheitsgrad und dem Bildungsgrad der Befragten (d. h. je höher der Bildungsgrad, desto bekannter ist der Begriff der Nachhaltigkeit) wider, der sich seit einigen Jahren in den Umweltbewusstseinsstudien zeigt.

Vor diesem Hintergrund wird leicht deutlich, dass nachhaltige Entwicklung auch vor allem eine kommunikative Aufgabe ist. Eine nachhaltige Entwicklung lässt sich als *gesellschaftlicher Lern-, Verständigungs- und Gestaltungsprozess* verstehen. So kommt der *Nachhaltigkeitskommunikation* also die Aufgabe zu, das Konzept der Nachhaltigkeit zu popularisieren.

Dieser Studienbrief soll dazu beitragen, Ihnen das Feld der Nachhaltigkeitskommunikation in seinen verschiedenen Facetten näher zu bringen, damit eine gute Grundlage geschaffen ist, auf die eine weitergehende Auseinandersetzung mit Fragen und Aspekten der Kommunikation einer nachhaltigen Entwicklung aufbauen kann. Dabei wird sowohl auf Vorläufer und Teilgebiete als auch auf wesentliche theoretische Grundlagen sowie praktische Fragen der Nachhaltigkeitskommunikation eingegangen. Es liegt in der Natur eines Studienbriefs, dass dabei vieles nur im Überblick dargestellt werden kann. Für eine vertiefte Auseinandersetzung kann die angegebene Literatur verwendet werden.

Nicht unerwähnt bleiben soll an dieser Stelle, dass dieser Studienbrief eine überarbeitete und ergänzte Version des Studienbriefs „Umweltkommunikation“ von Dr. Korinna SCHACK darstellt. Die praktischen Hinweise zur Gestaltung von Kommunikationsprozessen, die Arbeitsblätter wie auch die Ausführungen zu den Grundorientierungen in der Umweltkommunikation sind von ihr übernommen und nur an wenigen Stellen aktualisiert worden.

Ich wünsche Ihnen viel Vergnügen beim Lesen sowie viele interessante und weiterführende Gedanken!

Vechta im September 2013

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'M' followed by a long horizontal stroke that curves upwards at the end.

Marco Rieckmann

Einleitung

Was muss man alles wissen, um sich mit dem Thema der Nachhaltigkeitskommunikation wirklich gut auszukennen?

Man muss wissen, in welchem Sinne der Begriff verwendet wird und woher er kommt. Das nötige Wissen dazu finden Sie in Teil 1.

Man muss wissen, wie man Nachhaltigkeitskommunikation besonders gut und erfolgreich gestalten kann. Informationen darüber finden Sie in Teil 2.

Und schließlich sollte man wissen, wo man selbst auf dem Feld der Nachhaltigkeitskommunikation steht, und wem man auf diesem Feld möglicherweise begegnen kann, Akteurinnen und Akteure mit anderen Auffassungen zum Beispiel, und welche Konflikte dort drohen können. Die nötigen Zugänge zu diesem Wissen finden Sie in Teil 3.

Wenn Sie am Ende der Lektüre

- ein eigenes Verständnis von Nachhaltigkeitskommunikation entwickelt haben,
- wesentliche Entwicklungen und Perspektiven der Nachhaltigkeitskommunikation kennen,
- an einem Nachhaltigkeitskommunikationsprojekt überprüfen können, ob alle Qualitätsmerkmale für eine erfolgreiche Nachhaltigkeitskommunikation erfüllt sind,
- wissen, welche Grundorientierung Ihnen am nächsten ist und mit welchen Argumenten Sie auf Vertreterinnen und Vertreter anderer Grundorientierungen reagieren können und schließlich
- neugierig geworden sind, wie sich Nachhaltigkeitskommunikation in unserer Gesellschaft etablieren ließe,

dann haben Sie den Lehrbrief erfolgreich durchgearbeitet und kennen sich im Thema der Nachhaltigkeitskommunikation gut aus.

Warum muss man sich im Gebiet der Nachhaltigkeitskommunikation gut auskennen? Muss man nicht! Schauen Sie sich das Feld an! Dort betreiben viele Akteurinnen und Akteure auf die unterschiedlichsten Arten und Weisen Nachhaltigkeitskommunikation. Die Frage ist nur: Mit welchem Erfolg? Wenn man die Aktivitäten auf dem Feld der Nachhaltigkeitskommunikation betrachtet, fällt auf, dass dort viel Aktionismus

herrscht und es im Laufe der Zeit nur wenige wirklich gute und neue Ideen und Entwicklungen gegeben hat, die dann aber schnell Allgemeingut wurden und irgendwann zu Stereotypen verkamen.

Wenn Sie professionell – sei es nun haupt- oder ehrenamtlich – in die Nachhaltigkeitskommunikation einsteigen möchten: Ihre Handlungsmöglichkeiten und Denkspielräume darüber, was möglich ist, erweitern sich beträchtlich, wenn Sie sich eine gute Kenntnis des Feldes aneignen, einfach durch die neuen Perspektiven, die Sie sich dadurch erschließen.

Ich würde mich freuen, wenn Sie mich auf meinem Weg durch die Nachhaltigkeitskommunikation begleiten. Es mag dabei manchmal vielleicht unbequem sein, vorwärts zu kommen. Und ich kann Ihnen nicht versprechen, dass Sie am Schluss diesen oder jenen ganz bestimmten Nutzen von der Lektüre haben werden. Was ich aber für Sie tun möchte: Ich möchte Ihnen etwas Orientierung im weiten und oft komplexen Feld der Nachhaltigkeitskommunikation geben.

Was ich nicht kann: Ich kann Ihnen nicht die Aufgabe abnehmen, sich mit diesem Studienbrief auseinanderzusetzen und Ihre ganz persönlichen Konsequenzen für Ihre Arbeit zu ziehen.

Aber vielleicht habe ich Sie neugierig darauf gemacht, was Sie in der Nachhaltigkeitskommunikation bei sich und den anderen alles entdecken können, an neuen Perspektiven, Handlungsspielräumen, Zugängen!

1 Was ist Nachhaltigkeitskommunikation?

1.1 Von der Umweltkommunikation zur Nachhaltigkeitskommunikation

Bis Mitte der 2000er Jahre wurde noch vor allem von *Umweltkommunikation* gesprochen. Mittlerweile ist dieser Begriff in der wissenschaftlichen Diskussion vom Begriff der *Nachhaltigkeitskommunikation* abgelöst worden, weil „sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, dass die Kommunikation über Umweltfragen nicht mehr ohne Bezug auf das Leitbild der ‚Nachhaltigkeit‘ erfolgen kann und die Diskurse darum im Kontext der Auseinandersetzung mit Fragen einer nachhaltigen Entwicklung zu verorten sind“ (MICHELSEN 2007: 25).

Bezug auf das Leitbild einer nachhaltigen Entwicklung

Die Diskussion um eine nachhaltige Entwicklung, die seit der Weltkonferenz für Umwelt und Entwicklung 1992 in Rio de Janeiro geführt worden ist, kann als konsequente Fortführung der Kommunikation über Umweltprobleme gesehen werden. Mit dem Begriff der Nachhaltigkeitskommunikation wird der Prozess beschrieben, „in dem es zukunftsbezogen um die Auseinandersetzung mit Argumenten, Handlungsoptionen oder Positionen zu einer gesellschaftlichen Entwicklung aus ökonomischer, ökologischer, sozialer und kultureller Perspektive geht, wobei diese Perspektiven von den Individuen in der Gesellschaft unterschiedlich wahrgenommen und interpretiert werden“ (MICHELSEN 2007: 25).

Auseinandersetzung mit Argumenten, Handlungsoptionen oder Positionen einer nachhaltigen Entwicklung

Neben der *Umweltkommunikation* können auch die *Risiko- und die Wissenschaftskommunikation* als wesentliche Entwicklungslinien betrachtet werden, die am Entstehen der Nachhaltigkeitskommunikation beteiligt waren und weiterhin maßgeblich zu deren Weiterentwicklung beitragen (ADOMßENT/GODEMANN 2007).

Vorläufer der Nachhaltigkeitskommunikation

Aufgabe

Positionieren Sie sich vor dem Weiterarbeiten selbst. Was ist Ihres Erachtens die Aufgabe von Nachhaltigkeitskommunikation?

1.2 Über die Notwendigkeit der Kommunikation nachhaltiger Entwicklung

„Es mögen Fische sterben oder Menschen, das Baden in Seen oder Flüssen mag Krankheiten erzeugen, es mag kein Öl mehr aus den Pumpen kommen, und die Durch-

schnittstemperaturen mögen sinken oder steigen: solange darüber nicht kommuniziert wird, hat dies keine gesellschaftlichen Auswirkungen.“ (LUHMANN 1986: 63)

Bedeutung von Kommunikation

Dieses Zitat von Niklas LUHMANN verweist auf die Bedeutung von Kommunikation für die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Umweltfragen wie auch Fragen einer nachhaltigen Entwicklung im Allgemeinen. Denn was in einer Gesellschaft als problematisch wahrgenommen wird, hängt davon ab, wie das Wissen über einen Sachverhalt durch gesellschaftliche Akteure zugänglich gemacht und bewertet wird.

Nachhaltige Entwicklung ist nicht beliebig

Unter einer *nachhaltigen Entwicklung* wird allgemein eine solche Entwicklung verstanden, „die die Bedürfnisse der heutigen Generationen befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“ (HAUFF 1987: 46). Diese Definition ist recht offen und allgemein, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ist aber dennoch nicht beliebig. Denn nachhaltige Entwicklung ist durch bestimmte Ziele und Elemente wie die Forderung nach intra- und intergenerativer Gerechtigkeit und nach einer globalen Orientierung gekennzeichnet (vgl. KOPFMÜLLER et al. 2001).

Nachhaltigkeit ist jedoch ein offenes Konzept

Wenn sich also auch bestimmte Elemente als Kern einer nachhaltigen Entwicklung beschreiben lassen, so lässt sich doch aber eine nachhaltige Entwicklung nicht umfassend und bis ins letzte Detail definieren und operationalisieren:

„[...] prozedurale und prozesshafte Elemente [sind] der Nachhaltigkeit inhärent, allein weil es nicht gelingen kann Nachhaltigkeit ein für alle Mal abschließend zu definieren und zu operationalisieren und den Rest dann als eine Managementaufgabe an die Verwaltung abzugeben. Einerseits sind Festlegungen notwendig, weil ansonsten keine Politik der Nachhaltigkeit umgesetzt werden könnte, aber andererseits ist Offenheit gegenüber neuen Entwicklungen und neuem Wissen ebenso erforderlich.“ (GRUNWALD 2009: 58)

Nachhaltige Entwicklung als ein gesellschaftlicher Lern-, Verständigungs- und Gestaltungsprozess

Insofern ist eine nachhaltige Entwicklung als ein *gesellschaftlicher Lern-, Verständigungs- und Gestaltungsprozess* zu verstehen (vgl. MICHELSEN 2007; STOLTENBERG 2007), der erst durch die Beteiligung möglichst vieler Menschen mit Ideen und Visionen gefüllt werden kann und der daher ohne gesellschaftliche Partizipation gar nicht vorstellbar ist (vgl. HEINRICHS 2007; STOLTENBERG 2007). HEINRICHS betont in diesem Sinne, dass es wünschenswert und notwendig sei, „weitere Bevölkerungs- und Akteurekreise stärker in konkrete gesellschaftspolitische [...] Prozesse zu involvieren, um der gewachsenen sachlichen und sozialen Komplexität hoch differenzierter Gesellschaften gerecht zu werden“ (HEINRICHS 2007: 717).

Vor diesem Hintergrund ist Nachhaltigkeitskommunikation somit ein Prozess, in dem es darum geht, sich mit den jeweiligen gesellschaftlichen Ansprüchen an eine nachhaltige Entwicklung auseinanderzusetzen, einen Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Interessen und Wahrnehmungen verschiedener Akteure zu finden, sich über den einzuschlagenden Weg zu verständigen, die Bevölkerung zu informieren und möglichst viele Menschen zu motivieren, sich einzubringen und an der Gestaltung der Gesellschaft im Sinne nachhaltiger Entwicklung zu beteiligen. Nachhaltigkeitskommunikation kann als „weiches“, „*persuasives*“ *Instrument einer Nachhaltigkeits-Strukturpolitik* betrachtet werden (vgl. MICHELSEN 2007).

Verständigung über den Weg einer nachhaltigen Entwicklung

Der Umgang mit lebensweltlichen Problemen im Kontext einer nachhaltigen Entwicklung ist nur auf der Basis eines informierten gesellschaftlichen Gestaltens und Entscheidens möglich. Es bedarf gesellschaftlichen Handlungsvermögens und Wissens. Dabei geht es sowohl um ein Wissen im Sinne von

Gesellschaftliches Gestalten bedarf System-, Orientierungs- und Transformationswissen

- Verstehen des Sachverhalts (*Systemwissen*),
- Wissen zur Bestimmung von Gestaltungs- und Entscheidungsspielräumen (*Orientierungswissen*),
- als auch Wissen über Mittel und Wege, diese praktisch nutzen zu können (*Transformationswissen*) (vgl. JAHN/SCHRAMM 2006).

Nachhaltigkeitskommunikation trägt dazu bei, dass möglichst viele Menschen sich dieses Wissen aneignen können. Zudem möchte sie einen *Perspektivenwechsel*, eine neue Wahrnehmungsweise offerieren, dabei auch provozieren und vor allem Neues initiieren. Es sollen Möglichkeitsräume geschaffen und aufgezeigt werden, dass eine nachhaltige Entwicklung machbar ist. Denn Neues braucht Ideengeber.

Perspektivenwechsel initiieren

Die Verständigung über eine nachhaltige Entwicklung findet dabei auf unterschiedlichen *Ebenen* und in verschiedenen *Kontexten* statt (MICHELSEN 2007):

Ebenen und Kontexte von Nachhaltigkeitskommunikation

- zwischen Individuen,
- zwischen Individuen und Institutionen,
- zwischen Institutionen und innerhalb von Institutionen,
- in Schulen und Hochschulen,
- in den Medien,
- in der Politik,
- in der Wirtschaft,

- in den Kommunen,
- regional, national und international.

Aufgabe

Überlegen Sie, in welchen Kontexten Ihnen Nachhaltigkeitskommunikation bereits begegnet ist.

Nachhaltigkeit ist in der breiten Bevölkerung noch nicht angekommen

Bei der Mehrheit der Bevölkerung ist der Begriff der Nachhaltigkeit allerdings noch nicht angekommen. Studien zum Umweltbewusstsein der deutschen Bevölkerung der letzten Jahre haben gezeigt, dass der Begriff der nachhaltigen Entwicklung zunächst in der Bevölkerung kaum bekannt war. „Die Bekanntheit des Leitbildes als solchem lag in 2000 bei nur 13 %, vier Jahre später kannten dann schon 22 % das Konzept. 2010 ist der Bekanntheitsgrad auf 43 % gestiegen – was mehr als einer Verdreifachung in 10 Jahren entspricht“ (BMU/UBA 2010: 40). Dabei sind es insbesondere die gesellschaftlichen Leitmilieus, die den Begriff der nachhaltigen Entwicklung kennen. Hier spiegelt sich auch der starke Zusammenhang zwischen dem Bekanntheitsgrad und dem Bildungsgrad der Befragten (d. h. je höher der Bildungsgrad, desto bekannter ist der Begriff der Nachhaltigkeit) wider, der sich seit einigen Jahren in den Umweltbewusstseinsstudien zeigt.

Die Grundprinzipien der Nachhaltigkeit wie Gerechtigkeit, Fairer Handel zwischen armen und reichen Ländern oder der sorgfältige Umgang mit den natürlichen Ressourcen stoßen aber allgemein auf hohe Zustimmung in der Bevölkerung. Daher kann vermutet werden, dass in der Gesellschaft ein guter *Resonanzboden* für eine am Konzept der nachhaltigen Entwicklung orientierte Politik vorhanden ist, die Kommunikation dieser Begrifflichkeit allerdings nicht ganz einfach ist (vgl. GRUNENBERG/KUCKARTZ 2007). Somit steht die Nachhaltigkeitskommunikation weiterhin vor großen Herausforderungen.

1.3 Theoretische Zugänge zur Nachhaltigkeitskommunikation

Es gibt keine eigene Theorie der Nachhaltigkeitskommunikation

Bislang gibt es keine Theorie der Nachhaltigkeitskommunikation, dazu ist es noch ein zu junges wissenschaftliches Arbeitsgebiet. Die Nachhaltigkeitskommunikation arbeitet aber mit Theorieansätzen und theoretisch fundierten Konzepten verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen und macht diese für die Auseinandersetzung mit der Kommunikation einer nachhaltigen Entwicklung fruchtbar. Dies sind vor allem Überlegungen aus dem Konstruktivismus und der System-

theorie, der Soziologie, der Umweltpsychologie, der Erziehungswissenschaft und der Kommunikationstheorie.

Der *Konstruktivismus* ist eine Erkenntnistheorie. Konstruktivistische Theorien (z. B. SIEBERT 2007) sehen Lernen als eigensinnigen, selbst gesteuerten Vorgang. Sie stützen sich auf naturwissenschaftliche Erkenntnisse, die darauf schließen lassen, dass nicht gelernt wird, was gelehrt wird, sondern dass Menschen ihre *Wirklichkeit* auf der Grundlage vorhandener Erfahrungen selbst *konstruieren*. Dabei muss neues Wissen, müssen neue Erfahrungen passen, anschlussfähig an vorhandene sein. Aus dieser Perspektive ist eine Objektivität der Erkenntnis nicht möglich, wohl aber Intersubjektivität, d. h. Verständigung mit anderen. Damit macht dieser Ansatz auf den Wert der jeweiligen Lebenserfahrungen, auf die kulturell und lebensgeschichtlich unterschiedlichen Sichtweisen aufmerksam, unterstreicht zugleich die Bedeutung von Wissen und Erfahrungen im Verlauf der gesamten Biographie und wirft die Frage auf, welche Gelegenheiten zur Konstruktion relevanten Wissens geboten werden können. Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass Nachhaltigkeitskommunikation zum einen an unterschiedliche „Wirklichkeiten“ anknüpfen muss und zum anderen bei den Rezipient(inn)en ganz unterschiedliche Wirkungen erzielen kann.

Konstruktivismus

Einen weiteren theoretischen Zugang zur Nachhaltigkeitskommunikation bietet die *Umweltsoziologie* (vgl. BRAND 2007). Sie ist „jener Teil soziologischer Bemühungen, der sich mit sozial produzierten ökologischen Problemen und den gesellschaftlichen Reaktionen auf ökologische Probleme befasst“ (DIEKMANN/JÄGER 1996). Themen der Umweltsoziologie sind u. a. Naturbilder-/Naturwahrnehmung, Umweltbewegungen, Konsum, Gender, Partizipation, Verteilungskonflikte, Umweltgerechtigkeit und die Lebensstilforschung. *Lebensstile* sind individuelle Muster der Lebensführung, die u. a. abhängig sind von den jeweiligen Ressourcen, Verhaltensweisen und der Wertorientierung. Dabei können die unterschiedlichen existierenden Lebensstile als Folge der Individualisierung der Gesellschaft betrachtet werden. In der so genannten Sinus-Studie werden kontinuierlich Erhebungen zur Untersuchung der Lebensstile in Deutschland durchgeführt. In der aktuellen Studie (SINUS 2013) werden zehn unterschiedliche Lebensstile, so z. B. die „Sozialökologischen“, die „Bürgerliche Mitte“ und die „Hedonisten“, unterschieden. Da die verschiedenen Lebensstile sich in ihren Werten, Einstellungen und auch Verhaltensweisen unterscheiden, steht die Nachhaltigkeitskommunikation vor der Aufgabe, eine Anschlussfähigkeit zu den jeweiligen Milieus herzustellen, die angesprochen werden sollen (vgl. LANGE 2007).

Umweltsoziologie

Die *Umweltpsychologie* wiederum beschäftigt sich mit dem Zusammenhang zwischen *Umweltbewusstsein* und tatsächlichem *Verhalten* (vgl. KRUSE 2007). Diverse Untersuchungen der letzten Jahrzehnte ha-

Umweltpsychologie

ben dabei gezeigt, dass eine Kluft zwischen Einstellungen und Verhalten vorliegt, dass also ein hohes Umweltbewusstsein häufig nicht in einem tatsächlich umweltverträglichen Verhalten resultiert. Das in der Umweltpsychologie weit verbreitete *Fietkau-Kessel-Modell* (1981) macht darauf aufmerksam, dass neben Wissen und Einstellungen auch Verhaltensangebote, Handlungsanreize und wahrgenommene Konsequenzen von Bedeutung für die Förderung umweltverträglichen Verhaltens sind (vgl. MATTHIES 2005).

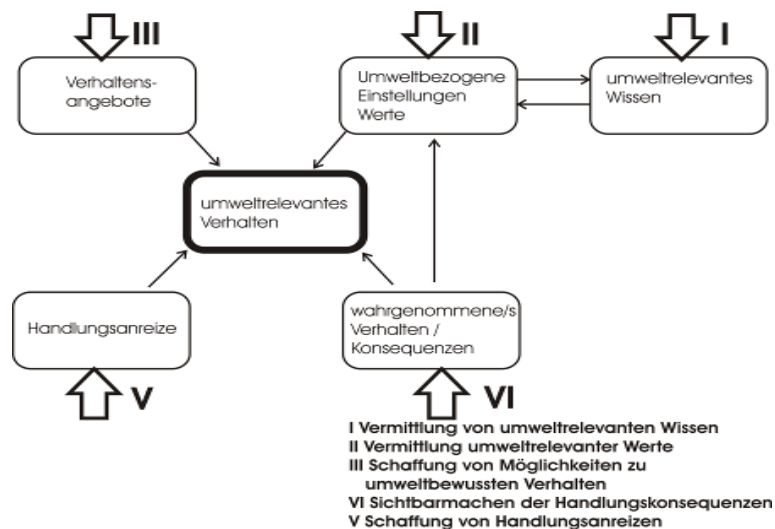


Abb. 1: Fietkau-Kessel-Modell (1981)

Bildung für nachhaltige Entwicklung

Aus der *erziehungswissenschaftlichen* Auseinandersetzung mit Fragen einer nachhaltigen Entwicklung ist das Konzept der *Bildung für nachhaltige Entwicklung* hervorgegangen (DE HAAN/HARENBERG 1999). Bildung soll Bewusstsein für nachhaltigkeitsrelevante Probleme schaffen und den Erwerb von Wissen über diese Probleme ermöglichen. Bildung für nachhaltige Entwicklung möchte Menschen befähigen, „eine nachhaltige Entwicklung mitzugestalten und ihre eigenen Handlungen diesbezüglich kritisch zu reflektieren“ (KÜNZLI DAVID 2007: 35). Dazu bedarf es individueller Kompetenzen, deren Erwerb durch Bildung für nachhaltige Entwicklung gefördert werden soll: „Als Ziel einer Bildung für nachhaltige Entwicklung lässt sich der Erwerb von Kompetenzen festhalten, die ein bewusstes Handeln im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung unterstützen“ (BARTH 2007: 46). In Deutschland wird in der Bildung für nachhaltige Entwicklung vor allem mit dem Konzept der „*Gestaltungskompetenz*“ gearbeitet (vgl. DE HAAN 2008). „*Gestaltungskompetenz* bezeichnet die Fähigkeit, Probleme nicht nachhaltiger Entwicklungen erkennen und Wissen über nachhaltige Entwicklung wirksam anwenden zu können“ (DE HAAN et al. 2008: 12). Sie umfasst zwölf Teilkompetenzen:

- Kompetenz zur Perspektivübernahme,

- Kompetenz zur Antizipation (vorausschauendes Denken und Handeln),
- Kompetenz zur disziplinenübergreifenden Erkenntnisgewinnung,
- Kompetenz zum Umgang mit unvollständigen und überkomplexen Informationen,
- Kompetenz zur Kooperation,
- Kompetenz zur Bewältigung individueller Entscheidungsdilemmata,
- Kompetenz zur Partizipation,
- Kompetenz zur Motivation,
- Kompetenz zur Reflexion auf Leitbilder,
- Kompetenz zum moralischen Handeln,
- Kompetenz zum eigenständigen Handeln,
- Kompetenz zur Unterstützung anderer.

Bildung für nachhaltige Entwicklung kann als Feld der Nachhaltigkeitskommunikation verstanden werden. Zugleich verweist sie mit ihrem Kompetenzkonzept auf wichtige Voraussetzungen einer gesellschaftlichen Verständigung über Nachhaltigkeit und einer Beteiligung an der Gestaltung der Gesellschaft im Sinne nachhaltiger Entwicklung (vgl. BOLSCO 2007).

Vor dem Hintergrund, dass Nachhaltigkeitskommunikation ein Prozess des Austausches von Informationen von Sender(in) und Empfänger(in) ist, liegt es außerdem nahe, für die Analyse und Gestaltung dieser Austauschprozesse auf *kommunikationstheoretische* Überlegungen zurückzugreifen (vgl. ZIEMANN 2007). Dabei spielen gemeinsame Zeichensätze, Sprache, Werte und Normen eine wichtige Rolle, mit denen in der Kommunikation eine Verständigung erreicht und eine möglichst stabile soziale Ordnung aufgebaut werden soll. Der Nachhaltigkeitsdiskurs, der stark durch die Massenmedien beeinflusst ist und erst dadurch Resonanz erfährt, zeichnet sich durch folgende Besonderheiten aus: die *Reflexivität* hinsichtlich der Problemlagen und des Umgangs mit ihnen; die Etablierung von Nachhaltigkeit als gesellschaftlichen Eigenwert und damit verbunden Akzeptanzbildung, wobei unterschiedliche Interpretationen von Nachhaltigkeit aufeinanderprallen können; die *Normalisierungstendenz* mit der Folge, dass bei zunehmender Thematisierung von Nachhaltigkeit immer weniger Aufmerksamkeit und Verständigungsdruck entsteht, und die *Medialisierung*, mit der versucht wird, der Normalisierungstendenz im Nachhaltigkeitsdiskurs durch eine Koppelung an die Medien zu begegnen. Diese Besonderheiten wirken auf Pro-

*Kommunikations-
theorie*

zesse der Nachhaltigkeitskommunikation zurück und sind bei der Gestaltung dieser Prozesse zu berücksichtigen (MICHELSEN 2007).

Aufgabe

Überlegen Sie, wie die unterschiedlichen theoretischen Zugänge für die praktische Nachhaltigkeitskommunikation nutzbar gemacht werden können.



UNIVERSITÄT ROSTOCK

Sabine Langner

Reader

Leitbild nachhaltige Entwicklung

Universität Rostock

Zentrum für Qualitätssicherung in Studium und Weiterbildung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 5 |
| 1 Einleitung | 7 |
| 1.1 Inhaltliche Schwerpunkte des Readers | 7 |
| 1.2 Zur Arbeit mit dem Reader | 7 |
| 2 Begriffserklärung und geschichtliche Entwicklung | 9 |
| 2.1 Begriffe und Definitionen | 9 |
| 2.2 Historisches | 10 |
| 2.3 Konferenz der Vereinten Nationen in Stockholm 1972 | 14 |
| 2.4 Grenzen des Wachstums | 15 |
| 2.5 Meilensteine zwischen „Grenzen des Wachstums“ und dem „Brundtland-Bericht“ | 18 |
| 2.6 Brundtland-Bericht | 21 |
| 2.7 Konferenz in Rio de Janeiro | 24 |
| 2.8 Agenda 21 | 26 |
| 3 Globale Schritte zur Umsetzung der Agenda 21 | 31 |
| 3.1 Stationen zwischen 1992 und der Jahrtausendwende | 31 |
| 3.2 Die Millenniumsziele | 37 |
| 3.3 Weitere Schritte im neuen Jahrtausend | 41 |
| 3.4 Zwischenbilanz | 43 |
| 4 Operationalisierung der Nachhaltigkeitsidee | 51 |
| 4.1 Schrittfolge der Operationalisierung | 52 |
| 4.2 Nachhaltigkeitsindikatoren | 55 |
| 5 Umsetzung der Agenda 21 in Deutschland | 61 |
| 5.1 Gremien | 62 |
| 5.2 Enquête-Kommission: Drei-Säulen-Modell und Managementregeln | 65 |
| 5.3 „Zukunftsfähiges Deutschland“: Indikatoren, Zielwerte, Leitbilder | 69 |
| 5.4 Syndrome des Globalen Wandels | 73 |

| | | |
|-----|--|-----|
| 5.5 | Nationale Nachhaltigkeitsstrategie: Managementregeln, Indikatoren, Zielwerte | 74 |
| 6 | Zentrale Merkmale der Nachhaltigkeitsidee | 89 |
| 6.1 | Inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit | 90 |
| 6.2 | Ethisch-moralische Fundierung | 93 |
| 6.3 | Retinität (Gesamtvernetzung) | 97 |
| 6.4 | Ökonomisch-ökologische Neuorientierung | 99 |
| 6.5 | Der zukunftsorientierte und utopische Charakter | 104 |
| 6.6 | Der globale, universale Ansatz | 105 |
| 6.7 | Kommunikative, prozessorientierte Ausrichtung | 108 |
| 7 | Lokale Agenda 21 | 111 |
| 7.1 | Partizipation und die Rolle der NGOs | 114 |
| | Abkürzungsverzeichnis | 119 |
| | Literatur- und Internetempfehlungen | 123 |
| | Literaturverzeichnis | 125 |
| | Abbildungsverzeichnis | 133 |
| | Tabellenverzeichnis | 135 |

Vorwort

Ich möchte Ihnen gleich am Anfang Durchhaltevermögen wünschen, damit sie am Ende dieses Readers sagen können: „Ich habe den roten Faden noch immer fest in der Hand.“

Bei meiner ersten Recherche im Internet zum Suchbegriff „Leitbild Nachhaltige Entwicklung“ hatte ich in der Suchmaschine „Google“ Treffer auf ca. 180.000 deutschen Seiten und ca. 131.000 Seiten aus Deutschland.

Gleich darauf stieß ich auf eine Publikation, deren Titel mir während der gesamten Zeit des Verfassens durch den Kopf geisterte: „Nachhaltige Entwicklung: einige begriffliche Präzisierungen oder der heroische Versuch einen Pudding an die Wand zu nageln“ (Publikation von Jobst Conrad, FFU-report 00-07; Forschungsstelle für Umweltpolitik, Freie Universität Berlin¹).

Sie erwartet in diesem Reader eine Vielzahl von Fakten, die aber nicht dazu da sind, auswendig gelernt zu werden, sondern verdeutlichen sollen, wie kompliziert internationale Prozederes sind und wie viele Konferenzen und Kommissionen nötig zu sein scheinen, um Ziele durchzusetzen, die für uns Menschen schlichtweg lebensnotwendig sind.

Fast wöchentlich hören oder lesen wir in den Medien neue Meldungen von großen Naturkatastrophen (besonders wenn sich europäische Touristen in der Nähe aufhalten). Von den vielen täglichen Katastrophen aus den armen Gebieten dieser Erde erfahren wir nur punktuell oder nach gezielter Recherche.

Tagesbilanz der Umweltzerstörung²:

- Jeden Tag belasten 65 Millionen Tonnen Kohlendioxid (CO₂) die Atmosphäre.
- Jeden Tag werden 26.000 Hektar Tropenwald vernichtet.
- Jeden Tag werden 9,1 Milliarden Kubikmeter Frischwasser verbraucht.
- Jeden Tag sterben über 70 Tier- und Pflanzenarten aus.

1. Siehe: http://userpage.fu-berlin.de/ffu/download/rep_00-07.PDF

2. zitiert nach OECD, WELTBANK, WWF aus BRANDENBURGER AGRAR- UND UMWELTJOURNAL 12/2005

-
- Jeden Tag werden 253.000 Tonnen Fische gefangen.
 - Jeden Tag nimmt das verfügbare Ackerland um 27.000 Hektar ab.

Kann ein Leitbild wie die Nachhaltigkeit diese Trends oder Katastrophen aufhalten? Ich kann Ihnen diese Frage nicht beantworten. Bei der Erarbeitung dieses Readers habe ich selbst erfahren, was ich alles nicht weiß und dass die Ziele (z.B. die intergenerationelle Gerechtigkeit) noch in weiter Ferne liegen.

Aber ist denn mein eigenes Leben nachhaltig? Auch wenn unsere Familie versucht, ökologisch zu leben: mit Holz heizt und Sonnenenergie zur Warmwasserbereitung einsetzt, beim Bio-Hofladen einkauft oder den eigenen Garten nutzt, müssen wir doch, um im Berufsleben erfolgreich zu bleiben, erreichbar und mobil sein. Das heißt für uns, da wir auf einem kleinen Dorf naturnah leben, dass wir zwei Autos brauchen, da es außer einem Schulbus in der näheren Umgebung keinerlei öffentliche Nahverkehrsmittel mehr gibt. Ist dann die Alternative in die Stadt umzuziehen?

Als berufstätige Mutter von drei Kindern ist mir das Leitbild der Entschleunigung (mehr dazu im Kap. 5.3 / S. 70-71) sehr sympathisch, doch ich habe für mein derzeitiges Leben (in dieser realen deutschen Gesellschaft) keinerlei realistische Idee, das irgendwie umzusetzen – da vertröste ich mich immer auf später. Aber ist das eine Lösung? Müssten wir nicht radikal umsteuern? Müssen wir nicht unseren Kindern (und ich Ihnen) das Leitbild vorleben und nicht vorträumen?

Ich kann Ihnen sagen, dass ich persönlich sehr gespalten bin, bei den Umsetzungsmöglichkeiten des Leitbildes nachhaltige Entwicklung.

Da tröstet es fast schon ein wenig, wenn nach neuester Umfrage zum Umweltbewusstsein in Deutschland „84% der Befragten davon überzeugt sind, mit einem umweltbewussten Einkaufsverhalten wesentlich zum Umweltschutz beitragen zu können.“ Und „80% wären bereit, mehr für den Umweltschutz zu tun, ´wenn alle so handeln würden““ Aber „bei genaueren Nachfragen zeigt sich, dass viele Befragte dazu neigen, ihre Konsumgewohnheiten umweltfreundlicher einzuschätzen als sie es tatsächlich sind“. (SINUS SOCIOVISION GMBH 2009)

Meinen Zweifel werden Sie immer wieder zwischen den Zeilen dieses Readers finden. Ich habe versucht, mich mit Wertungen und Bewertungen zurückzuhalten und das den Experten überlassen.

2 Begriffserklärung und geschichtliche Entwicklung

In diesem Kapitel werden die Begriffe nachhaltige Entwicklung und Nachhaltigkeit erklärt und Ursprünge dieses Leitbildes aufgezeigt. Die Historie des Leitbildes wird aufgezeichnet, wichtige Meilensteine auf dem Weg werden – wie Perlen einer Kette – aufgereiht.

2.1 Begriffe und Definitionen

In Deutschland wurde bereits im 18. Jahrhundert „nachhaltige Forstwirtschaft“ praktiziert, nach der nur so viel Holz eingeschlagen werden durfte, wie auch wieder aufgeforstet werden konnte. Im heutigen Sprachgebrauch hat „nachhaltig“ noch eine vergleichbare Bedeutung. So wird beispielsweise ein Prozess, ein Unternehmen, ein Vorgang dann als nachhaltig bezeichnet, wenn mittelfristig Kontinuität und Stabilität gewährleistet zu sein scheint. Kommunen nutzen den Begriff in der täglichen Praxis oftmals im Sinne von umfassend, grundlegend, auf längere Zeit hin ausgerichtet und z. T. auch mit der Bedeutung von irreversibel.

Im Etymologischen Wörterbuch (DUDEN 1997) wird die Bedeutung von 'nachhaltig' als „lange nachwirkend, stark“ beschrieben. Das seit dem Ende des 18. Jahrhunderts bezeugte Adjektiv ist eine Ableitung von dem heute veralteten Substantiv Nachhalt „etwas, das man für Notzeiten zurückhält, Rückhalt“, das zu dem gleichfalls veralteten nachhalten „andauern, wirken“ gehört.

*nachhaltig – Nachhalt
– nachhalten*

Eine erweiterte Bedeutung erhielten nachhaltig und Nachhaltigkeit, als zu den in internationalen Dokumenten genutzten englischen Begriffen „sustainable“ und „sustainable development“ adäquate deutsche Übersetzungen gefunden werden mussten.

Der Begriff „sustainable development“ wird im Deutschen zumeist mit „nachhaltiger Entwicklung“ übersetzt. Weitere Übersetzungen sind

*sustainable
development*

- dauerhaft umweltgerechte Entwicklung
- umweltgerechte Entwicklung
- ökologisch-dauerhafte Entwicklung
- zukunftsverträgliche Entwicklung
- nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung
- zukunftsfähige Entwicklung.

Die Enquête-Kommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“ des 12. Bundestages wählte aus den verschiedenen Übersetzungsmöglichkeiten die der „nachhaltigen zukunftsverträglichen Entwicklung“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 1997, S. 12). „Darin sind vielfältige ökonomische, ökologische, demographische, soziale und kulturelle Problemdimensionen enthalten, die ein globales, regionales, lokales und zugleich in die Zukunft gerichtetes Handeln erfordern.“ (DEUTSCHER BUNDESTAG 1998, S. 28)

Diese Definition stellt im gewissen Sinne eine diplomatische Kompromiss- bzw. Konsensformel dar, um die unüberwindbaren Gegensätze von Umwelt (Umweltschutz) und Entwicklung (Wirtschaftswachstum), von Nord und Süd, von Arm und Reich, in Einklang zu bringen.

Nachhaltigkeit = Ziel

Nachhaltigkeit ist ein Ziel (oder besser, weil es noch unscharf ist: ein Leitbild). Nachhaltige Entwicklung dagegen ein Prozess, welcher zu diesem Ziel führt.

*Nachhaltige
Entwicklung =
Prozess*

Das Ziel besteht darin, die Grundbedürfnisse aller Menschen heute und in Zukunft zu sichern und dabei die Grenzen der Tragfähigkeit unserer Erde und der Ökosysteme nicht zu überschreiten. Der Weg hierhin ist die nachhaltige Entwicklung aller Bereiche.

Allerdings wird nachhaltige Entwicklung meist synonym mit Nachhaltigkeit verwendet. In der Praxis gibt es zudem sehr unterschiedliche Interpretationen von nachhaltiger Entwicklung und Nachhaltigkeit.

2.2 Historisches

Die Menschen mussten sich schon immer mit den ökologischen, ökonomischen und sozialen Folgen ihres Handelns auseinandersetzen (LEIDINGER 2001, S. 129 ff).

„Umwelt-Nomaden“

Seit Beginn der Menschheitsentwicklung verursacht der Mensch Umweltprobleme. Anfänglich waren diese auf einen überschaubaren Bereich begrenzt, und die Lösungen waren einfach. Wenn eine Wasserquelle versiegt, wenn eine landwirtschaftlich genutzte Fläche erschöpft war, zog man an einen anderen Ort und überließ den verlassenen Bereich wieder der Natur. Es bestand keine Notwendigkeit, langfristig vorsorgend den Zulauf von Wasser zu sichern oder dem Rückgang der Fruchtbarkeit des Bodens vorzubeugen.

Die sesshaft gewordenen Menschen mussten dann lernen, schonender mit den natürlichen Ressourcen umzugehen. So begannen sie, die Was-

erversorgung zu sichern, erprobten Vorgehensweisen zur Entsorgung von Abfällen und Techniken zum Erhalt der Bodenfruchtbarkeit.

Als menschengemachte Umweltprobleme nicht mehr lokal begrenzt waren und nur eine kleine Gruppe von Menschen betrafen, sondern das Überleben eines Stammes oder eines Staatswesens bedrohten, musste sich das Vorgehen ändern. Es kann beispielsweise davon ausgegangen werden, dass die Gesetzesvorschriften des Alten Testaments (3. Buch Moses, Kapitel 11) auch auf die schonende und nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen und die Aufrechterhaltung der biologischen Gleichgewichte abzielten (HÜTTERMANN 1997, S. 22-23). So wird in den Speisegesetzen unterschieden zwischen Tieren, die gegessen werden durften und solchen, deren Verzehr verboten war. Von den Säugetieren waren nur die Wiederkäuer als gute Futtermittel für die menschliche Ernährung freigegeben. Die Haltung von Schweinen war nicht erlaubt, weil sie schlechte Futtermittel sind. Darüber hinaus wurde ein völliges Verbot der Kleintierhaltung, eingeschlossen Schafe und Ziegen, durchgesetzt, um eine Übernutzung des dicht besiedelten und wenig fruchtbaren Landes im alten Palästina zu verhindern. Von den Wasserbewohnern durften nur die Fische gefangen und verzehrt werden; Frösche, Molche und Kröten als die wichtigsten Verteilung von Mückenlarven dagegen nicht – verständlich als Malariaprophylaxe. Vögel durften gegessen werden bis auf die Aasfresser (Gesundheitspolizei), alle Greifvögel und Eulen (Kontrolle der Nager) und die Verteilung von Heuschrecken (Störche, Ibis, Reiher, Bienenfresser und Wiedehopf). Diese Gesetze bedeuteten z. T. folgenreiche Eingriffe in Lebenshaltung, in Gewerbe und Handel. Diese Gesetze sicherten aber das ökologische Gleichgewicht und waren Grundlage dafür, dass Palästina über Jahrhunderte als eine blühende Region Bestand hatte.

*erste
„Umweltgesetze“*

OPITZ (1998) verweist darauf, dass es in allen großen Weltreligionen Empfehlungen bzw. Regelungen zum Schutz von Tieren und für eine (weitgehend) fleischlose Ernährung gegeben hat, was u.a. angesichts der enormen Energieverluste bei der „Umwandlung“ von pflanzlicher in tierische Nahrung einen sinnvollen Beitrag zu einer nachhaltigen Sicherung der Ernährung darstellen würde.

Dennoch sind die Religionen nicht die Hüterinnen der Nachhaltigkeit; auch sie haben sich in widerspruchsvollen Wegen entwickelt, und z.B. das Alte Testament als Sammlung von Texten verschiedener Autoren, die über mehrere Jahrhunderte hinweg entstanden sind und später weiter bearbeitet wurden, enthält auch Aussagen, die einen Herrschaftsanspruch des Menschen über die Natur begründen können.

Der eigentliche Ursprung der heutigen Definition von nachhaltiger Entwicklung ist allerdings in der Neuzeit zu suchen.

nachhaltige Forstwirtschaft

Der Begriff der Nachhaltigkeit wurde erstmals in der deutschen Forstwirtschaft des frühen 18. Jahrhunderts verwendet. Zu dieser Zeit waren die natürlichen Wälder in Deutschland weitestgehend vernichtet. Den ersten Schlag hatten ihnen ab etwa dem Jahr 1000 umfangreiche Brandrodungen versetzt. Später hatte die Praxis der Waldbeweidung das Nachwachsen neuer Bäume verhindert und Landschaften hervorgebracht, die wir noch heute in den Bildern der Romantiker bewundern. Schließlich hatte die Frühindustrialisierung zu einer enormen Zunahme des Holzbedarfes als Energieträger und Baustoff geführt; um z.B. eine Tonne Eisen zu schmelzen wurden 50 m³ Brennholz benötigt, und auch Materialien wie Salz oder Glas wurden unter hohem Energieaufwand gewonnen (DÖRFLER/DÖRFLER, S. 14-16). Als Reaktion auf dieses Dilemma setzte sich eine „nachhaltige Forstwirtschaft“ durch, bei der Wälder künstlich angepflanzt wurden und bei der nicht mehr Holz geschlagen werden durfte als nachwächst. Hans Carl von Carlowitz (1645-1714), Oberberghauptmann in Kursachsen und damit ein Vertreter der Holz verbrauchenden Montanwirtschaft, sprach in seiner Publikation „Sylvicultura Oeconomica“ (1713) erstmals von einer nachhaltenden Nutzung des Waldes (KIBBEL/MÜLLER 2002).

Aus einem Vergleich der Nutzungsrate auf der einen und der Wachstumsrate des Waldes auf der anderen Seite konnte mit vergleichsweise einfachen Modellen eine Bestand erhaltende und damit nachhaltige Waldnutzung errechnet werden (DEUTSCHER BUNDESTAG 1998). Die damit verknüpften ökonomischen Gesichtspunkte werden im Badischen Forstgesetz von 1831 deutlicher zum Ausdruck gebracht, in dem auch der Begriff Nachhaltigkeit auftaucht, der offenbar von dem Begründer der deutschen Forstwirtschaft, Georg Ludwig Hartig (1764-1837), eingeführt wurde. Danach heißt nachhaltige Nutzung des Waldes: Die Zinsen (Holzeinschlag) verwerten, aber das Kapital (Baumbestand) durch Aufforstung erhalten. „Nachhaltig“ wird hier im Sinne von Bestand sichernd verwendet.

Alleine mit den Mitteln der Forstwirtschaft hätten die Wälder angesichts der fortschreitenden Industrialisierung allerdings nicht gerettet werden können; hierzu hat auch ganz wesentlich der Wechsel zur Kohle als dem (vorläufig) wichtigsten Energieträger beigetragen – u. a. mit den heute als Treibhauseffekt bekannten Folgen.

Anfänge des „modernen“ Umweltschutzes

Es ist schwierig, genau die Anfänge des „modernen“ Umweltschutzes festzulegen. Ende des 19. Jahrhunderts (mit zunehmender Industrialisierung) kristallisierten sich erste Bewegungen heraus. In Deutschland wurde 1904 der erste Verband zum Schutz von Heimat, Natur und Um-

welt – der Heimatschutzbund – gegründet. (BOLSCHO/SEYBOLD 1996, S. 22)

Exkurs: Anfänge internationalen Vorgehens zum Schutz der Umwelt

Quelle: LEXIKON DER NACHHALTIGKEIT 2006

Schon lange vor der Rio-Konferenz hat es verschiedene Schritte eines gemeinsamen internationalen Vorgehens zum Schutz der Natur und der Umwelt gegeben. So kann man den Beginn der Geschichte des internationalen Naturschutzes beispielsweise auf das Jahr **1872** datieren. In diesem Jahr wurde durch Beschluss des Amerikanischen Kongresses der **Yellowstone National Park** gegründet. Damit wurde die weltweite Einrichtung von Nationalparks und anderen Schutzgebieten im Verlauf des 20. Jahrhunderts eingeleitet, so **1909** erstmals in **Europa**, als Schweden die **ersten Nationalparks** einrichtete.

1911 fand die **1. Internationale Konferenz für Vogelschutz** in Paris statt.

1928 wurde das **Internationale Büro für Naturschutz** IUPN (International Union for the Protection of Nature - Welt-Naturschutzunion) in Brüssel gegründet.

Das erste institutionalisierte, rechtsverbindliche internationale Abkommen wurde aber erst ein Jahr nach dem 2. Weltkrieg geschlossen:

1946 wurde die **Internationale Konvention zur Regulierung des Walfangs** ICRW (International Convention for the Regulation of Whaling) beschlossen. Danach darf der wissenschaftliche Walfang nur dann gestattet werden, wenn wissenschaftlich bedeutsame Ergebnisse angestrebt werden, die sich durch bisherige Daten und/oder nicht-tödliche (Fang)Techniken so nicht erzielen lassen. Angesichts des dramatischen Rückgangs der Walbestände gründeten die Walfangnationen 1948 unter der ICRW die Internationale Walfang-Kommission (International Whaling Commission, IWC). Ihr Ziel sollte die „Erhaltung und Nutzung der Walbestände“ sein. Die IWC ist die einzige internationale Organisation, die befugt ist, den Walfang und den Schutz der Wale weltweit zu regulieren.

Die **Welt-Naturschutzunion** IUCN (früher: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources; seit 1988: The World Conservation Union) - ging **1948** aus dem IUPN hervor. IUCN sieht sich selbst als das weltweit größte Netzwerk von Umweltwissen. Im Rahmen von weltweiten Übereinkommen hat IUCN die Nachhaltigkeit vorangebracht und über 50 Staaten bei der Erstellung und Umsetzung nationaler Strategien zur Erhaltung der Natur unterstützt.

Am 1.12.**1959** unterzeichneten 12 Staaten in Washington den so genannten **Antarktisvertrag**, der am 23.6.1961 in Kraft trat. Im Antarktisvertrag wurde erstmals nach dem 2. Weltkrieg ein Abkommen getroffen, das für eine bestimmte Region alle militärischen Maßnahmen untersagte. Erstmals auf der Welt wurde auch eine kernwaffenfreie Zone vereinbart; Kernexplosionen und Ablagerung radioaktiven Abfalls wurden verboten. Weiter wurden, insbesondere um den Umweltschutz bei der Ausbeutung der vorhandenen Rohstofflager zu gewährleisten, begleitende Maßnahmen und Übereinkommen getroffen: zur Erhaltung der antarktischen Fauna und Flora, zur Erhaltung der antarktischen Robben und zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze (z.B. Krill, Fische).

1968 wurde in Straßburg in der **Europäischen Wassercharta** verkündet.

1972 veröffentlichte der Club of Rome den Bericht „Die Grenzen des Wachstums“, und in Stockholm fand die UN-Konferenz über die menschliche Umwelt statt. Sie stellte die Weichen für eine internationale Politik, die erst später zu dem Begriff einer „nachhaltigen Entwicklung“ fand. Gleichwohl ist Stockholm als die eigentliche „Wiege“ des modernen Nachhaltigkeitsbegriffes anzusehen.

2.3 Konferenz der Vereinten Nationen in Stockholm 1972

*erste internationale
Umweltschutz-
konferenz*

Die UN-Weltkonferenz über die menschliche Umwelt (kurz Umweltschutzkonferenz) vom 5.-16.6.1972 in Stockholm war die erste UN-Weltkonferenz zum Thema Umwelt überhaupt und gilt als der eigentliche Beginn der internationalen Umweltpolitik. Mehr als 1.200 Vertreter aus 112 Staaten nahmen daran teil; die Staaten des damaligen „Ostblocks“ blieben fern. Der Beginn dieser Konferenz, der 5. Juni, ist heute noch der internationale Tag der Umwelt.

Die Deklaration von Stockholm, die von Industrie- und Entwicklungsstaaten gemeinsam erarbeitet wurde, enthält u. a. 26 Prinzipien für Umwelt und Entwicklung. In der Stockholm-Deklaration bekennt sich die Weltgemeinschaft in Form der Teilnehmerstaaten erstmals zur grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Umweltschutz. Dem Recht der Staaten auf Ausbeutung der eigenen Ressourcen wird die Pflicht gegenüber gestellt, dafür zu sorgen, dass durch Tätigkeiten innerhalb des eigenen Hoheitsgebietes anderen Staaten kein Schaden zugefügt wird.

Ein weiterer Teil der Deklaration beinhaltet 109 Handlungsempfehlungen zur Umsetzung dieser Prinzipien und einen dazugehörigen Aktionsplan.

Auf Vorschlag der Konferenz wurde im gleichen Jahr durch die UN-Vollversammlung das UN-Umweltprogramm (UNEP) mit Sitz in Nairobi/Kenia, gegründet.

Das Erdbeobachtungssystem „Earthwatch“ wurde ins Leben gerufen. Earthwatch hat folgende Aufgaben (LEXIKON DER NACHHALTIGKEIT 2006):

- Koordinieren, Harmonisieren und Integrieren der Aktivitäten wie Beobachten, Bewerten und Berichten quer über das gesamte UN-System
- mit dem Ziel, umwelt- und geeignete sozio-ökonomische Information zur Verfügung zu stellen
- für nationale und internationale Entscheidungsprozesse bzgl. nachhaltiger Entwicklung (sustainable development) und
- zur Früherkennung von und Warnung vor aufkommenden Problemen, die ein internationales Eingreifen erforderlich machen.

2.4 Grenzen des Wachstums

Ebenfalls 1972 ist die Studie „Die Grenzen des Wachstums“ (engl. Originaltitel: The Limits to Growth) erschienen. Nach Jahren wirtschaftlichen Wachstums in den Industrieländern zeichneten sich Probleme und ungewollte Nebeneffekte ab – so etwa zunehmende Umweltverschmutzung. Die Initiatoren der Studie im Club of Rome wollten der Frage nachgehen, welche kritische Faktoren und Zusammenhänge die weitere Entwicklung der Menschheit ggf. gefährden.

Der Club of Rome ist ein informeller Zusammenschluss von Wissenschaftlern, Industriellen, Wirtschaftsvertretern und Humanisten aus mehreren Ländern der Erde. Er will die Ursachen und inneren Zusammenhänge der drängenden Menschheitsprobleme erkunden, die Ergebnisse öffentlich machen und somit politische Entscheidungsträger zur Reflexion und zu entsprechenden Schlussfolgerungen anregen. Der Club of Rome wurde 1968 in der Academia dei Lincei in Rom gegründet (PESTEL, 1972, S. 9).

Club of Rome

Der Auftrag zur Durchführung der Studie wurde vom Club of Rome an Dennis L. Meadows³ und seine Mitarbeiter vergeben. Ihre Arbeit basiert auf zwei Grundlagen:

Wissen über die Zukunft generieren

- einem **Computermode**ll, das für die Aufgabenstellung relevante Elemente des globalen Systems (Bevölkerungsdichte, Nahrungsmittelressourcen, Energie, Material und Kapital, Umweltzerstörung, Landnutzung,...) und deren Wechselwirkungen (z.B. zwischen Nahrungsmittelversorgung und Lebenserwartung) abbilden und es ermöglichen sollte, die künftige Entwicklung dieses Systems zu **simulieren**
- unterschiedlichen **Szenarien** zur weiteren Entwicklung der Menschheit, welche dann in Form von veränderten Systemparametern in das Computermode

Dieses Herangehen stellt eine grobe Vereinfachung der realen Welt dar, u. a. weil es von einer homogenen Welt ausgeht und somit keine Abstufungen zwischen den Kontinenten oder zwischen Industrie- und Entwicklungsländern beinhaltet, weil die Anzahl der Systemparameter (ca. 100) im Verhältnis zu unserer hochkomplexen Welt sehr gering ist und

3. Dennis L. Meadows werden Sie bei der Präsenz „kennnenlernen“. Er initiierte auch die Entwicklung des Simulationsspiels „Fish banks®“.

weil jeder einzelne Parameter mit Unsicherheiten und potenziellen Fehlern behaftet ist.

Dennoch ermöglichte es die hier gewählte Kombination aus Szenarien und Simulationen, begründete Vorstellungen von künftigen Entwicklungen zu gewinnen. Auch heute wird diese Vorgehensweise noch genutzt, z.B. in der Klimaforschung (mit wesentlich verbesserten Rechenmodellen) oder für die pädagogische Vermittlung von Wissen über nachhaltige Entwicklung (hier mit wesentlich einfacheren Rechenmodellen).

Exkurs: Grenzen des Wachstums - wie alles begann

Dr. J. Rennie Whitehead, einer der Gründer der Kanadischen Gesellschaft des Club of Rome (Canadian Association of the Club of Rome - CACOR), beschreibt die Anfänge von „Die Grenzen des Wachstums“:

„Im Juni 1970 hielt der Club of Rome sein erstes förmliches Jahrestreffen in Bern, Schweiz. Nach längerer, z. T. fruchtloser Diskussion, machte Professor Jay Forrester vom MIT (= Massachusetts Institute of Technology) einen konkreten Vorschlag. Er hatte vorher mehrfach mit Dr. Aurelio Peccei (damals Mitglied der Firmenleitung von Fiat und Olivetti, Präsident von Italconsult, Vorsitzender des Exekutivkomitees des Club of Rome) im MIT diskutiert. Dabei war Prof. Forrester mehr und mehr zu der festen Überzeugung gelangt, dass seine als „Industrial Dynamics“ (= Dynamik industrieller Systeme) bekannte Technik, die sie bereits auf komplexe industrielle Probleme erfolgreich angewandt hatten, angepasst werden könnte, um die Dynamik der Weltentwicklung zu modellieren. Auf Vorschlag von Eduard Pestel benannten sie es um in „Systems Dynamics“ (= Dynamik komplexer Systeme). Pestel stimmte auch zu, der Volkswagen Stiftung einen Vorschlag für ein Forschungsvorhaben zu unterbreiten. (...) Der Rest ist Geschichte. Ein 28 Jahre alter Forscher, Dennis L. Meadows, wurde für das Projekt eingestellt. Der Club of Rome hielt im April 1971 sein zweites jährliches Treffen im Seignorie Club in Montebello, Canada, ab. (...) Meadows präsentierte uns seinen Plan und gab einen Zwischenbericht, der bei allen gut ankam. Ein paar Monate später, im Frühjahr 1972, wurde das Buch „Limits to Growth“ (= Grenzen des Wachstums) veröffentlicht. Der Stil und die Klarheit der Präsentation des Materials in diesem Buch ist zum großen Teil der herausragenden Arbeit von Meadows damaliger Frau Donella zu verdanken.“

Ironischerweise war „Grenzen des Wachstums“, obwohl nur eines einer Vielzahl von Projekten, die der Club of Rome damals förderte, das Projekt, das in der Öffentlichkeit am engsten mit dem Club identifiziert wurde. „Grenzen des Wachstums“ verkaufte nur einige Zehntausend Exemplare in Amerika, aber es verkaufte Millionen in überbevölkerten Ländern wie Niederlande oder Japan. Es wurde in etliche Sprachen übersetzt. (Lexikon der Nachhaltigkeit 2006a)

*Wachstum nicht
fortsetzbar*

Für die meisten gewählten Szenarien führten die Simulationen zunächst zu einem unauffälligen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum bis zu einer ziemlich jähen Umkehr der Tendenz um das Jahr 2030. Insbesondere die Tatsache, dass das Wachstum in den meisten vom Menschen verursachten Prozessen exponentiell verläuft (z.B. Wachstum der Bevölkerung, der Industrieproduktion, der Freisetzung von Schadstoffen) macht die Entwicklung kritisch. Nur sofortige durchgreifende Maßnahmen von Umweltschutz und Geburtenkontrolle änderten dieses Systemverhalten, so dass auch Szenarien ermittelt werden konnten, unter denen sich die Weltbevölkerung (bei ca. vier Milliarden) wie auch der Wohlstand langfristig konstant halten ließen.

Die Autoren fassten ihre zentralen Erkenntnisse so zusammen:

1. „Wenn die gegenwärtige Zunahme der Weltbevölkerung, der Industrialisierung, der Umweltverschmutzung, der Nahrungsmittelproduktion und der Ausbeutung von natürlichen Rohstoffen unverändert anhält, werden die absoluten Wachstumsgrenzen auf der Erde im Laufe der nächsten hundert Jahre erreicht. Mit großer Wahrscheinlichkeit führt dies zu einem ziemlich raschen und nicht aufhaltbaren Absinken der Bevölkerungszahl und der industriellen Kapazität.
2. Es erscheint möglich, die Wachstumstendenzen zu ändern und einen ökologischen und wirtschaftlichen Gleichgewichtszustand herbeizuführen, der auch in weiterer Zukunft aufrechterhalten werden kann. Es könnte so erreicht werden, dass die materiellen Lebensgrundlagen für jeden Menschen auf der Erde sichergestellt sind und noch immer Spielraum bleibt, individuelle menschliche Fähigkeiten zu nutzen und persönliche Ziele zu erreichen.
3. Je eher die Menschheit sich entschließt, diesen Gleichgewichtszustand herzustellen, und je rascher sie damit beginnt, umso größer sind die Chancen, dass sie ihn auch erreicht.“ (MEADOWS 1972, S. 17)

1992 wurde die Studie „**Die neuen Grenzen des Wachstums**“ herausgegeben. In die aktualisierten Simulationen sind neue Entwicklungen und Erkenntnisse (beispielsweise größere Rohstoffvorkommen als 20 Jahre zuvor bekannt) eingeflossen.

„Die neuen Grenzen des Wachstums“

Im Jahr **2004** veröffentlichten die Autoren das **30-Year Update**. Darin brachten sie die verwendeten Daten auf den neuesten Stand, nahmen leichte Veränderungen an ihrem Computermodell World3 vor und errechneten anhand verschiedener Szenarien mögliche Entwicklungen bis zum Jahr 2100.

30-Year Update

Alle drei Studien stehen in einem unlösbaren Widerspruch zu dem Ziel eines beständigen Wirtschaftswachstums. Sie stellen damit ein zentrales politisches Paradigma infrage und haben mit dazu beigetragen, die Nachhaltigkeit als ein alternatives politisches Leitbild aus der Taufe zu heben.

Universität
Rostock



Traditio et Innovatio

UMWELT UND GESUNDHEIT

Friedrich F. E. Randow
Oliver Duty

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Vorwort | 9 |
| Einleitung, Lehr- und Lernziele | 11 |
| 1 Umwelt und Gesundheit – eine Einführung | 13 |
| 2 Umweltmedizin | 17 |
| 2.1 Aufnahmepfade von Schadstoffen | 17 |
| 2.2 Methoden der Umweltmedizin | 19 |
| 2.2.1 Umwelttoxikologie | 19 |
| 2.2.2 Umweltepidemiologie | 20 |
| 2.3 Umweltmedizinische Untersuchungen | 20 |
| 2.3.1 Äußere Belastung | 21 |
| 2.3.2 Innere Belastung | 21 |
| 2.3.3 Human Biomonitoring (HBM) | 21 |
| 2.4 Umweltmedizinische Erkrankungen | 23 |
| 2.4.1 Einteilung | 23 |
| 2.4.2 Diagnostik | 25 |
| 2.4.3 Therapie | 26 |
| 2.4.4 Beispiele für Umweltsyndrome | 26 |
| 2.4.5 Probleme | 27 |
| 2.5 Fragen | 28 |
| 2.6 Quellen und Verweise | 28 |
| 3 Risiken und Grenzwerte | 29 |
| 3.1 Risiken | 29 |
| 3.1.1 Definition und Wahrnehmung | 29 |
| 3.1.2 Beispiele | 30 |
| 3.2 Der Regulierungsprozess | 31 |
| 3.2.1 Vorverfahren (preliminary analysis) | 31 |
| 3.2.2 Risikoabschätzung (risk assessment) | 32 |
| 3.2.3 Risikobewertung (risk evaluation) | 32 |
| 3.2.4 Risikomanagement (risk management) | 32 |
| 3.2.5 Risikokommunikation (risk communication) | 33 |

| | | |
|-------|--|----|
| 3.3 | Standards (Grenzwerte) | 33 |
| 3.3.1 | Definition | 33 |
| 3.3.2 | Sonderfälle der Standardsetzung | 34 |
| 3.3.3 | Grenzwerte am Arbeitsplatz | 36 |
| 3.3.4 | Grenzwerte für Lebensmittel | 37 |
| 3.4 | Fragen | 38 |
| 3.5 | Quellen und Verweise | 39 |
| 4 | Luft | 41 |
| 4.1 | Funktion und Aufbau der Erdatmosphäre | 41 |
| 4.2 | Zusammensetzung der Luft | 42 |
| 4.3 | Atmosphärische Einflüsse auf die Gesundheit | 43 |
| 4.4 | Klimawandel und Folgen | 43 |
| 4.5 | Luftverschmutzung | 45 |
| 4.5.1 | Definitionen und Grundbegriffe | 45 |
| 4.5.2 | Gibt es reine Luft? | 46 |
| 4.5.3 | Woher kommen Luftschadstoffe? | 47 |
| 4.5.4 | Wirkung auf die Umwelt | 48 |
| 4.5.5 | Gesundheitliche Auswirkungen | 49 |
| 4.6 | Luftreinhaltung | 51 |
| 4.6.1 | Rechtsgrundlagen und Maßnahmen | 51 |
| 4.6.2 | Was kann man selbst gegen die Luftverschmutzung tun? | 53 |
| 4.7 | Luftverschmutzung in Innenräumen | 53 |
| 4.8 | Fragen | 54 |
| 4.9 | Quellen und Verweise | 54 |
| 5 | Wasser | 57 |
| 5.1 | Bedeutung | 57 |
| 5.2 | Trinkwasserqualität | 59 |
| 5.2.1 | Allgemeine Anforderungen | 59 |
| 5.2.2 | Die Trinkwasserverordnung | 60 |
| 5.2.3 | Aufbereitung | 63 |
| 5.2.4 | Krankheiten durch Trinkwasser | 65 |
| 5.2.5 | Bewertung einiger Trinkwasser-Parameter | 66 |
| 5.2.6 | Mineralwasser, Tafelwasser, Heilwasser | 67 |

| | | |
|-------|--|----|
| 5.3 | Badewasserqualität | 68 |
| 5.3.1 | Oberflächengewässer | 68 |
| 5.3.2 | Hallenbäder | 69 |
| 5.4 | Abwasser | 71 |
| 5.4.1 | Woher kommt Abwasser und was enthält es? | 72 |
| 5.4.2 | Gefahren durch Abwasser | 72 |
| 5.4.3 | Abwasserbehandlung | 73 |
| 5.4.4 | Rechtsgrundlagen | 75 |
| 5.5 | Fragen | 76 |
| 5.6 | Quellen und Verweise | 77 |
| 6 | Boden | 79 |
| 6.1 | Bodenschutz | 80 |
| 6.2 | Abfall | 80 |
| 6.2.1 | Abfallbeseitigung | 81 |
| 6.3 | Sonderabfall | 83 |
| 6.3.1 | Gefahren und Behandlung | 83 |
| 6.4 | Altlasten | 84 |
| 6.4.1 | Erkundung und Bewertung | 84 |
| 6.4.2 | Gefahren | 85 |
| 6.4.3 | Zivile Altlasten | 85 |
| 6.4.4 | Militärische und Rüstungsaltlasten | 85 |
| 6.5 | Rechtsgrundlagen | 86 |
| 6.6 | Fragen | 86 |
| 6.7 | Quellen und Verweise | 86 |
| 7 | Strahlung | 89 |
| 7.1 | Ionisierende Strahlung | 90 |
| 7.1.1 | Natürliche Quellen | 90 |
| 7.1.2 | Künstliche (zivilisatorische) Quellen | 92 |
| 7.1.3 | Strahlenbelastung der Bevölkerung | 92 |
| 7.1.4 | Strahlenwirkung | 94 |
| 7.1.5 | Strahlenschutz – Grenzwerte und Gesetze | 94 |
| 7.2 | Nichtionisierende Strahlung | 96 |
| 7.2.1 | Die UV-Strahlung der Sonne | 96 |

| | | |
|-------|--|-----|
| 7.2.2 | Sichtbares Licht (VIS) und infrarote Strahlung (IR) | 97 |
| 7.2.3 | Elektromagnetische Felder (EMF) | 98 |
| 7.3 | Fragen | 102 |
| 7.4 | Quellen und Verweise | 102 |
| 8 | Lebensmittel und Ernährung | 105 |
| 8.1 | Einführung | 105 |
| 8.1.1 | Definitionen und Begriffe | 105 |
| 8.1.2 | Ernährung im Wandel | 106 |
| 8.2 | Richtige Ernährung, Fehlernährung und Folgen | 106 |
| 8.2.1 | Unterernährung und ihre Folgen | 107 |
| 8.2.2 | Überernährung und ihre Folgen | 108 |
| 8.2.3 | Karies | 109 |
| 8.2.4 | Ernährungslage und Empfehlungen | 110 |
| 8.2.5 | Lebensmittel-Zusatzstoffe | 112 |
| 8.2.6 | Funktionelle Lebensmittel und Nahrungsergänzungsmittel | 112 |
| 8.2.7 | Gentechnisch veränderte Lebensmittel | 113 |
| 8.3 | Erkrankungen durch Lebensmittel | 114 |
| 8.3.1 | Erkrankungen biologischen Ursprungs | 115 |
| 8.3.2 | Schadstoffe | 116 |
| 8.4 | Schutz vor Erkrankungen durch Lebensmittel | 117 |
| 8.4.1 | Rechtsgrundlagen | 117 |
| 8.4.2 | Lebensmittelkonservierung | 118 |
| 8.4.3 | Lebensmittelhygiene | 118 |
| 8.5 | Fragen | 119 |
| 8.6 | Quellen und Verweise | 120 |
| 9 | Wohnung | 123 |
| 9.1 | Einflussfaktoren | 124 |
| 9.1.1 | Größe und Funktionalität | 125 |
| 9.1.2 | Psychologische und soziale Faktoren | 126 |
| 9.1.3 | Optische Einflüsse | 126 |
| 9.1.4 | Raumklima | 127 |
| 9.1.5 | Rauchen und ETS | 129 |
| 9.1.6 | Radon | 132 |
| 9.1.7 | Formaldehyd | 134 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 9.1.8 | Pentachlorphenol (PCP) | 135 |
| 9.1.9 | Pyrethroide | 136 |
| 9.1.10 | Flüchtige organische Verbindungen (VOC) | 137 |
| 9.1.11 | Allergene | 138 |
| 9.1.12 | Lärm | 140 |
| 9.1.13 | Außenluftschadstoffe | 141 |
| 9.1.14 | Heizen und Kochen | 142 |
| 9.1.15 | Nichtionisierende elektromagnetische Felder (EMF) | 142 |
| 9.1.16 | Krankheitserreger | 143 |
| 9.1.17 | Gesundheitsschädlinge | 143 |
| 9.1.18 | Gerüche | 144 |
| 9.1.19 | Tierhaltung | 145 |
| 9.2 | Zusammenfassung | 145 |
| 9.3 | Fragen | 146 |
| 9.4 | Quellen und Verweise | 147 |
| 10 | Lärm | 149 |
| 10.1 | Definitionen | 149 |
| 10.1.1 | Lärm | 149 |
| 10.1.2 | Umgebungsärm | 149 |
| 10.2 | Quellen und Beispiele | 150 |
| 10.3 | Wirkungen | 152 |
| 10.3.1 | Allgemeine Wirkungen | 152 |
| 10.3.2 | Extraurale Wirkungen | 152 |
| 10.3.3 | Aurale Wirkungen | 153 |
| 10.4 | Lärmschutz | 153 |
| 10.4.1 | Rechtsgrundlagen | 153 |
| 10.4.2 | Maßnahmen und Ziele | 154 |
| 10.5 | Fragen | 155 |
| 10.6 | Quellen und Verweise | 155 |
| | Glossar | 157 |
| | Verzeichnis der Abkürzungen | 161 |
| | Abbildungsverzeichnis | 165 |

Tabellenverzeichnis 167

1 Umwelt und Gesundheit – eine Einführung

Die WHO definierte 1946: „Gesundheit ist nicht nur das Freisein von Krankheit, sondern das vollkommene körperliche, geistig-seelische und soziale Wohlbefinden“. Das erscheint nicht realistisch zu sein. Moderne Definitionen fassen den Gesundheitsbegriff weiter. Nach GUNDERMANN ist die „Gesundheit ein Zustand, der den Menschen in die Lage versetzt, körperlich und seelisch ohne wesentliche Einschränkungen privat und/oder beruflich am Leben in der Gemeinschaft teilzuhaben und teilzunehmen.“ Dies bedeutet nicht unbedingt das Freisein von Krankheit.

Seit es den Menschen auf der Erde gibt, ist er verschiedenen Umwelteinflüssen ausgesetzt. Die Untersuchung dieser Mensch-Umwelt-Wechselwirkungen und die daraus folgende Ableitung von Handlungsempfehlungen für die Gesundheit sind keineswegs neu.

Der Hygiene als einem traditionellen Fachgebiet der Medizin oblag das schon immer (vgl. Hygiene im Glossar), insbesondere dem Teilgebiet Umwelthygiene mit den Arbeitsbereichen Wasser-, Boden- und Lufthygiene, Lebensmittel- und Ernährungshygiene sowie Wohnungshygiene. Mit Abbildung 1-1 möchten wir versuchen, das umfassende Geflecht der Umwelteinflüsse auf den Menschen und die Beeinflussung der Umwelt durch den Menschen in wesentlichen Punkten darzustellen. Damit soll sie zugleich Ausgangspunkt und Programm unserer Betrachtungen sein, bei denen der Mensch im Mittelpunkt steht. Die Darstellung der ökologischen Auswirkungen menschlicher Tätigkeit ist nicht Bestandteil dieses Lehrbriefs.

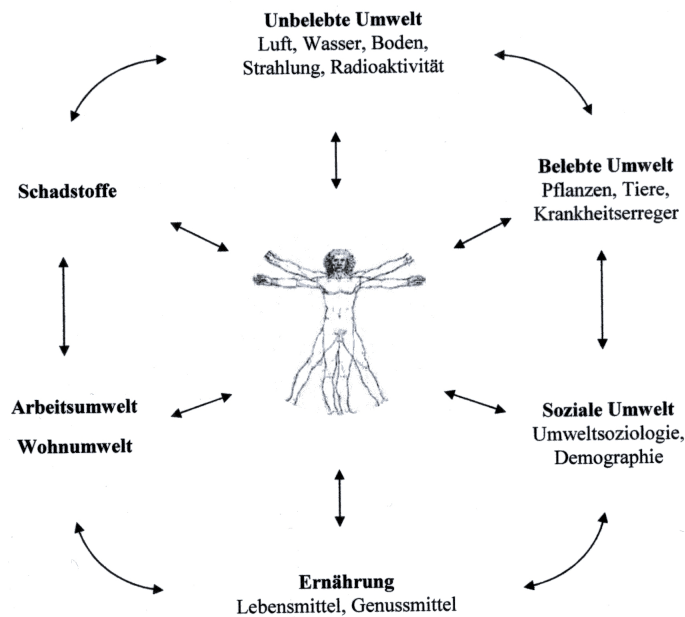


Abb. 1-1: Der Mensch im Geflecht seiner Umweltbeziehungen

Neben der Umwelthygiene, die eine präventive Medizin und mehr theoretisch geprägt ist, hat sich im letzten Jahrzehnt das ärztliche Arbeitsgebiet der Umweltmedizin als eine eher praktische, kurative Tätigkeit etabliert. Es fasst neben wesentlichen Teilen der Hygiene auch einige Aufgaben anderer traditioneller Fächer wie Epidemiologie, Mikrobiologie, Toxikologie, Arbeitsmedizin, Pathologie, Klinische Chemie, Innere Medizin, Allgemeinmedizin u.a. unter einem neuen Gesichtspunkt zusammen. Das Kapitel Umweltmedizin führt in dieses neue medizinische Fachgebiet ein und stellt, ausgewählt für diesen Lehrtext, wichtige Denk- und Verfahrensweisen vor, die zum Verständnis weiterer Kapitel beitragen.

Trotz eines nachweislich gestiegenen Umwelt- und Gesundheitsbewusstseins in der Bevölkerung liegt die Wahrnehmung von gesundheitlichen Risiken aus der Umwelt noch weit entfernt von ihrer wissenschaftlichen Bewertung. Das spiegelt sich z. B. in einer gewissen Verunsicherung der Bürger und Verbraucher wider, wenn es um Schadstoffgehalte in Lebensmitteln geht oder um die Bewertung von radioaktiver oder elektromagnetischer Strahlung. Dazu mag auch beitragen, dass Lebensmittelverpackungen unverständliche Formulierungen tragen und die Medien gern spektakuläre Berichte über gesundheitsschädliche Stoffe in der Umwelt verbreiten. Das mündet dann auch darin, dass ein Grenzwert für einen Schadstoff tatsächlich für eine Grenze zwischen seiner Unschädlichkeit und Schädlichkeit gehalten und eine

geringe Grenzwertüberschreitung falsch interpretiert wird. Kurzum: es fehlt an verständlichen Informationen über Risiken und Grenzwerte. Dies war uns Anlass, diesem Problem ein eigenes Kapitel zu widmen und den gesamten Prozess der Regulierung von Risiken aus dem Bereich Umwelt und Gesundheit den folgenden Kapiteln mit mehr traditionellem Inhalt voranzustellen. Damit wollen wir einen Beitrag zum besseren Verständnis von Risiken, ihrer Kommunikation und ihrer Akzeptanz leisten. Das ist eine Grundvoraussetzung für das Verständnis staatlicher Maßnahmen in diesem Bereich und zugleich das Rüstzeug für das eigene Mitwirken.

Quellen

Knut-Olaf GUNDERMANN: Umwelt und Gesundheit, Wege und Ziele der Umwelthygiene; Verlag Beck, München 1997, ISBN 3406418643

WHO (1946): Preamble to the Constitution of the World Health Organization

2 Umweltmedizin

Seit seiner Entstehung ist der Mensch vielfältigsten Umwelteinflüssen ausgesetzt. Je stärker der Mensch die Umwelt veränderte, desto mehr zeigten sich auch negative Auswirkungen seiner Tätigkeit auf seine Umwelt und damit auch auf seine Gesundheit.

Die Hygiene versucht von alters her, die Zusammenhänge zwischen Umweltfaktoren (Wasser, Luft, Klima ...) und Gesundheitsstörungen zu erkennen und diese Erkenntnisse für den Menschen nutzbar zu machen. Heute wird diese umfassende Aufgabe von der Umweltmedizin wahrgenommen, die als ein interdisziplinäres Fach auch verschiedene Bereiche der Natur-, Geistes- und Sozialwissenschaften beinhaltet. Sie besteht im Wesentlichen aus zwei Fachgebieten, die oft nicht zu trennen sind:

- Die **präventive Umweltmedizin** (Umwelthygiene). Sie beinhaltet umwelthygienische, epidemiologische und präventivmedizinische Schwerpunkte, und
- die **klinische Umweltmedizin**, die sich mit individualmedizinischen Schwerpunkten (Umweltkrankheiten) beschäftigt.

Der Nachweis, ob gesundheitliche Auswirkungen durch bestimmte Umweltnoxen ausgelöst wurden, ist sehr schwierig. Viele Stoffe sind in der Umwelt ubiquitär verbreitet und bereits kleinste Mengen können bei entsprechender Empfindlichkeit der Betroffenen zu Gesundheitsstörungen führen. Oft ist die Exposition gegenüber gesundheitsgefährdenden Substanzen nicht bekannt. Für die meisten Substanzen gibt es keine spezifischen Symptome und oft besteht eine lange Latenzzeit zwischen Exposition und Wirkung. Schwierig ist oft auch die Unterscheidung zwischen toxikologisch begründeten Wirkungen von Substanzen auf den Menschen und psychosomatischen Beschwerden.

2.1 Aufnahmepfade von Schadstoffen

Obwohl der Mensch oft glaubt, auch ohne eine intakte Umwelt auskommen, ist er doch sehr eng mit ihr verknüpft. Er entnimmt ihr seine Nahrung und Wasser, atmet, wohnt und arbeitet und braucht Raum für Hobbys und Freizeit. Bei all diesen Tätigkeiten kommt er mit sehr verschiedenen Stoffen und Stoffgemischen in Kontakt. Für das Verständnis umweltmedizinischer Fragestellungen sind die Stoffkreisläufe in der belebten und unbelebten Natur sowie Nahrungsketten bzw. -netze von herausragender Bedeutung. Stoffe aus der Umwelt können über drei verschiedene Aufnahmepfade in den Menschen gelangen:

- Die inhalative Aufnahme von Stoffen (Gase, Partikel) über die Lunge.
- Die Aufnahme mit Lebensmitteln über den Magen-Darm-Trakt (Verschlucken, Ingestion).
- Die resorptive Aufnahme von Stoffen über unser größtes Organ, die Haut.

So vielfältig die Aufnahme von Stoffen und so unterschiedlich auch ihre Metabolisierung (Verstoffwechslung) in jedem Einzelnen sein mag, entscheidend für eine Verhinderung von Gesundheitsstörungen durch Substanzen aus der Umwelt ist, den Kontakt zu meiden. Das aber ist unmöglich. Täglich kommen wir mit Tausenden von Stoffen in Lebensmitteln, Wasser, Kleidung, Luft, Kosmetika usw. in Berührung. Abbildung 2-1 gibt einen Überblick über mögliche Aufnahmepfade von Umweltschadstoffen in den Menschen.

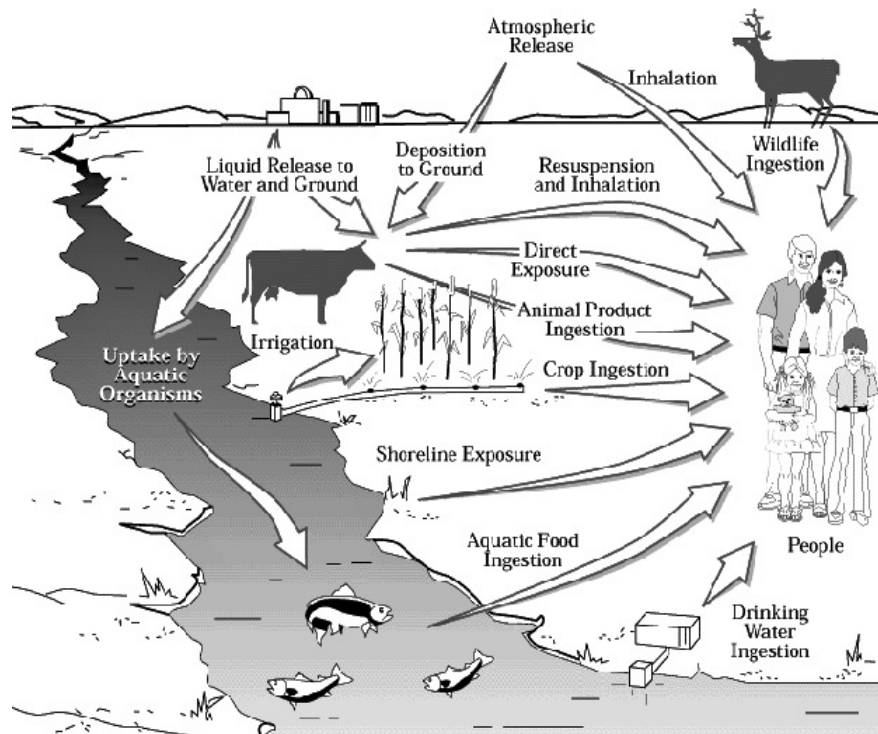


Abb. 2-1: Aufnahmepfade von Umweltschadstoffen in die Menschen über Luft, Wasser, Boden und Nahrungsmittel
(Quelle: <http://www.hanford.gov/docs/annualrp96/graphics/fig11.gif>).

Von besonderer Bedeutung sind Stoffe und Stoffgruppen, die in der Umwelt lange verbleiben (persistieren) und kaum abgebaut werden

(DDT, PAK, Dioxine, PCB). Über die Nahrungskette können sie sich anreichern und kommen so in unsere Nahrung. Abb. 2-2 zeigt die Akkumulation von PCB innerhalb einer arktischen Nahrungskette, aus der der Mensch an verschiedenen Punkten seine Nahrung entnehmen kann.

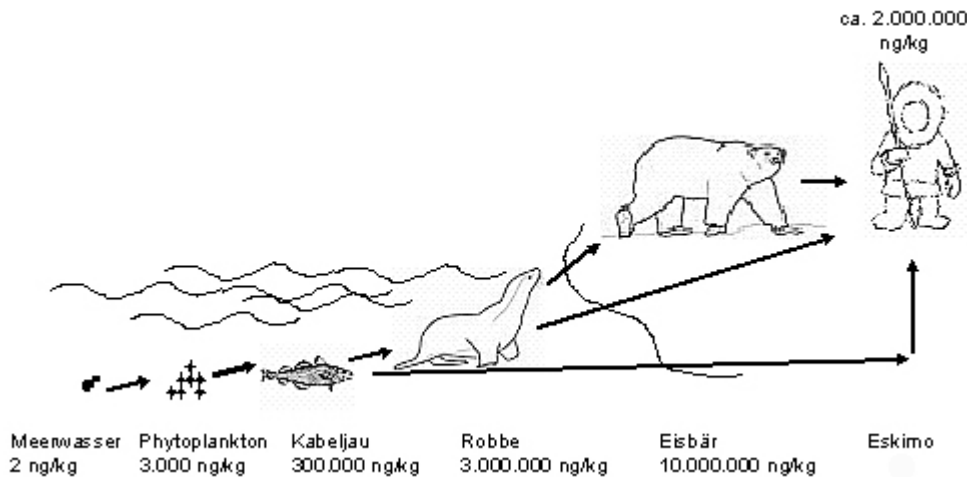


Abb. 2-2: Akkumulation von polychlorierten Biphenylen (PCB) in der arktischen Nahrungskette (nach GREENPEACE, modifiziert).

2.2 Methoden der Umweltmedizin

2.2.1 Umwelttoxikologie

Sie befasst sich mit den Wirkungen von Schadstoffen in verschiedenen Konzentrationsbereichen (toxisch, mutagen, kanzerogen, teratogen). Dabei bedient sie sich oft verschiedener Tierversuche und in-vitro-Untersuchungen als Modelle für toxikologische Wirkungen.

Neben der Beurteilung der Wirkung von Umweltschadstoffen (Toxikodynamik) ist die Toxikokinetik der Schadstoffe von besonderer Bedeutung, denn sie befasst sich mit dem zeitlichen Verlauf der Konzentration eines toxischen Stoffes im Körper. Dieser zeitliche Verlauf wird durch das Zusammenspiel von Resorption (Aufnahme), Verteilung, Verstoffwechslung und Ausscheidung bestimmt.

Aufnahme

Bei der Beurteilung von Stoffen aus der Umwelt oder umweltmedizinischen Fragestellungen spielt der Aufnahmepfad eine wichtige Rolle. Die wichtigsten Aufnahmepfade (siehe 2.1) sind Ingestion, Inhalation und Resorption (Haut, Schleimhaut).



UNIVERSITÄT ROSTOCK

Detlef Czybulka
Unter Mitarbeit von
Sybille Müller

Allgemeines Umweltrecht

Universität Rostock

Zentrum für Qualitätssicherung in Studium und Weiterbildung

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 7 |
| 1. Einführung in das Umweltrecht | 9 |
| 1.1 Bedeutung des Umweltrechts | 9 |
| 1.2 Grundbegriffe | 9 |
| a) Umwelt | 9 |
| b) Umweltschutz | 10 |
| aa) Der anthropozentrische Ansatz | 11 |
| bb) Der ökozentrische Ansatz | 11 |
| 1.3 Problembereiche und Schutzobjekte des Umweltrechts | 12 |
| 2. Rechtsgrundlagen und Systematik des Öffentlichen Umweltrechts | 15 |
| 2.1 Das „Kaskadensystem“ (Mehrebenensystem) im Umweltrecht im Überblick | 15 |
| 2.2 Völkerrechtliche Ebene | 15 |
| a) Überblick | 15 |
| b) Völkerrechtliche Verträge | 17 |
| c) Völkergewohnheitsrecht | 19 |
| 2.3 Das Umweltrecht der Europäischen Union | 21 |
| a) Kurze Einführung | 21 |
| b) Ziele, Grundsätze und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäi- schen Union | 21 |
| c) Rechtsquellen des Europäischen Unionsrechts | 23 |
| aa) Wesentliche primärrechtliche Bestimmungen | 23 |
| bb) Grundzüge des Rechtsetzungsverfahrens der Euro- päischen Union | 26 |
| cc) Sekundärrecht (mit Übersicht über wichtige Sekun- därrechtsakte im Bereich des Umweltrechts) | 27 |
| 2.4 Nationales Umweltverfassungsrecht | 32 |
| a) Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht | 32 |
| b) Staatszielbestimmung | 33 |
| c) Grundrechte und subjektive umweltrelevante Rechte | 35 |
| d) Grundrechtsschutz durch Verfahren | 37 |
| e) Verfassungsrechtliche Grenzen für den Umweltschutz | 38 |
| 2.5 Systematik und Teilgebiete des Umweltrechts | 39 |

| | | |
|-----|--|----|
| a) | Allgemeines Verwaltungsrecht und Umweltrecht | 39 |
| b) | Entwicklung der Gesetzgebung im Umweltrecht | 39 |
| c) | Übersicht über die wichtigsten Teilgebiete und nationalen Gesetze des öffentlichen Umweltrechts | 42 |
| d) | Hinweis auf Umweltprivatrecht, Umweltschadensgesetz und Umweltstrafrecht | 43 |
| 3. | Die nationalen Prinzipien des Umweltrechts | 45 |
| 3.1 | Entstehung und Entwicklung der Leitprinzipien des Umweltrechts im Mehrebenensystem | 45 |
| 3.2 | Nachhaltige Entwicklung (sustainable development) | 45 |
| 3.3 | Das (nationale) Vorsorgeprinzip und das (europäische) Integrationsprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechtes (BImSchG und TEHG) | 46 |
| 3.4 | Das Verursacherprinzip am Beispiel des Bodenschutzrechtes | 49 |
| 3.5 | Das Kooperationsprinzip | 49 |
| 4. | Umweltstandards | 53 |
| 4.1 | Allgemeines | 53 |
| 4.2 | Rechtsnatur und Bindungswirkung | 54 |
| a) | Rechtsverordnungen | 54 |
| b) | Verwaltungsvorschriften | 54 |
| c) | Private Regelwerke | 56 |
| d) | Ökologische und nichttechnische Qualitätsstandards | 57 |
| 5. | Die Instrumente des Umweltrechts | 59 |
| 5.1 | Verwaltungsrechtliche Rechtsformenlehre und Entwicklung der Instrumente im Umweltrecht | 59 |
| 5.2 | Instrumente des öffentlichen Umweltrechts im Überblick (Grafik) | 60 |
| 5.3 | Planungsinstrumente | 60 |
| a) | Formen der Planung | 60 |
| b) | Das Planfeststellungsverfahren | 63 |
| c) | Planrechtfertigung | 64 |
| d) | Planungsleitsätze | 65 |
| e) | Optimierungsgebote | 66 |
| f) | Planungsziele und Leitlinien | 67 |
| g) | Abwägung | 67 |

| | | |
|-----|---|----|
| 5.4 | Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und strategische Umweltprüfung (SUP) | 69 |
| | a) Umweltverträglichkeitsprüfung | 69 |
| | b) Strategische Umweltprüfung | 72 |
| 5.5 | Instrumente direkter Verhaltenssteuerung/Ordnungsrechtliches Instrumentarium | 74 |
| | a) Anmelde-, Anzeige und Auskunftspflichten | 75 |
| | b) Umweltrechtliche Unterlassungs und Schonungspflichten | 75 |
| | c) Erlaubnis- oder Genehmigungsverfahren | 76 |
| | aa) Kontrollerlaubnis | 76 |
| | bb) Ausnahmegewilligung | 77 |
| | cc) Wirkungen | 78 |
| | d) Laufende Überwachung | 80 |
| | e) Instrumente direkter Verhaltenssteuerung außerhalb der Eröffnungskontrolle | 80 |
| | aa) Anordnungen im Einzelfall bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen oder Vorhaben, Beispielsfall: Chemische Reinigung | 80 |
| | bb) Dynamische Grundpflichten/Betreiberpflichten, Beispiele: BImSchG, cross compliance | 81 |
| | cc) Untersagungen | 81 |
| | dd) Endgültige Stilllegungs- oder Beseitigungsverfügung | 82 |
| | ee) Aufhebung von Genehmigungen bzw. Erlaubnissen | 82 |
| | ff) Zusammenfassung | 82 |
| 5.6 | Indirekte Verhaltenssteuerung | 83 |
| | a) Übersicht | 83 |
| | b) Ökonomische Instrumente | 84 |
| | aa) Benutzungsvorteile | 84 |
| | bb) Umweltabgaben und handelbare Umweltnutzungsrechte | 84 |
| | cc) Subventionen/Beihilfen | 88 |
| | dd) Der Handel mit Emissionszertifikaten im Klimaschutzrecht | 89 |
| | c) Reflexive und konsensuale Instrumente | 90 |
| | aa) Umweltinformation (UIG) | 90 |
| | bb) Informationspolitik der Behörden | 92 |
| | cc) Mitwirkung von Verbänden und Bürgern an Umweltentscheidungen und deren Kontrolle | 93 |
| | dd) Umweltschutz im Betrieb | 94 |

| | | |
|-----|--|-----|
| | d) Umwelthaftungsrichtlinie und Umweltschadengesetz als flankierende Instrumente | 96 |
| 6. | Verwaltungskompetenzen und Verwaltungsorganisation im Umweltschutz | 99 |
| 6.1 | Verwaltungskompetenzen | 99 |
| 7. | Rechtsschutz im Umweltrecht | 103 |
| 7.1 | Grundsätzliches | 103 |
| 7.2 | Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren | 104 |
| 7.3 | Rechtsschutz durch die nationalen Verwaltungsgerichte | 105 |
| | a) Klagen gegen und auf umweltrechtliche Verwaltungsakte ... | 105 |
| | aa) Klagen direkt betroffener Bürger | 105 |
| | bb) Rechtsschutzmöglichkeiten für drittbetroffene Bürger | 105 |
| | b) Klagen auf Akteneinsicht, Auskunft und Informationserteilung | 107 |
| | c) Rechtsschutz gegen Planungsnormen | 107 |
| | d) Rechtsschutz im gestuften Verwaltungsverfahren | 108 |
| | e) Rechtsschutzmöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände . | 109 |
| | aa) Die naturschutzrechtliche Vereinsklage nach dem BNatSchG | 109 |
| | bb) Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz . | 110 |
| | f) Eilrechtsschutz | 112 |
| 7.4 | Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH | 113 |
| 8. | Literaturverzeichnis | 115 |

Vorwort

Neben einem naturwissenschaftlichen und. technischen Grundverständnis der ökologischen Wirkungszusammenhänge ist für die Umsetzung eines effektiven Umweltschutzes die Kenntnis der wesentlichen umweltrechtlichen Zusammenhänge unerlässlich. Menschliches Handeln, das ja in hohem Maße die Umwelt beeinflusst, wird durch das Recht maßgeblich mitbestimmt. Dieser Lehrbrief bietet in knapper und übersichtlicher Form einen Überblick über den so genannten Allgemeinen Teil des Umweltrechts und führt die Studierenden in die umweltrechtliche Terminologie ein. Vorgestellt werden die Rechtsgrundlagen des Umweltrechts, seine Prinzipien und Instrumente, um dem Leser ein Grundverständnis des Umweltrechts zu vermitteln, auf dem dann innerhalb der anderen Module (Recht der Biodiversität, Technisches Umweltrecht und Landwirtschafts- Agrarumwelt- und Gentechnikrecht) aufgebaut werden kann.

Der Lehrbrief wendet sich an Fernstudierende, die bereits einen ersten Hochschulabschluss haben. Sie sind zur aktiven Mitarbeit aufgefordert. Für das Verständnis dieses Lehrbriefes ist es unerlässlich, dass die angegebenen Normen nachgelesen werden. Die Arbeit am Normtext ist kennzeichnend für die Rechtswissenschaft. Dergleichen sollten Sie die im Text durch Fettdruck hervorgehobenen Leitentscheidungen nachlesen und zu verstehen versuchen. Sie werden feststellen, dass die Gerichte einen sehr unterschiedlichen Stil pflegen, je nach dem auf welcher Rechtsebene sie angesiedelt sind. Das Umweltrecht ist wohl das Rechtsgebiet, das am stärksten von Einflüssen des europäischen Unionsrechts und des Völkerrechts geprägt ist. Deshalb befindet es sich auch in einem ständigen dynamischen Entwicklungsprozess.

Bei der fortlaufenden Beobachtung und Überprüfung des Lerninhaltes sind wir auf die Mitarbeit der Leser angewiesen. Bitte informieren Sie uns, wenn Sie Fragen oder Anregungen haben und schreiben Sie uns auch Ihre Meinung und Verbesserungsvorschläge, am besten per e-mail an

detlef.czybulka@uni-rostock.de oder

sybille.müller@uni-rostock.de

Rostock-Warnemünde, im August 2010

1 Einführung in das Umweltrecht

1.1 Bedeutung des Umweltrechts

Der Umweltschutz und somit auch das Umweltrecht bewegen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Knappheit der Umweltressourcen, die kein unbegrenztes wirtschaftliches Wachstum erlaubt und dem gesellschaftlichem Streben nach einer Steigerung des Technik- und Produktionseinsatzes zur Mehrung des volkswirtschaftlichen Wohles¹. Heute gibt es kein Umweltmedium (z.B. Luft, Wasser, Boden) mehr, das nicht auch von diesem gesellschaftlichen Wachstumsstreben beeinträchtigt wird². Hinzu kommt, dass in den seltensten Fällen nur ein einzelnes Medium betroffen ist und dass die Beeinträchtigung der Umwelt nicht vor nationalen Grenzen halt macht. Effektiver Umweltschutz erfordert daher zum einen internationale und zum anderen ganzheitliche, medienübergreifende Schutzaktivitäten. Dem Staat kommt hierbei die schwierige Aufgabe zu, einen möglichst sachgerechten Ausgleich zwischen den ökologischen und ökonomischen Interessen zu schaffen. Die Berücksichtigung ökonomischer Interessen darf auf keinen Fall zu irreversiblen Schäden der Ökosysteme führen. Wenn dies gelingt, spricht man von nachhaltiger Entwicklung (sustainability).

Um diese Aufgabe anzugehen, stehen dem Staat die Mittel der Umwelt- und Wirtschaftspolitik, sowie das Mittel des Umweltrechts zur Verfügung, welchem die folgende Darstellung gilt.

1.2 Grundbegriffe

a) Umwelt

In der Literatur werden zwei unterschiedliche Umweltbegriffe verwendet: Zum einen ein extensiver Umweltbegriff, nach dem Umwelt die gesamte Umgebung einschließlich der Mitmenschen und der sozialen, kulturellen und politischen Einrichtungen umfasst³. Zum anderen ein restriktiver Umweltbegriff, der sich auf die natürliche Umwelt beschränkt. Mit diesem Begriff sind lediglich die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen erfasst, wie Boden, Luft, Wasser und Biosphäre sowie deren Beziehungen untereinander und zum Menschen. Da der extensive Umweltbegriff sich als sehr ausufernd erweist (letzt-

1. Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 7. Auflage 2006, Einführung S. 1. XXVII.

2. Kloepfer Umweltschutzrecht 2008, § 1 Rn. 1.

3. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 23 ff.; Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, S. 29 m.w.N.

lich umfasst er die gesamte Rechtsordnung), hat sich auch der deutsche Gesetzgeber in einer ersten Legaldefinition des Begriffs Umwelt im Chemikaliengesetz vom 25.09.1980⁴ für einen restriktiven Umweltbegriff entschieden. So verwendet das Gesetz im Rahmen der Umschreibung der Umweltgefährlichkeit in § 3 Nr.3 n) die Formulierung: „Stoffe oder Zubereitungen, ...die geeignet sind die natürliche Beschaffenheit von Wasser, Boden oder Luft, von Pflanzen, Tieren oder Mikroorganismen sowie des Naturhaushaltes derart zu verändern, dass dadurch erhebliche Gefahren oder erhebliche Nachteile für die Allgemeinheit herbeigeführt werden“.

Da in der heutigen Zeit eine „natürliche“ Umwelt i.S.d. restriktiven Umweltbegriffes fast nicht mehr anzutreffen ist, ist dieser Umweltbegriff dahingehend zu modifizieren, dass er nicht nur die ursprüngliche, unberührte Natur erfasst, sondern auch die vom Menschen gestaltete und bebaute Umwelt, wie sie sich in Deutschland in Form der gewachsenen Kulturlandschaften zeigt⁵ (sog. modifizierter restriktiver Umweltbegriff). Dieses Verständnis von Umwelt wird zum Beispiel im Referentenentwurf zum gescheiterten Umweltgesetzbuch (UGB Teil I) vom 04.12.2008 zu Grunde gelegt. Dort wird die Umwelt definiert als „Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter“⁶.

Wichtig ist es sich vor Augen zu halten, dass der Begriff der Umwelt in den einzelnen umweltrechtlichen Fachgesetzen unterschiedlich verwendet werden kann, sodass eine rechtlich verbindliche Definition des Begriffes immer nur für das entsprechende Gesetz gelten kann.

b) Umweltschutz

Der Schutz der Umwelt ist mehr denn je eine aktuelle Herausforderung, denn die Umweltprobleme sind keinesfalls gelöst.

Umweltschutz als Begriff umfasst als politische Querschnittsaufgabe die Gesamtheit aller Maßnahmen, die zum Ziel haben, die Umwelt des Menschen vor schädlichen Auswirkungen der Zivilisation zu schützen⁷.

Etwas konkreter kann man Maßnahmen, die bereits eingetretene Umweltschäden beseitigen sollen (vgl. bspw. die Sanierungspflicht nach § 6 USchadG), Maßnahmen, die künftigen Umweltbelastungen vorbeu-

4. BGBl. I 1980, S. 1718-1728.

5. Kloepfer Umweltschutzrecht 2008, § 1 Rn. 24.

6. Entwurf Erstes Buch Umweltgesetzbuch § 4 vom 4.12.2008, erhältlich unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf

7. So Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 23.

gen sollen (vgl. bspw. die Erfüllung der Betreiberpflichten als Genehmigungsvoraussetzung gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m § 5 BImSchG), sowie Maßnahmen, die gegenwärtige Umweltbelastungen begrenzen bzw. minimieren sollen, unterscheiden (bspw. die Eingriffs- und Ausgleichsregelung nach den §§ 13 ff. BNatSchG)⁸.

Die Frage nach der Schutzrichtung des Umweltschutzes und somit auch des Umweltrechts wurde in der umweltrechtlichen Fachliteratur zunächst uneinheitlich beantwortet. Einerseits wurde der ökozentrische Ansatz, andererseits der anthropozentrische Ansatz vertreten⁹.

aa) Der anthropozentrische Ansatz

Der anthropozentrische Ansatz stellt den Menschen in den Mittelpunkt seiner Betrachtung und kann hierbei auch auf die verfassungsrechtliche Grundentscheidungen der Art. 1 Abs. 1 und – modifiziert – 20 a GG verweisen¹⁰. Nach dieser Auffassung ist die Umwelt um des Menschen Willen zu schützen und zwar um der gegenwärtigen und der künftigen Generationen Willen, zur Sicherung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen und zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit¹¹.

bb) Der ökozentrische Ansatz

Der ökozentrische Ansatz begreift die Umwelt als Wert an sich und will sie um ihrer selbst Willen schützen¹². Zu einem ausschließlich ökozentrischen Verständnis von Umweltschutz hat sich der Gesetzgeber jedoch bislang in keinem seiner Umweltgesetze durchringen können, § 1 BNatSchG und § 1 WHG enthalten allerdings ökozentrische Aussagen¹³. Das Rechtsschutzsystem, das ursprünglich allein auf den Menschen ausgerichtet war (lies: Art. 19 Abs. 4 GG!), wird derzeit vorsichtig umgebaut, um auch Schutzrechte der Natur wirksam werden zu lassen.

Der theoretische Gegensatz dieser Grundkonzeptionen lässt sich insoweit relativieren, als sich ihre Schutzzwecke überschneiden¹⁴ und verbinden lassen. So beinhaltet anthropozentrischer Umweltschutz auch die Sorge für künftige Generationen und die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und erfordert somit auch

8. Vgl. Erbguth/ Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 1 Rn. 6.

9. Vertiefend zu den verschiedenen Ansätzen Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 19 ff.

10. Kloepfer Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 28.

11. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 1 Rn. 10.

12. Kloepfer Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 28.

13. Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 BNatSchG: Schutz von Natur und Landschaft „aufgrund ihres eigenen Wertes“ sowie § 1 WHG: „als Bestandteil des Naturhaushalts“.

14. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 29.

entsprechend nachhaltige, nicht nur auf kurzfristigen wirtschaftlichen Nutzen ausgerichtete Maßnahmen. Ökozentrischer Umweltschutz muss andererseits auch die Bedürfnisse des Menschen als Teil der Natur mit berücksichtigen. Außerdem lassen sich viele vordergründig ökozentrische Umweltschutzziele (bspw. Erhaltung der Artenvielfalt/ unberührte Natur) auch anthropozentrisch legitimieren (Artenvielfalt als Genreserve, unberührte Natur als menschliches Bedürfnis).¹⁵

Praktisch ist die Frage nach der theoretisch „richtigen“ Schutzrichtung des Umweltrechts jedoch auch deshalb nicht von sehr großer Bedeutung, weil viele Gesetze im Bereich des Umweltrechts ihren konkreten Gesetzeszweck eingangs ausdrücklich in Worte fassen.¹⁶

1.3 Problembereiche und Schutzobjekte des Umweltrechts

Die wichtigsten *Problembereiche* der Umweltpolitik und somit auch des Umweltrechts sind zum einen die Reduzierung und Bekämpfung der Verschmutzung (engl./frz: pollution) in der Luft, zu Wasser und zu Lande. Diese Verschmutzung hängt oft eng mit dem Einsatz von Energie, insbesondere der sog. fossilen Energieträger zusammen, was zum aktuellen globalen Problembereich, dem Klimaschutz führt. Es besteht eine logische Verbindung zum Ressourcenschutz, der erneuerbare Energien aus der Natur der Sache heraus präferiert. Bei den nicht erneuerbaren Energien sind ihr Verbrauch und ihre Verteilung sowie die Emissionen (und Immissionen) zu regulieren. Das zweite globale Umweltproblem ist der Rückgang der Artenvielfalt, welcher den Menschen die Erhaltung der Biodiversität als wichtigen Schutzgegenstand bewusst machte¹⁷. Allgemein ist zu berücksichtigen, dass die „natürlichen Lebensgrundlagen“, also insbesondere Boden, Luft und Wasser, Tiere und Pflanzen nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen und offenbar nur in einem gewissen Ausmaß Belastungen und Verschmutzungen vertragen, das nicht identisch mit der „Belastungsgrenze“ des Menschen sein muss.

Eine Annäherung an die konkreten Schutzgegenstände (*Schutzobjekte*) des Umweltrechts kann durch eine typisierende Untergliederung der hauptsächlichen Umweltschutzaktivitäten erreicht werden¹⁸:

15. Kloepfer Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 21.

16. Vgl. bspw. § 1 BImSchG, § 1 Nr. 2 AtG, § 1 BBodSchG, § 1 KrW-/AbfG (eher anthropozentrisch), auch ökozentrisch hingegen § 1 BNatSchG, § 1 WHG.

17. Vgl. hierzu Czybulka in Schütz/Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 7 Rn. 1.

18. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1, Rn. 23.

- Naturschutz und Landschaftspflege (geschützte Arten und Habitate, Lebensraumtypen)
- Bodenschutz
- Gewässerschutz (einschließlich marine Ökosysteme)
- Immissionsschutz sowie Klima- bzw. Atmosphärensenschutz
- Strahlenschutz
- Kontrolle von gentechnisch veränderten Organismen und chemischen Stoffen
- Abfallvermeidung und –entsorgung.

Diese Untergliederung spiegelt sich auch in der nationalen Umweltgesetzgebung.

Kontrollfragen:

1. Was verstehen Sie unter dem Begriff Umwelt?
2. Was verstehen Sie unter Umweltschutz und welche theoretischen Ansätze im Hinblick auf mögliche Schutzzwecke des Umweltschutzes haben Sie kennen gelernt?
3. Finden Sie für jeden der oben bezeichneten Bereiche ein (nationales) Umweltgesetz!

2 Rechtsgrundlagen und Systematik des Öffentlichen Umweltrechts

2.1 Das „Kaskadensystem“ (Mehrebenensystem) im Umweltrecht im Überblick

Das Umweltrecht besteht aus einem komplexen Beziehungsgeflecht mehrerer zu unterscheidender Rechtsebenen (Mehrebenensystem)¹⁹. Die völkerrechtliche Ebene (Umweltvölkerrecht) hat Auswirkungen auf die Ebene des Europäischen Unionsrechts, die europarechtliche Ebene bestimmt wiederum maßgeblich das nationale Recht. Im nationalen Umweltrecht gilt für das Verhältnis für Bundes- und Landesumweltrecht ferner Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht). Zudem sind bspw. in den Bereichen Naturschutz- und Wasserrecht lokal oder regional bezogene untergesetzliche Normen, insbesondere Schutzgebietsverordnungen (vgl. §§ 21 Abs. 2 NatSchAG M-V, 23 WHG) häufig, sodass ggf. bis zu fünf Rechtsebenen zu berücksichtigen sind. Jedenfalls folgt die „Kaskade“²⁰ der oberen drei Rechtsebenen (Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht) jeweils unterschiedlichen systematischen und zum Teil auch inhaltlichen Konzepten, was bei der Rechtsanwendung angesichts der vielfältigen Wechselwirkungen und Überschneidungen beachtet werden muss. Daher ist für ein hinreichendes Grundverständnis der umweltrechtlichen Systematik eine zumindest überblicksartige Darstellung aller drei Hauptebenen erforderlich.

2.2 Völkerrechtliche Ebene

a) Überblick

Viele Umweltprobleme sind globaler oder internationaler Natur. Man denke nur an die Verschmutzung der Luft oder von Wasserläufen, die globale Klimaveränderung oder die Gefährdung globaler Güter wie der Hohen See oder der Atmosphäre. Um diesen Herausforderungen effektiv zu begegnen, sind weltweite sowie multinationale und bilaterale Umweltschutzanstrengungen erforderlich, deren komplexer rechtlicher Rahmen neben naturwissenschaftlich-technischen Fragen auch die wirtschaftlichen Bedingungen des europäischen Binnenmarktes sowie die wirtschaftlichen Bedingungen der Globalisierung berücksichtigen muss²¹.

19. Vgl. hierzu Czybulka in Schütz/Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 7 Rn. 4.

20. Zur „Kaskadenstruktur“ des Naturschutzrechts Czybulka, EurUP 2007, 250 ff.

21. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 3.

Das Umweltvölkerrecht umfasst begrifflich alle völkerrechtlichen Regelungen, die unmittelbar oder mittelbar dem Schutz der Umwelt dienen²². Es regelt die diesbezüglichen Rechtsbeziehungen zwischen den verschiedenen Völkerrechtssubjekten, wozu insbesondere die souveränen Staaten („geborene“ Völkerrechtssubjekte) sowie je nach Völkervertragsrecht auch internationale Organisationen gehören²³.

Nachdem der Umweltschutz lange Zeit nur einen untergeordneten und nebenbei mit geregelten Nebenaspekt der völkerrechtlichen Praxis ausmachte, bezeichnete die im Jahre 1972 von den Vereinten Nationen einberufene Stockholmer Konferenz über die Umwelt des Menschen den Schutz und die Verbesserung der Umwelt als dringliches Anliegen und Pflicht aller Staaten und stufte den Umweltschutz in Folge dieser Einordnung als eigenständiges Regelungsobjekt des Völkerrechts ein, was ausschlaggebend für eine umfangreiche Entwicklung des Völkervertragsrechts war.²⁴

Rechtsquellen des Umweltvölkerrechts sind heute in der Hauptsache völkerrechtliche Verträge, ferner das Völkergewohnheitsrecht und von den Kulturvölkern anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze²⁵.

Unter die allgemeinen Rechtsgrundsätze fallen Normen, die übereinstimmend in den meisten nationalen Rechtsordnungen gelten und deswegen auch völkerrechtlich verbindlich sind, ihre praktische Bedeutung ist jedoch sehr gering²⁶.

Von den Rechtsquellen im Umweltvölkerrecht abzugrenzen ist das sog. „Soft Law“, welches keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung entfaltet. Hierunter fallen hauptsächlich Resolutionen oder unverbindliche Beschlüsse internationaler Organisationen, sowie Deklarationen oder Absichtserklärungen internationaler Konferenzen²⁷. Dennoch spielen diese Übereinkünfte in der Praxis eine große Rolle, da sie regelmäßig von einem vertragsähnlichen politischen Grundkonsens getragen werden und so über die Auslegung anderer verbindlicher Völkerrechtsnormen mittelbar rechtliche Wirkungen entfalten können.

Die größte und schwierigste Herausforderung für ein effektives Umweltvölkerrecht liegt in den unterschiedlichen Ausgangspositionen der Industrie- und Entwicklungsländer hinsichtlich ihrer Anteile an der glo-

22. Hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8, Rn. 2.

23. Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1, Rn. 11.

24. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8 Rn. 6.; Näheres zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts bei Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 19 ff. und Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1, Rn. 4 ff.

25. Vgl. Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen Gerichtshofes in BGBl. II 1973, S. 505.

26. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 11.

27. Hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 31 ff. sowie Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 12.

balen Umweltverschmutzung und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit²⁸. Viele Entwicklungsländer verfügen nicht über hinreichend finanzielle Mittel, um ihre wirtschaftliche Entwicklung mit Hilfe modernster umweltfreundlicher Technologien vorantreiben. Die Industrienationen hingegen haben ihren wirtschaftlichen Vorsprung nicht zuletzt auch durch ungebremsen Verbrauch und ungebremsete Beanspruchung natürlicher Ressourcen erlangt. Diese Konstellation birgt viel Konfliktpotential und verlangt nach einer differenzierten Lastenverteilung.

b) Völkerrechtliche Verträge

Die zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten (z. B. UNO oder EU) geschlossenen völkerrechtlichen Verträge sind demnach die Hauptquellen des Umweltvölkerrechts. Sie bestehen auf globaler, regionaler oder bilateraler Ebene und behandeln entweder spezielle Umweltprobleme oder sonstige Gegenstände mit den Umweltschutz betreffenden Nebenaspekten²⁹.

Diese Verträge gelten auf nationaler Ebene jedoch nicht direkt, vielmehr ist ihr Vollzug durch jedes Völkerrechtssubjekt selbst zu leisten³⁰. In der Bundesrepublik müssen völkerrechtliche Verträge bei erstmaligem Abschluss gem. Art 59 Abs. 2 GG zunächst durch innerstaatliche Gesetze einfachgesetzlichen Ranges umgesetzt werden, was auch als „Ratifikation“ bezeichnet wird. Im Rahmen dieses nationalen Umsetzungs- bzw. Zustimmungsaktes können die jeweiligen Vertragsstaaten jedoch, soweit dies nach dem konkreten Vertrag und den allgemeinen Regeln zulässig ist, Vorbehalte anbringen, sowie die Anwendung einzelner Vertragsbestimmungen für sich ausschließen oder ändern³¹. Die Vielzahl der völkerrechtlichen Übereinkommen mit Bezug zum Umweltschutz ist heute sehr groß und nur noch schwer zu überblicken³².

Im Bereich des Allgemeinen Umweltrechts ist beispielsweise die Aarhus-Konvention vom 25.6.1998 zu erwähnen, die völkerrechtliche Übereinkünfte über den Zugang zu Informationen, die öffentliche Beteiligung an Entscheidungsprozessen sowie die Rechtsschutzeröffnung in Umweltangelegenheiten zum Gegenstand hat³³, und die über den Weg der Umsetzung in entsprechende EU-Richtlinien bereits teilweise in nationales Umweltrecht umgesetzt wurde³⁴.

28. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 6 Rn. 46.

29. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 36.

30. Hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1, Rn. 13.

31. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 11, m.w.N.

32. Mit grobem Überblick über die wesentlichen Konventionen bei Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 26 ff. m.w.N.

33. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 26 ff. m.w.N.

34. Vgl. hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8, Rn. 19.

Weitere sehr wichtige internationale Übereinkommen, die unsere globalen Umweltprobleme in den Griff bekommen sollen, sind die Klimarahmenkonvention³⁵ sowie das Übereinkommen über die biologische Vielfalt aus dem Jahre 1992, in gebräuchlicher (englischer) Abkürzung auch CBD³⁶ genannt. Beides sind rechtsverbindliche Übereinkommen, aber überwiegend darauf angewiesen, dass konkrete Ziele durch Nachfolgevereinbarungen und Ausführungsprotokolle wie dem „Kyoto-Protokoll“ festgelegt werden. Dieser Typus wird auch Rahmenübereinkommen oder englisch anschaulicher „Umbrella Convention“ genannt. Biologische Vielfalt wird von der CBD umfassend als Vielfalt der Arten, innerhalb der Arten und Ökosysteme verstanden. Nach Art. 8 lit. a ist jede Vertragspartei verpflichtet, ein System von Schutzgebieten oder Gebieten, in denen besondere Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt erforderlich sind, einzurichten. Der Schutz der Lebensräume und Arten soll vor allem in ihrer natürlichen Umgebung („in situ“) erfolgen. Die CBD enthält auch das Ziel einer nachhaltigen Nutzung (sustainable use) der Arten (Art. 3) und Bestandteile der biologischen Vielfalt und knüpft damit an das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Watt- und Wasservögel, von internationaler Bedeutung an, die sog. Ramsar-Konvention³⁷, die zuerst diesen Aspekt mit dem Terminus „wise use“ betonte. Zu den bedeutenden, aber nur unzulänglich umgesetzten Übereinkommen zum Schutz von Fauna und Flora zählt die im Rahmen des Europarats schon 1979 geschlossene sog. Berner Konvention³⁸ (BK), die im Schutzzweck, der Systematik und der verwendeten „Anhang-Technik“ schon weitgehend der später von der EG erlassenen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie entsprach. Im Rahmen der BK ist dem Schutz der wandernden Arten besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Art. 4 BK), was einige Jahre zuvor schon das zentrale Anliegen der 1972 in Stockholm vorbereiteten Bonner Konvention³⁹ (CMS) gewesen ist. Unter dem Dach der CMS wurden regionale Abkommen abgeschlossen, wovon das Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee vom 31.3.1992⁴⁰ sowie das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen

35. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 21.3.1994, BGBl. 1993 II, S. 1783.

36. Convention on **B**iological **D**iversity – Übereinkommen über die biologische Vielfalt v. 29.12.1993, BGBl. 1993 II, S. 1741; ILM 31 (1992), 818.

37. BGBl. 1976 II, S. 1265; ILM 11 (1972), 963.

38. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats - Übereinkommen zur Erhaltung der wild lebenden europäischen Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume v. 19.9.1979, BGBl. 1984 II, S. 618.

39. Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten v. 23.6.1979 – Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), BGBl. 1979 II, S. 569; ILM 19 (1980), 15.

40. Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Sea (ASCOBANS), BGBl. 1993 II, S. 1113; www.cms.int/species/ascobans/asc_bkrd.htm; www.ascobans.org.

wandernden Wasservogel aus dem Jahre 1995⁴¹ für Mecklenburg-Vorpommern einige Bedeutung haben.

Dem großen Umfang des Völkervertragsrechts im Bereich des Umweltschutzes steht eine vergleichsweise geringe Effektivität der Regelungen gegenüber⁴². Häufig können sich die Staaten aus wirtschaftlichen Erwägungen oder zur Wahrung der eigenen staatlichen Souveränität doch nicht darauf einigen, die nach wissenschaftlichen Erkenntnissen notwendigen Umweltschutzmaßnahmen in rechtsverbindlicher Form zu beschließen. Nur selten werden konkrete Pflichten festgelegt, häufig verbleibt es bei unverbindlichen politischen Absichtserklärungen – ein aktuelles Beispiel für diese Problematik ist die 15. UN-Klimakonferenz⁴³ von Kopenhagen, welche die für den Klimaschutz aus naturwissenschaftlicher Sicht dringend notwendigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten zum Aufhalten des Klimawandels nicht zustande brachte⁴⁴.

Zudem mangelt es im Völkerrecht an einer zentralen Durchsetzungsinanz, weswegen hinsichtlich umweltvölkerrechtlicher Normen oft ein erhebliches Vollzugsdefizit festzustellen ist. Vollzugsdefiziten kann in der Vertragspraxis zum einen durch kooperative Mittel (Vertragsgemeinschaft leistet gemeinsame Überzeugungsarbeit gegenüber dem säumigen Vertragspartner) zum anderen durch repressive Mittel (Vertragsgemeinschaft übt Druck oder Zwang auf den säumigen Vertragspartner aus) entgegengewirkt werden⁴⁵.

Ferner sind im Bereich des Umweltrechts häufig Sekretariate und Kommissionen als ständige Einrichtungen eingerichtet, die eine Beobachtungs- und Warnfunktion haben, sowie teilweise auch einzelne Vollzugskompetenzen ausüben.

c) Völkergewohnheitsrecht

Eine weitere Rechtsquelle im Bereich des internationalen Umweltschutzes bildet das Völkergewohnheitsrecht. Es entsteht, wenn eine gefestigte Staatenpraxis und die Rechtsüberzeugung der Staaten hinsichtlich eines bestimmten, den Umweltschutz betreffenden Rege-

41. Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA), BGBl. 1998 II, S. 2498.

42. Hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8, Rn. 7.

43. Jährlich stattfindende Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP) der UN-Klimarahmenkonvention.

44. „Kopenhagener Vereinbarung“ abrufbar auf der offiziellen Website der 15. UN-Klimakonferenz vom 7. bis 18. Dezember unter http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf.

45. Näheres hierzu bei Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 75 ff.

lungsgegenstandes zusammentreffen, und umfasst sowohl materielle als auch formelle Pflichten⁴⁶.

Gem. Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Dies bedeutet, dass Rechtssätze des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts im innerdeutschen Recht unabhängig von ihrer expliziten Anerkennung durch die Bundesrepublik gelten, für regionales Völkergewohnheitsrecht ist dies jedoch umstritten⁴⁷.

Sehr wichtige materielle Inhalte des Völkergewohnheitsrechts im Bereich des Umweltschutzes sind zum einen das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen und zum anderen das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen⁴⁸.

Das **Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen** bildete sich schon in der Anfangsphase des Umweltvölkerrechts heraus und beschränkt den völkerrechtlichen Grundsatz der absoluten Souveränität und das von diesem beinhaltetete Prinzip der absoluten territorialen Integrität insoweit, als Staaten verboten ist, ihr eigenes Hoheitsgebiet derart zu nutzen oder nutzen zu lassen, dass der Umwelt anderer Staaten erhebliche Schäden zugefügt werden⁴⁹.

Ein Verstoß gegen dieses Verbot setzt wohl einen grenzüberschreitenden Schadenseintritt durch eine kausale sorgfaltswidrige menschliche Handlung sowie die Erheblichkeit dieses Schadens voraus und hat zur Folge, dass der handelnde Staat die schädigende Nutzung einzustellen, sowie Schadensersatz nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zu leisten hat⁵⁰.

Das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen betraf zunächst internationale Binnengewässer und gibt den Anliegern auf, entsprechende Gewässer so zu nutzen, dass kein Anliegerstaat bei der Wassernutzung beeinträchtigt bzw. benachteiligt wird. Neuerdings ist in diesem Zusammenhang auch die Rede von optimaler und nachhaltiger Nutzung⁵¹.

Auch das **Vorsorgeprinzip**, welches in zahlreichen multilateralen Verträgen zum Ausdruck kommt, wird mittlerweile von vielen Staaten ge-

46. Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 6.

47. Vgl. hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 12.

48. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 6.

49. Zum insoweit grundlegenden Trail-Smelter-Schiedsspruch von 1941 und weiteren Beispielfällen vgl. Kloepfer Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 8.

50. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8 Rn. 11; zu den im Einzelnen umstrittenen Voraussetzungen vgl. Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 35.

51. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8 Rn. 11 m.w.N.

wohnheitsrechtlich anerkannt⁵². Nach diesem Prinzip dürfen Umweltschutzmaßnahmen nicht aufgrund wissenschaftlicher Restunsicherheiten über das Bestehen einer tatsächlichen Gefahrenlage oder ursächlicher Zusammenhänge unterlassen werden. Allerdings hat sich das Vorsorgeprinzip im Umweltvölkergewohnheitsrecht noch nicht zu einem eindeutigen Handlungsgebot in Risikosituationen geformt, wie es beispielsweise § 5 Abs. 2 BImSchG im nationalen Recht enthält.

Neben den genannten materiellen Inhalten gibt es völkergewohnheitsrechtlich gesicherte formelle Verfahrens- bzw. Kooperationspflichten⁵³. Darunter fallen insbesondere Informations-, Warn-, und Konsultationspflichten, die greifen, wenn Nachbarstaaten von einem umweltgefährdenden oder umweltbelastenden Vorhaben eines bestimmten Staates potentiell betroffen sind.

Zuletzt gibt es weitere Rechtsgrundsätze und Prinzipien, denen bisher kein gewohnheitsrechtlicher Status zukommt und bei denen unklar ist, ob sie in der Zukunft noch zu Gewohnheitsrecht erstarken werden, beispielsweise das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung⁵⁴. Auch sie fungieren ähnlich dem „soft law“ als Auslegungshilfen oder Vorstufen zu verbindlichem Völkerrecht.

2.3 Das Umweltrecht der Europäischen Union

a) Kurze Einführung

Auch die Entwicklung des europäischen Umweltrechts beruht auf dem Gedanken, dass die großen Umweltprobleme unserer Zeit nicht nationaler, sondern grenzüberschreitender Natur sind. Eine mit und zwischen den Mitgliedsstaaten abgestimmte sowie insgesamt an einem hohen Schutzniveau ausgerichtete Umweltpolitik der Union ist daher im Interesse aller Mitgliedstaaten.

b) Ziele, Grundsätze und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäischen Union

Art. 3 Abs. 3 EUV (Vertrag über die Europäische Union⁵⁵) sowie die Präambel des EUV weisen wie auch Art. 11 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁵⁶) den Schutz der Umwelt und

52. Hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 37.

53. Hierzu ebenso Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 36.

54. Hierzu mit weiteren Beispielen Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 15 ff.; Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 39 ff.

55. ABl. EU C 115, S. 13 ff.

56. ABl. EU C 115, S. 47 ff.

die Verbesserung der Umweltqualität als verbindliche Ziele der Unionspolitik aus.

Das Unionsziel Umweltschutz ist rechtlich verbindlich und verpflichtet die Organe der Union zu einem entsprechenden Handeln⁵⁷. Der Umweltschutz steht hier gleichberechtigt neben den anderen Zielen der Union⁵⁸ und stellt ein rechtlich verbindliches Optimierungsgebot dar, welches verfolgt und im Einzelfall mit anderen kollidierenden Rechtsprinzipien der Union abgewogen werden muss⁵⁹. Allerdings kann der einzelne Unionsbürger aus dem Unionsziel Umweltschutz keinen Anspruch auf gesetzgeberisches Tätigwerden der Union im Sinne des Umweltschutzes ableiten, allenfalls die Mitgliedstaaten können theoretisch im Wege der Unterlassungsklage umweltrelevante Maßnahmen einfördern⁶⁰.

Die so genannte Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV bestimmt darüber hinaus, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung aller (anderen) Unionspolitiken und Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung grundsätzlich mit einbezogen werden müssen („externe Integration“). Die Union soll also alle Politikbereiche übergreifend ein kohärentes und integriertes Gesamtkonzept zum Umweltschutz verfolgen⁶¹.

Konkretere Angaben zu den Zielen der europäischen Umweltpolitik enthält Art. 191 AEUV. Die Umweltpolitik ist hiernach auf die Erhaltung und den Schutz der Umwelt (Verschlechterungsverbot) sowie die Verbesserung der Umweltqualität (Verbesserungsgebot), den Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen, die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere auf die Bekämpfung des Klimawandels ausgerichtet.

Insgesamt zielt die Umweltpolitik der Union nach Art. 191 Abs. 2 S. 1 AEUV unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten auf ein hohes Schutzniveau ab.

In Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV wird zudem ausdrücklich hervorgehoben, dass die Umweltpolitik der Union auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit

57. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 19.

58. So die st. Rspr. des EuGH seit Rs. C-302/86 (Dänische Pfandflaschen), Slg. 1988, I-4607.

59. Vgl. hierzu sowie zu dem von einigen Autoren vertretenen Vorrang des Umweltschutzzieles der Union ebenso Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 14 ff.

60. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 20 m.w.N.

61. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2, Rn. 9.

Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen („Ursprungsprinzip“) sowie auf dem Verursacherprinzip beruht.

Die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung i.S.d § 191 Abs. 2 AEUV sind nach überwiegender Auffassung in ihrer Bedeutung dekungsgleich und beschreiben das Vorsorgeprinzip⁶². Dieses Prinzip hat im europäischen Umweltrecht eine sehr große Bedeutung und verlangt, dass notwendige Umweltschutzmaßnahmen nicht erst dann getroffen werden, wenn bereits konkrete Umweltgefahren oder Umweltschäden eingetreten sind, sondern dass im Sinne vorausschauender Umweltvorsorge bereits im Vorfeld die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um das Risiko derartiger Gefahren und Schäden größtmöglich zu vermindern⁶³. Auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips können (und sollten) politisch-administrative Maßnahmen also bereits dann eingeleitet werden, wenn tatsächliche Anhaltspunkte für eine bestimmte Umweltgefahr vorliegen, eine tatsächliche Rechtsgütergefährdung muss in diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegen⁶⁴.

Das ebenfalls in Art. 192 Abs. 2 AEUV verankerte Ursprungsprinzip ergänzt das Vorsorgeprinzip insoweit, als nach diesem tatsächlich eingetretene Umweltschäden möglichst zeit- und quellennah beseitigt werden sollen⁶⁵.

Zuletzt nennt Art. 192 Abs. 2 AEUV das Verursacherprinzip, welches zum Ziel hat, dem Verursacher einer Umweltbelastung auch die Kosten ihrer Vermeidung, Verringerung oder Beseitigung aufzuerlegen⁶⁶. Die Kostentragungspflicht soll hierbei mögliche Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen dazu anregen, sich weniger belastend zu verhalten, also beispielsweise umweltfreundlicher zu produzieren oder umweltschonende Technologien zu verwenden.

c) Rechtsquellen des Europäischen Unionsrechts

Das Europäische Unionsrecht lässt sich grundsätzlich in primäres und sekundäres Unionsrecht unterteilen.

aa) *Wesentliche primärrechtliche Bestimmungen*

Zum Primärrecht der Europäischen Union gehören v.a. die Gründungsverträge der Europäischen Union. Das sind seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 zum einen der Vertrag

62. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 42.

63. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 43.

64. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 44.

65. Vgl. Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 47.

66. Hierzu Kloepfer, Umweltrecht, § 9 Rn. 104.

über die Europäische Union (EUV), sowie zum anderen der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die nach Art. 1 Abs. 2 AEUV gleichrangig nebeneinander stehen. Diese Verträge sind zum einen primärrechtlicher Natur, weil sie als grundlegende Rechtsakte unmittelbar von den Mitgliedstaaten geschlossen wurden und somit auch die Grundlage für das Entstehen weiteren Gemeinschaftsrechts darstellen⁶⁷, zum anderen stehen sie in der europäischen Normenhierarchie ganz oben. Neben EUV und AEUV gehören auch die Beitrittsverträge und Beitrittsakten mit neu aufgenommenen Mitgliedstaaten, sowie nach Art. 51 EUV die den jeweiligen Verträgen zugehörigen Protokolle zum Primärrecht.

Handlungsfähig ist die Europäische Union als juristische Person nur durch ihre Organe, die in Art. 13 EUV aufgezählt sowie in den darauf folgenden Artikeln in ihrer Zusammensetzung und ihren Funktionen erläutert werden⁶⁸.

Zentrale Organe der Europäischen Union sind zum einen das Parlament, zum anderen der Rat, des Weiteren die Kommission sowie der Gerichtshof der Europäischen Union.

Der Rat und das Parlament sind gem. den Art. 16 und 14 EUV die wichtigsten „Gesetzgeber“ der EU. Auch im Bereich des umweltpolitischen Tätigwerdens sind diese Organe gem. Art. 192 AEUV maßgeblich. Im Übrigen übt der Rat gem. Art. 16 EUV gemeinsam mit dem Parlament die Haushaltsbefugnisse aus, legt die Politik der Union fest und koordiniert diese nach der Maßgabe der Verträge.

Das von den Bürgern der Mitgliedstaaten gewählte Europäische Parlament als wichtigster Träger unmittelbarer demokratischer Legitimation auf europäischer Ebene ist in seinen Befugnissen durch den Vertrag von Lissabon wesentlich gestärkt worden, denn es ist nun endgültig grundsätzlich gleichberechtigt an der Gesetzgebung sowie an der Ausübung der Haushaltsbefugnisse beteiligt und wählt den Präsidenten der Europäischen Kommission⁶⁹.

Die Aufgaben und Funktionen der Kommission sind in Art. 17 EUV und Art. 244 – Art. 250 AEUV, diese des Gerichtshofes der Europäischen Union in Art. 19 EUV sowie in den Art. 251ff. AEUV umfassend

67. Vgl. Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage 2008, § 5, S. 113f.

68. Vgl. mit gutem Überblick über die Zusammensetzungen und Funktionen der Organe Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage 2008, § 5, S. 111 ff.

69. Vgl. mit gutem Überblick über die wesentlichen Änderungen durch den Vertrag von Lissabon Pache/Rösch, NVwZ 2008, S. 473; Hatje/Kindt, NJW 2008, S. 1761; Scholz in Maunz/Dürig, GG, Stand: 56. EL 2009, Art. 23, Rn. 13, sowie kurz und verständlich Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage 2008, § 5.

normiert. Im Umweltrecht ist insbesondere das Vertragsverletzungsverfahren vor dem Gerichtshof gem. Art. 258 AEUV wichtig.

Die EU kann als eigene Rechtspersönlichkeit Hoheitsrechte ausüben, allerdings nur solche Hoheitsrechte, die ihr von den Mitgliedsstaaten übertragen worden sind, so genannte abgeleitete Hoheitsrechte⁷⁰.

Nach dem in diesem Zusammenhang in Art. 5 Abs. 1 EUV normierten Prinzip der „begrenzten Einzelermächtigung“ kann die EU ihre Kompetenzen auch nicht eigenmächtig erweitern, vielmehr verbleiben alle ihr nicht durch die Verträge übertragenen Zuständigkeiten bei den Mitgliedsstaaten.

Ferner gelten nach Maßgabe des Art. 5 Abs. 3 und 4 EUV (vgl. auch Art. 23 Abs. 1, S.1 GG) das Subsidiaritäts- und das Verhältnismäßigkeitsprinzip für das hoheitliche Tätigwerden der Union.

Nach dem Subsidiaritätsprinzip gem. Art. 5 Abs. 3 EUV wird die Union in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, also auch im Bereich des Umweltrechts nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen von den Mitgliedsstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler oder lokaler Ebene ausreichend verwirklicht werden können, sondern vielmehr wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind. Die Organe der Union richten sich bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips nach dem Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, nach welchem den nationalen Parlamenten die Möglichkeit eingeräumt wird, auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips durch die EU-Organe zu achten⁷¹.

Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gem. Art. 5 Abs. 4 EUV dürfen die Maßnahmen der Union inhaltlich wie formal ferner nicht über das zur Erreichung der Ziele der Verträge erforderliche Maß hinausgehen.

Hinsichtlich der der Union übertragenen Zuständigkeiten unterscheidet Art. 2 AEUV zwischen ausschließlichen und mit den Mitgliedsstaaten geteilten Zuständigkeiten, welche den Regelfall darstellen. Die Art der Zuständigkeit für die einzelnen Regelungsmaterien ist aus Art. 3 AEUV bzw. aus Art. 4 AEUV ersichtlich.

Mit Ausnahme der Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik der EU fällt die Regelungsmate-

70. Vgl. hierzu Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage 2008, § 5, S. 114 f.

71. Vgl. das Protokoll Nr. 2 zu den EU-Verträgen“ über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit.

rie „Umwelt“ nach Art. 4 Abs. 2 e) AEUV in den Bereich der zwischen der Union und den Mitgliedsstaaten geteilten Zuständigkeit, was bedeutet, dass grundsätzlich sowohl die EU als auch die Mitgliedsstaaten in diesem Bereich tätig werden und verbindliche Rechtsakte erlassen können. Nach Art. 2 Abs. 2 AEUV nehmen die Mitgliedsstaaten ihre mit der Union geteilte Zuständigkeit jedoch nur insoweit wahr, als die Union die ihrige nicht ausgeübt oder entschieden hat, diese auch nicht auszuüben. Die Handlungskompetenz der Mitgliedsstaaten ist also auf die Bereiche beschränkt, innerhalb derer die EU nicht oder nicht abschließend tätig geworden ist. Abgegrenzt werden die parallel bestehenden Kompetenzen des Weiteren mit Hilfe des Subsidiaritätsprinzips aus Art. 5 Abs. 3 EUV.

Explizite Legislativkompetenzen der Union zur Erlassung von Sekundärrecht im Bereich des Umweltrechts finden sich zum einen in Art. 192 Abs. 1 AEUV, welcher insoweit die Kernkompetenz darstellt, ferner in Art. 192 Abs. 2 AEUV, der für bestimmte aus Sicht der Mitgliedsstaaten sensible Bereiche des Umweltrechts ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorsieht, und zum anderen Art. 114 Abs. 1 AEUV, der im Bereich der Schnittstelle von Binnenmarkt und Europäischem Umweltrecht, also insbesondere im Bereich von Anlagen- und Produktionsvorschriften relevant wird⁷².

Kompetenzgerecht erlassenes Unionsrecht genießt gegenüber nationalem Recht einen so genannten Anwendungsvorrang, was bedeutet, dass nationales Recht, das dem Unionsrecht widerspricht, im Kollisionsfall verdrängt wird und somit nicht angewendet werden darf⁷³. Dieser Anwendungsvorrang ist notwendig, um dem Unionsrecht zu Wirksamkeit zu verhelfen. Neben dem Anwendungsvorrang verlangt der EuGH ferner die „volle Wirksamkeit“ des Gemeinschaftsrechts (sog. *effet utile*) als eigenständigen Grundsatz, der bedeutet, dass kein auch nur vorübergehendes Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsnormen bestehen darf⁷⁴.

bb) Grundzüge des Rechtsetzungsverfahrens der Europäischen Union

Maßgebliche Vorschriften für die Rechtsetzung der EU finden sich in den Art. 288 ff. AEUV.

72. Vgl. hierzu ausführlich und m.w.N. Raschauer, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht *Hanse Law Review* 2008, S. 51 ff.

73. Vgl. EuGH – EWR-Gutachten I, EuGHE 1991, 6079; BVerfGE 75, 223, 244; vgl. auch die 17. Erklärung zum Lissabonvertrag.

74. Vgl. EuGH, C-213/89 – Factortame, EuGHE 1990, 2433/2473.

Zunächst darf die EU nach dem bereits vorgestellten und in Art. 5 EUV verankerten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur innerhalb der ihr durch die Verträge ausdrücklich übertragenen Kompetenzen Recht setzen. Im Bereich des Umweltrechts ist hier bspw. Art. 192 AEUV maßgeblich.

In den allermeisten Fällen ist die Kommission das Organ, von dem die Initiative zu einer bestimmten Rechtsetzung ausgeht⁷⁵, allerdings können Parlament und Rat nach den Art. 225, 241 AEUV die Kommission auch zu einer entsprechenden Initiative auffordern.

Es gibt nun im Wesentlichen vier Verfahrensarten für die EU-Rechtsetzung, mit jeweils unterschiedlich gestalteter Intensität der Beteiligung des Parlaments, wobei die jeweilige Handlungsermächtigung der EU bestimmt, welches dieser Verfahren im konkreten Fall anzuwenden ist⁷⁶.

In den allermeisten Fällen entscheidet das Parlament im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV (lesen!) und zwar ist das immer dann der Fall, wenn im EUV oder AEUV auf dieses Verfahren Bezug genommen wird⁷⁷. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist das Parlament neben dem Rat gleichberechtigt beteiligt, ggf. sind zusätzlich noch der Wirtschafts- und Sozialausschuss oder der Ausschuss der Regionen zu hören.

In einigen besonderen Fällen entscheidet der Rat abweichend nach Zustimmung oder Anhörung des Parlamentes und in Ausnahmefällen sogar ohne Beteiligung des Parlamentes.

Auch wenn die Gesetzgebungsbefugnisse des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Lissabon insgesamt gestärkt worden sind, haben sich die Mitgliedsstaaten in einigen für ihre nationale Politik besonders wichtigen Bereichen ein Veto vorbehalten.

cc) Sekundärrecht (mit Übersicht über wichtige Sekundärrechtsakte im Bereich des Umweltrechts)

Die zulässigen Handlungsformen, mit Hilfe derer die Europäische Union ihre Kompetenzen wahrnehmen kann, regelt Art. 288 AEUV. Zu nennen sind Verordnungen, welche für die Mitgliedsstaaten unmittelbare rechtliche Bindungswirkung entfalten, Richtlinien, teilweise ver-

75. Vgl. allgemein Art. 294 AEUV, sowie insbesondere die Art. 95 Abs. 3, 103 Abs. 1, 109 AEUV.

76. Vgl. hierzu mit gutem Überblick Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage 2008, § 5, S. 118 f.

77. Vgl. für den Bereich des Umweltrechts Art. 192 Abs. 1 AEUV.

bindliche Beschlüsse, sowie unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen.

Die in der Praxis des Europäischen Umweltrechts weitaus wichtigste Handlungsform ist die Richtlinie⁷⁸. Die Richtlinie als Rechtsakt verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, ihre Inhalte vollständig und genau innerhalb der in der Richtlinie gesetzten Frist in nationales Recht umzusetzen⁷⁹ (Erfordernis der praktischen Wirksamkeit, „effet utile“) ⁸⁰.

Sie ist gem. Art. 288 U Abs. 3 AEUV hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl und Form der Mittel der Umsetzung. Diese dezentrale Umsetzung verbindlicher Zielvorgaben soll den jeweils zu berücksichtigenden nationalen Besonderheiten Rechnung tragen und so eine kooperative Rechtssetzung von Union und Mitgliedstaaten ermöglichen.⁸¹

Richtlinien gelten gem. Art. 288 U Abs. 3 AEUV unmittelbar nur gegenüber den Mitgliedstaaten, den einzelnen Bürgern eines Mitgliedstaates gegenüber werden sie grundsätzlich erst mit ihrer Umsetzung in innerstaatliches Recht rechtsverbindlich⁸².

Beispielhaft für umgesetzte Europäische Richtlinien im Bereich des Umweltrechts seien hier die Umweltinformationsrichtlinie sowie die Wasserrahmenrichtlinie genannt. Die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG wurde im Wege der Novellierung des Umweltinformationsgesetzes vom 14.2.2005 sowie im Wege des Erlasses der verschiedenen Landesinformationsgesetze umgesetzt⁸³.

Die Europäische Wasserrahmenrichtlinie 2000/60/EG wurde erstmals 2002 durch Anpassung des deutschen Wasserhaushaltsgesetzes - ursprünglich ein Rahmengesetz des Bundes - umgesetzt. Damals wurde auch das Wasserrecht der Länder in der Folge angepasst. Das aktuelle in der konkurrierenden Gesetzgebung entstandene Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009, das am 1. März 2010 in Kraft getreten ist, erfüllt ebenfalls die Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie.

78. Einen guten Überblick über das EG-Umweltsekundärrecht gibt Epiney, S. 172 ff., S. 265 ff.

79. Vgl. hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 7 Rn. 15.

80. Vgl. Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006, EurUP 2/2007: Aus dem Urteil in der Rs. C-32/05 (Kommission/Luxemburg), Urt. v. 30.11.2006, zur unzureichenden Umsetzung der WRRL in Luxemburg ließen sich verallgemeinerte Aussagen zu den Anforderungen an die Form der Umsetzung von Richtlinien darstellen.

81. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 90.

82. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 7 Rn. 15.

83. Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 4 Rn. 68.

Unter besonderen Umständen kann eine Richtlinie jedoch nach ständiger Rechtsprechung des EuGH auch schon vor ihrer Umsetzung in nationales Recht unmittelbare Rechtswirkung erzeugen⁸⁴.

Dies ist dann der Fall, wenn die Richtlinie nicht fristgerecht und vollständig in innerstaatliches Recht umgesetzt worden ist und von ihrem Inhalt her so hinreichend bestimmt ist, dass sie im Einzelfall von den nationalen Behörden angewendet werden kann.

In dieser Situation kann sich dann unter Vorliegen weiterer Voraussetzungen auch ein privater Betroffener vor nationalen Behörden und Gerichten auf die begünstigenden Regelungen einer Richtlinie berufen⁸⁵.

Innerstaatliche Behörden müssen Bestimmungen von Richtlinien im Falle nicht ordnungsgemäßer oder unvollständiger Umsetzung anwenden und insbesondere auch nationales Recht richtlinienkonform auslegen⁸⁶.

Zudem steht der Kommission im Falle nicht ordnungsgemäßer Umsetzung unter bestimmten Umständen die Möglichkeit offen, gegen den Vertragsstaat ein Vertragsverletzungsverfahren gem. Art 258 AEUV vor dem Europäischen Gerichtshof einzuleiten.

Im Bereich des Europarechts gibt es also – verglichen mit dem Völkerrecht – wirksame Durchsetzungs- und Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Umsetzung des erlassenen materiellen Rechts durch die Mitgliedsstaaten.

Dennoch ist die Umsetzung wesentlicher gemeinschaftsrechtlicher Umweltrichtlinien in der Bundesrepublik in den letzten Jahren aus verschiedenen Gründen nur unzureichend erfolgt⁸⁷.

84. Hierzu Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 64 ff. m.w.N.

85. Vgl. EuGH, Rs. 148/78, Slg. 1979, 1629, 1642, „Ratti“; EuGH, Rs. 103/88, Slg. 1989, 1839, 1870, „Fratelli Costanzo“.

86. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 90.

87. Hierzu vertiefend Caspar, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 2 Rn. 68 ff. m.w.N.

Übersicht über bedeutsame Europäische Richtlinien im Bereich des Umweltrechts:

| Bereich | Name | Fundstelle | Umsetzung in nationales Recht |
|-------------------------|---|---------------------|---|
| Allgemeines Umweltrecht | RL 85/337/EWG vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-Richtlinie) | ABL.EG L 175, S. 40 | UVPG (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) |
| | RL 2001/42/EG vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) | ABL.EG L 197, S. 30 | UVPG |
| | RL 2004/35/EG vom 21.4.2004 über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umwelthaftungsrichtlinie) | ABL.EU L 143, S. 56 | USchadG (Umweltschadensgesetz) |

| | | | |
|------------------|--|--------------------------------|---|
| Naturschutzrecht | RL 92/43/EWG vom 21.5.1992 über den Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) | ABL.EG L 206, S. 7 | BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz) |
| | R1 2009/147/EG vom 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) | ABL.EU L 20, S. 7 ^a | BNatSchG |
| Wasserrecht | RL 2000/60/EG vom 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasser-Rahmen-Richtlinie) | ABL. EG L 327, S.1 | WHG (Wasserhaushaltsgesetz) |
| Abfallrecht | RL 96/61/EG vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU-Richtlinie) | ABL.EG L 257, S. 26 | Krw-/AbfG (Kreislaufwirtschaft und Abfallgesetz) |

a. Fundstelle der a.F. RL 79/409/EWG: ABL. EG L 103 S. 1.

Wenn Richtlinien in nationales Recht umgesetzt worden sind, ist dieses maßgebend, soweit es die Vorgabe der Richtlinie beachtet. Ansonsten ist das nationale Recht richtlinienkonform auszulegen. Neben Richtlinien und Verordnungen erlässt die EU gem. Art. 192 Abs. 3 AEUV (ex Art. 175 Abs. 3 EGV) umweltpolitische Aktionsprogramme als Sekundärrecht⁸⁸. Diese Umweltaktionsprogramme drücken allgemeine Leitlinien und Konzepte für eine konsensfähige zukünftige Europäische

88. Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 7 Rn. 18 sowie Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 7 Rn. 24.

Umweltpolitik aus und stellen gleichzeitig auch zeitlich begrenzte Leitlinien für die Europäische Umweltgesetzgebung dar.

Sie werden vom Rat der EU bereits seit 1973 und somit auch schon vor Entstehen der o.g. Vorschrift verabschiedet, sind jedoch erst seit deren Bestehen rechtsverbindlich. Gegenwärtig gilt noch bis 2012 das sechste Aktionsprogramm⁸⁹, welches auf ein hohes Schutzniveau für Umwelt und menschliche Gesundheit sowie eine nachhaltige umweltpolitische Strategie abzielt.

2.4 Nationales Umweltverfassungsrecht

a) Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht

Für den Bereich des Umweltrechts brachte das zum 1.9.2006 in Kraft getretene Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006⁹⁰ – allgemein als „Föderalismusreform“ bekannt – erhebliche Veränderungen mit sich.⁹¹ Doch auch jetzt gibt es im Grundgesetz – wie schon zuvor – keinen umfassenden Kompetenztitel „Umweltrecht“, sondern nur einzelne Kompetenzvorschriften, die sich auf den Umwelt- und Naturschutz beziehen.

Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes besteht im Bereich der Kernenergienutzung und des Strahlenschutzes (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG); Gegenstände der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz sind das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), der Pflanzen- und Tierschutz (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG), die Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), das Jagdwesen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 28 GG), der Naturschutz und die Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG), die Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG) und der Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG).

Vor der Föderalismusreform lag der Schwerpunkt der gesetzgeberischen Aktivitäten im Bereich des Naturschutz- und Wasserrechts bei den Ländern, weil der Bund für diese Materien (nur) die Rahmengesetzgebungskompetenz hatte (vgl. Art. 75 Abs. 1 Nr. 3, 4 GG a. F. „Naturschutz und Landschaftspflege“, „Wasserhaushalt“). Der Nachteil der Rahmengesetzgebung lag in der Schwerfälligkeit und Mehrstufigkeit des Gesetzgebungsverfahrens, insbesondere bei der Umsetzung von Richtlinien des Europäischen Gemeinschaftsrechts. Die Rahmengesetzgebungskompetenz wurde als Kompetenztypus vollständig aufgehoben. Der Bund kann nun auf den oben bezeichneten Gebieten

89. ABl. EG L 242 v. 10.9.2002, S. 1.

90. BGBl. 2006 I, S. 2034.

91. Allgemein zur Vorgeschichte Stock, ZUR 2006, S. 113 ff.

Vollregelungen erlassen, was er in den Bereichen Naturschutzrecht (BNatSchG 2010) und Wasserrecht (WHG 2010) auch getan hat. Das Erforderlichkeitskriterium des neu gefassten Art. 72 Abs. 2 GG bezieht sich nur noch auf die ausdrücklich dort erwähnten Sachmaterien, zu denen die in Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 28, 29, 31 und 32 GG aufgeführten Regelungsbereiche nicht gehören. Somit entfällt die Hürde des Erforderlichkeitskriteriums für bundeseinheitliche Gesetzgebung in diesen Bereichen.⁹²

Durch Art. 72 Abs. 3 S. 1 GG wird im Gegenzug den Bundesländern für bestimmte in Art. 74 Abs. 1 GG aufgeführte Sachmaterien eine vom Bundesrecht abweichende Regelungsbefugnis („Abweichungskompetenz“) eingeräumt. Dies betrifft u. a. auch die Kompetenztitel „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Nr. 2) sowie „Wasserhaushalt“ (Nr. 5). Jedoch sind gewisse Teile der Bundesgesetze abweichungsfest: Im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege betrifft dies die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, den Artenschutz und den Meeresnaturschutz. Von den Bundesgesetzen, die den Wasserhaushalt betreffen, kann nur abgewichen werden, wenn es sich dabei nicht (!) um stoff- oder anlagenbezogene Regelungen handelt.⁹³

b) Staatszielbestimmung

Seit 1994 enthält das Grundgesetz den Art. 20a GG als Staatszielbestimmung. Das Grundgesetz hat mit der Einfügung des Art. 20a eine Entwicklung aufgegriffen, die sich in den Landesverfassungen der alten Bundesländer bereits in den siebziger und achtziger Jahren zeigte. Die neuen Bundesländer haben vom Beginn ihrer staatlichen Existenz an allesamt derartige Staatszielbestimmungen in ihre Landesverfassungen aufgenommen.⁹⁴ In Mecklenburg-Vorpommern bekennt sich bereits Art. 2 LV M-V⁹⁵ zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen; im Übrigen regelt der recht umfangreiche Art. 12 LV M-V auf Landesverfassungsebene diesen Fragenkomplex. Bemerkenswert ist die Erhebung der sog. Eingriffs- und Ausgleichsregelung des Naturschutzrechts in Landesverfassungsrang, Art. 12 Abs. 4 LV M-V. Zum anderen verpflichtet Art. 12 Abs. 3 LV M-V jedermann, zur Verwirklichung der Ziele der Erhaltung der natürlichen Grundlagen, des Schutzes und der Pflege der Landschaft beizutragen. Bei einem wegen Art. 31 GG erforderlichen Vergleich zwischen Art. 20a GG und Art. 12 LV M-V wird man zum Ergebnis kommen, dass beide Staatszielbestimmungen im Wesentlichen parallel laufen.

92. Scheidler, UPR 2006, 423 (427).

93. Vgl. zum Ganzen Kotulla, NVwZ 2007, S. 489 ff.

94. Vgl. Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), GG, 2. Auflage 2006, Bd. II, Art. 20 a Rn. 63 ff.

95. GVOBl. 1993, S. 372. Vgl. Wallerath, in: Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg Vorpommern. Kommentar, 2007, Art. 2 Rn. 14 ff.

Die aktuelle Bedeutung der Staatszielbestimmung⁹⁶ zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen lässt sich wie folgt zusammenfassen: Staatszielbestimmungen haben objektiv-rechtlichen Charakter⁹⁷; sie gewähren also kein subjektives Recht des Einzelnen gegenüber dem Staat. Sie sind Auslegungshilfe für die Interpretation einfachen Rechts durch die staatlichen Organe, soweit andere Normen auf die natürlichen Lebensgrundlagen Bezug nehmen.⁹⁸ Staatszielbestimmungen können auch als sog. Ermessensdirektive wirken, wenn der entscheidenden Behörde wie z.B. im Falle der naturschutzrechtlichen Befreiungsvorschriften des § 67 BNatSchG ein Ermessensspielraum eingeräumt ist. Die Staatszielbestimmung hat auch Einfluss auf Abwägungsvorgänge etwa im Bereich der planerischen Abwägung. Insoweit wird sie auch als Optimierungsgebot aufgefasst.⁹⁹

Nur schwer beantworten lässt sich die Frage nach dem verfassungsrechtlich verbindlichen Schutzniveau für den Umwelt- und Naturschutz. Art. 20a GG bzw. Art. 12 LV M-V enthalten ein allgemeines Verschlechterungsverbot in Bezug auf die Umweltsituation. Zunächst versteht sich, dass nur anthropogene Ursachen vom Verschlechterungsverbot umfasst werden. Eine „naturwüchsige“ Verschlechterung der Umweltbedingungen lässt sich mit Mitteln des Rechts nicht verhindern.¹⁰⁰ Das Verbot kann zeitlich¹⁰¹ und durchaus auch räumlich konkretisiert werden. Es bezieht sich räumlich bei Art. 12 LV M-V auf das Gebiet des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern, so dass eine Verschlechterung der Umweltsituation in Mecklenburg-Vorpommern nicht etwa im Hinblick auf eine allgemeine Verbesserung derselben im Bundesgebiet hingenommen werden darf. Die Einhaltung des Verschlechterungsverbots setzt ein entsprechendes „Monitoring“ (Umweltbeobachtung und -kontrolle) voraus, das die relevanten Daten sammelt und zur Verfügung stellt. Dies geschieht zwischenzeitlich auch auf Bundes- wie Landesebene. Die Frage, ob sich für den Naturschutz ein „Integritätsmaßstab“ ableiten lässt, wonach für die heimischen Tiere und Pflanzen diejenigen Bedingungen erhalten bleiben oder wiederhergestellt werden müssen, die ihr Überleben als Art in freier Natur und in den heimischen Regionen ermöglichen,¹⁰² dürfte im Grundsatz zu bejahen sein. Die Problematik des (anthropogen verursachten) Klimawand-

96. Allgemein zur Bedeutung von Staatszielbestimmungen vgl. Maurer, Staatsrecht, 5. Auflage 2007, § 6 Rn. 9 ff.; speziell zur Landesverfassung Mecklenburg-Vorpommern Schütz, Staatsziele. Vor Art. 11, in: Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Kommentar, 2007, Rn. 1 ff.

97. Statt aller Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Art. 20a Rn. 12.

98. Schmidt/Kahl, § 2 Rn. 2.

99. Heselhaus, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), S. 3 (23).

100. Der derzeit eintretende Klimawandel ist jedoch als anthropogen einzustufen, vgl. IPCC-Report, abrufbar unter www.ipcc.ch.

101. Für Art. 20a GG ist der Zeitpunkt seines Inkrafttretens (1994) maßgeblich, vgl. Murswiek, in: Sachs, 3. Auflage 2002, Art. 20a Rn. 44.

102. So ausdrücklich Murswiek, NVwZ 1996, S. 222 (226).

dels setzt der Verwirklichung dieses Maßstabs Grenzen und erfordert verstärkte Bemühungen zur Etablierung und Sicherung eines Biotopverbundsystems, das entsprechende Wanderungen der Tier- (und Pflanzen-)arten zulässt.

Im Übrigen genießt Art. 20 a GG wie das Naturschutzrecht keinen Vorrang: Es verbleibt bei der prinzipiellen Gleichordnung des Umwelt- und Naturschutzes mit anderen Verfassungsprinzipien.¹⁰³ In jedem Fall aber lässt sich der Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG ein Handlungsauftrag an die Legislative und Exekutive zur grundsätzlichen Beachtung und Förderung des Umweltschutzes entnehmen.¹⁰⁴

c) Grundrechte und subjektive umweltrelevante Rechte

Trotz Art. 20a GG ist das Thema „Grundrechte und Umweltschutz“ nicht obsolet geworden, weil Grundrechte – anders als Staatszielbestimmungen – als subjektiv-öffentliche Rechte (im Verfassungsrang) dem Bürger Rechtspositionen verleihen, die bei ihrer Verletzung notfalls auch im Klageweg durchgesetzt werden können. Unproblematisch sind die Grundrechte als **Abwehrrechte** gegen Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen des Staates einsetzbar, soweit das Eigentum (Art. 14 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 GG) oder – als Auffanggrundrecht – die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) betroffen sind.

Beispiel: Die zuständige Umweltbehörde darf dem Eigentümer eines Grundstücks nicht verbieten, auf diesem ein umweltbelastendes Vorhaben zu errichten, solange sich der Eigentümer im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften bewegt.

Problematisch ist hingegen ein grundrechtlicher Abwehrensanspruch gegen Umweltbelastungen und Naturzerstörung. Zunächst kann sich dieser Abwehrensanspruch unmittelbar nur gegen Beeinträchtigungen von Umwelt und Natur richten, die durch den Staat bzw. öffentlich-rechtliche Körperschaften selbst verursacht werden.¹⁰⁵ Soweit Umwelt- und Naturgefährdungen von Privaten hervorgerufen werden, entfalten die Grundrechte allenfalls mittelbare Wirkung.¹⁰⁶

Soweit es um Rechtsschutz gegenüber rechtswidrigen Eingriffen Dritter geht, kommen jedoch nach Rechtsprechung des BVerfG¹⁰⁷ und Lehre weitergehende **Schutzpflichten** des Staates in Betracht und zwar insbesondere solche Schutzpflichten, welche den Gefährdungstatbe-

103. Gemeinsame Verfassungskommission, BT-Drucks. 12/6000, S. 66 f.

104. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 3 Rn. 9 ff.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, § 1 Rn. 147 ff.

105. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 3 Rn. 37.

106. Pieroth/Schlink, Staatsrecht II. Grundrechte, 21. Auflage 2005, Rn. 173 ff.

107. Vgl. BVerfGE 88, 203 (251), zum Schutz des (ungeborenen) menschlichen Lebens.

stand der körperlichen Unversehrtheit des Menschen (Art. 2 Abs. 2 GG) betreffen.¹⁰⁸

Der Staat stellt sich in diesen Fällen – auch Dritten gegenüber – schützend und fördernd vor die jeweils betroffenen Rechtsgüter der Bürger¹⁰⁹.

Diese verfassungsrechtliche Pflicht des Staates resultiert aus den in den Grundrechten verkörperten „objektiv-rechtlichen Wertentscheidungen der Verfassung“, die Richtliniencharakter für alles staatliche Handeln haben¹¹⁰. Der Staat muss daher im Rahmen seines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums geeignete Schutzmaßnahmen treffen und z.B. geeignete Schutzvorschriften erlassen¹¹¹.

Eine bestehende Schutzpflicht beinhaltet regelmäßig keinen korrespondierenden Leistungsanspruch eines Bürgers auf konkrete Schutzmaßnahmen, sondern nur ein subjektives öffentliches Recht auf Schutz im Grundsatz¹¹².

Ein durchsetzbarer Anspruch auf Schutzvorkehrungen kommt nach dem BVerfG nur dann in Betracht, wenn staatliche Abwehrregelungen völlig fehlen oder „evident“ unzureichend sind¹¹³.

Bemerkenswert und lesenswert ist in diesem Zusammenhang das im Juli 2008 ergangene „**Feinstaub-Urteil**“ des EuGH¹¹⁴, wonach jeder Einzelne bei den zuständigen Behörden die Aufstellung eines Aktionsplans gegen zu hohe Feinstaubrichtwerte im Sinne des § 47 Abs. 2 BImSchG erzwingen kann, wenn die Gefahr besteht, dass Grenzwerte oder Alarmschwellen überschritten werden.

Keine staatlichen Schutzpflichten hingegen lösen nach herrschendem juristischem Verständnis die Verarmung der Natur, der Rückgang der Artenvielfalt und der ästhetischen Qualitäten der Natur aus, denn sie stellen keine Gefahr für die menschliche Gesundheit dar¹¹⁵.

108. Vgl. BVerfGE 3, 1 (42); 46, 164 (164); 53, 30 (57); sowie allgemein Storost, NVwZ 2004, S. 257 (258); Pietrzak, JuS 1994, S. 748 ff.

109. Vgl. Hufen, Staatsrecht II, 2. Auflage 2009, § 5 Rn. 5.

110. St. Rspr. des BVerfGE 39, 1 (41).

111. Hierzu auch Hufen, Staatsrecht II, 2. Auflage 2009, § 5 Rn. 6.

112. Vgl. BVerfGE 79, 174, 201 f.; 77, 381, 402 f.; BVerfGE 69, 1, 22: 48, 127, 161; Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 1992, S. 133 ff.

113. BVerfG NJW 1983, S. 2931, 2932; E 77, 170, 214 f.; E 77, 381, 405 (Gorleben).

114. EuGH, Urteil v. 25 Juli 2008, Rs. C – 237/07 (zitiert nach juris) = EuGH ZUR 2008, S. 418.

115. Vgl. Czybulka in Schütz/Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 7 Rn. 26.

Auch für die Durchsetzung naturschutzfachlicher Ziele und Inhalte im einfach-gesetzlichen Bereich fehlt dem Bürger regelmäßig jede anspruchsbegründende Zuordnung, denn die Normen des Naturschutzrechts über gesetzlich geschützte Biotope und Geotope (§ 20 NatSchAG M-V) oder bestimmte geschützte Gebiete (§§ 21 ff. NatSchAG M-V) sind insoweit nicht drittschützend.¹¹⁶ Weder im GG noch in der LV M-V ist schließlich dem einzelnen Menschen unmittelbar ein positives „Umweltgrundrecht“ eingeräumt¹¹⁷, das dann zugleich ein Grundrecht auf intakte Natur einschliesse. Allgemein wird hier kritisiert, ein derartiges Grundrecht sei in Anbetracht der bestehenden Umweltschäden unerfüllbar und es würden hiermit nur unrealisierbare Hoffnungen geweckt. Denkbar ist die Anerkennung eines Rechts auf ein ökologisches Existenzminimum,¹¹⁸ das sich dogmatisch an das anerkannte Recht auf ein ökonomisches und damit auch soziales Existenzminimum¹¹⁹ anlehnt.

Der Umweltschutz, vor allem der Naturschutz, ist Vorreiter für die Entwicklung verfahrensrechtlicher und prozessualer subjektiver Rechte gewesen, wie sie sich im Recht auf Zugang zu Dokumenten,¹²⁰ Rechten auf Beteiligung der Öffentlichkeit und anerkannter Vereine (vgl. § 63 BNatSchG, § 30 NatSchAG M-V) sowie im Verbandsklagerecht (jetzt: „Vereinsklagerecht“) niederschlagen (§ 64 BNatSchG, § 30 NatSchAG M-V). Auch hier ist die Dynamik der Entwicklung durch die Umsetzung der (völkerrechtlichen) Århus-Konvention¹²¹ zunächst in Europäisches Gemeinschaftsrecht¹²² und dann in nationales Recht geprägt.¹²³

d) Grundrechtsschutz durch Verfahren

Nachdem im Umweltschutz der Übergang zwischen Gefahr, Risiko und Vorsorge durchaus nicht scharf ist, sind in vielen umweltrelevanten Gesetzen Beteiligungsrechte für betroffene Dritte festgelegt und das Verfahren ist insgesamt aufwändiger gestaltet. Die ordnungsgemäße

116. Czybulka, Rechtspflichten des Bundes und der Länder zur Ausweisung und Beibehaltung von Schutzgebieten, 1996, S. 39 (40).

117. Zu diesen Versuchen Heselhaus, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), S. 3 (29 f.).

118. Der Begriff stammt wohl von Scholz, JuS 1976, S. 232 (234).

119. Vgl. BVerfGE 82, 60 (85); 87, 153 (173 ff.); zum ökologischen Existenzminimum aus ökonomischer Sicht vgl. Cansier, NVwZ 1994, S. 642 (645).

120. Vgl. Umweltinformationsgesetz, BGBl. 2001 I, S. 2218.

121. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters v. 25.6.1998, ILM 38 (1999), 517 ff.

122. RL 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG, ABl. EG L 41, S. 26.

123. Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der RL 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), BGBl. 2006 I, S. 2816; vgl. Fischer-Hüftle/Radespiel, in: Czybulka (Hrsg.), 7. Warnemünder Naturschutzrechtstag, S. 195 ff., die zu Recht Bedenken gegen die Europarechtskonformität des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hegen.

Verfahrensabwicklung liegt aber u.U. nicht nur im öffentlichen Interesse, sondern sie kann auch die Erfüllung der staatlichen Schutzpflichten vorbereiten. Das BVerfG hat z.B. entschieden, dass die atomrechtliche Verfahrensverordnung dem Schutz des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 GG dient. Das bedeutet, dass die Missachtung solcher Verfahrensvorschriften bei den Betroffenen eine Grundrechtsverletzung aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG nach sich ziehen kann¹²⁴.

e) Verfassungsrechtliche Grenzen für den Umweltschutz

Von den Verfassungsprinzipien spielen im Umweltrecht insbesondere bei der Auferlegung wirtschaftlich belastender Umweltschutzmaßnahmen der Vorbehalt des Gesetzes, der Bestimmtheitsgrundsatz und das Verhältnismäßigkeitsprinzip, sowie der Vertrauensschutz eine Rolle¹²⁵.

Der Vertrauensschutz ist ein Aspekt, der im Zusammenhang mit in der Vergangenheit erteilten Genehmigungen eine Rolle spielen kann, wenn entsprechende spätere umweltpolitische Kursänderungen (Beispiel Atomausstieg) oder verschärfte Umweltstandards nachträglich die Rechtslage ändern¹²⁶. Hier stellt sich dann die Frage inwieweit bzw. wie lang ein entsprechender Bestandsschutz verschärften staatlichen Umweltschutzmaßnahmen entgegenstehen kann.

Ferner gelten freilich auch im Bereich des Umweltschutzes zum einen der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes, sowie zum anderen der Parlamentsvorbehalt für bestimmte Grundsatzentscheidungen¹²⁷. Die Formulierung von Gesetzen auf dem Gebiet des Umweltrechtes erweist sich im Hinblick auf den Bestimmtheitsgrundsatz als besonders schwierig, wenn technische Sachverhalte geregelt werden sollen. Mit Blick auf die sich ständig weiterentwickelnden Technikstandards ist hier nämlich eine gewisse Flexibilität und Dehnbarkeit entsprechender Normen erforderlich, die oft auf Kosten der Bestimmtheit dieser Normen durch **unbestimmte Rechtsbegriffe** wie beispielsweise „erheblich“, „erforderlich“, „vermeidbar“ oder „Stand der Technik“ erreicht wird. Unbestimmte Rechtsbegriffe enthalten keine endgültige Wertung, sondern müssen im Rahmen sachgerechter Auslegung auf den Einzelfall angewendet werden, wobei die rechtmäßige Normenwendung gerichtlich grundsätzlich voll überprüfbar ist. Die Festlegung der konkreten Umweltstandards erfolgt dann regelmäßig erst durch Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften oder technische Normen.

124. BVerfGE 53, 30 (65).

125. Vgl. hierzu Czybulka in Schütz/Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010 § 7 Rn. 29.

126. Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 2 Rn. 18.

127. Hierzu und im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Problematik vertiefend Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 2 Rn. 19 ff.

Hinsichtlich der Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ergeben sich im Umweltrecht keine Besonderheiten.

2.5 Systematik und Teilgebiete des Umweltrechts

a) Allgemeines Verwaltungsrecht und Umweltrecht

Das nationale Umweltrecht ist Teil des Besonderen Verwaltungsrechts, welchem wiederum das Allgemeine Verwaltungsrecht zugrunde liegt. Insoweit ist ein zumindest überblicksartiges Grundverständnis des allgemeinen Verwaltungsrechts auch für das Verständnis umweltrechtlicher Vorschriften wichtig. Eine entsprechende Darstellung des allgemeinen Verwaltungsrechts sprengt jedoch den Rahmen des vorliegenden Skripts, weshalb an dieser Stelle empfohlen wird, sich ein Grundverständnis unter Zuhilfenahme anderer geeigneter Literatur anzueignen¹²⁸.

b) Entwicklung der Gesetzgebung im Umweltrecht

Das Umweltrecht ist vom Gesetzgeber nicht systematisch entwickelt worden, sondern ist den Anforderungen des Umweltschutzes entsprechend historisch gewachsen. Mittlerweile sind die meisten Umweltprobleme durch die Umweltgesetzgebung erfasst. Allerdings gibt es in einigen Bereichen noch Regelungslücken. Diese hat früher die Rechtsprechung zum Teil rechtsschöpferisch abgedeckt. Bekannt ist eine Entscheidung des BVerwG aus dem Jahre 1987, in der das Gericht die Zumutbarkeit des durch den Neubau einer Straße hervorgerufenen Verkehrslärms zu bestimmen hatte;¹²⁹ der Gesetzgeber hatte sich diesem Problem nicht gestellt.¹³⁰ Lücken bestehen heute z. B. bei einigen Umweltbelastungen durch die Landwirtschaft und im Klimaschutzrecht, das aber noch mehr als andere Bereiche auf internationale Lösungen angewiesen ist. Außerdem fehlt im nationalen Umweltrecht eine „Querschnittsklausel“ ähnlich dem Art. 11 AEUV.

Bislang gibt es in der Bundesrepublik keine umfassende Kodifikation des Umweltrechts („Umweltgesetzbuch“). Im Jahre 1999 war ein erster Anlauf für ein UGB zumindest offiziell an der fehlenden Regelungskompetenz des Bundes für die Bereiche Naturschutz und Wasserhaushalt gescheitert. Im Koalitionsvertrag vom 18.11.2005 hieß es jedoch unter der Überschrift „Neuordnung des Umweltrechts“ u. a.: „Das historisch gewachsene, zwischen verschiedenen Fachgebieten sowie zwi-

128. Einen guten Überblick für Nichtjuristen bietet hier bspw. auf nur 22 Seiten Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage 2008, § 10.

129. BVerwGE 77, 285 (301).

130. Vgl. jetzt die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV), BGBl. 1990 I, S. 1036.

schen Bund und Ländern stark zersplitterte Umweltrecht entspricht nicht den Anforderungen an eine integrierte Umweltpolitik: Das deutsche Umweltrecht soll vereinfacht und in einem Umweltgesetzbuch zusammengefasst werden. Die verschiedenen Genehmigungsverfahren sind im Rahmen eines Umweltgesetzbuchs durch eine integrierte Vorhabengenehmigung zu ersetzen.“

Die kompetenzrechtlichen Voraussetzungen hierfür wurden durch die Föderalismusreform¹³¹ geschaffen. Die für das Umweltrecht wesentlichen Kompetenztitel sind nach der Abschaffung der Rahmengesetzgebung in den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung überführt worden¹³². Dies bedeutet, dass der Bund insoweit über eine sog. Kernkompetenz bzw. Vorranggesetzgebung¹³³ verfügt, denn nach Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder in diesem Bereich nur dann die Gesetzgebungsbefugnis, soweit und solange der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis noch keinen Gebrauch gemacht hat¹³⁴.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wollte in der 16. Legislaturperiode den Entwurf eines Umweltgesetzbuches (UGB) vorlegen, das das Umweltrecht zusammenführt, vereinfacht und modernisiert. Ende 2007 legte es Referentenentwürfe für erste Teile eines Umweltgesetzbuches sowie ein Einführungsgesetz vor, die überarbeiteten Versionen, auf deren Grundlage die Länder- und Verbändeanhörungen durchgeführt wurden, folgten im Mai 2008¹³⁵.

Im Allgemeinen Teil des UGB sollte insbesondere eine integrierte Vorhabengenehmigung in Gestalt einer bundesweit einheitlichen Genehmigung etabliert werden, im Rahmen derer die Umweltverträglichkeit einer Industrie-Anlage unter allen Umweltaspekten (Boden, Luft, Wasser, Naturschutz, Abfall, Energie) in einem einheitlichen Verfahren geprüft und sichergestellt worden wäre. Bisher liefen und nach dem Scheitern des UGB laufen z.B. weiterhin das immissionsschutzrechtliche und das wasserrechtliche Zulassungsverfahren für Vorhaben getrennt voneinander¹³⁶.

Des Weiteren waren (Unter-) Bücher zur Wasserwirtschaft, zum Naturschutz, zu nichtionisierender Strahlung sowie zum Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen geplant¹³⁷.

131. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8.2006, BGBl. I, S. 2034.

132. Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 29, 32 GG.

133. Vgl. Berghoff/Steg, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, S. 17.

134. In den in Art. 74 Abs. 2 GG aufgeführten Gebieten muss eine bundesrechtliche Regelung hingegen zusätzlich erforderlich sein.

135. Vgl. ausführlich zum Scheitern des Umweltgesetzbuches Scheidler, Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 173.

136. Vgl. § 13 BImSchG, der unter anderem die wasserrechtliche Erlaubnis von seiner grundsätzlichen Konzentrationswirkung ausnimmt.

Nachdem im Laufe des Sommers 2008 bereits unzählige Änderungswünsche verschiedener Ressorts in die Entwürfe eingearbeitet worden waren, forderten die Unionsparteien im Dezember 2008 grundlegende Änderungen im Hinblick auf das Kernstück der geplanten Reform - die integrierte Vorhabengenehmigung¹³⁸. Diese Änderungen waren letztlich mit der Leitvorstellung der Reform von einer medienübergreifenden Umweltbetrachtung, welche sich an aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen über das Wirkungsgefüge Umwelt orientiert hatte, nicht mehr vereinbar, weshalb der damalige Bundesumweltminister Gabriel die Reform am 1.2.2009 für gescheitert erklärte.

Nach dem Scheitern des UGB bestand für den Bundesgesetzgeber aufgrund verfassungsrechtlicher Vorschriften dennoch weiterhin gesetzgeberischer Handlungsdruck. Aufgrund der Vorschrift des Art. 125 b Abs. 1 S. 3 GG drohte vor allem in den Bereichen Wasser- und Naturschutzrecht eine völlige Rechtszersplitterung durch unterschiedliche Ländergesetzgebungen, sollte der Bund nicht bis zum 1. Januar 2010 in diesen Bereichen entsprechend tätig geworden sein¹³⁹. Im Wasserrecht kamen noch dringliche Umsetzungsverpflichtungen im Hinblick auf EG-Richtlinien hinzu¹⁴⁰.

Am 1. März 2010 traten daraufhin das neue Bundesnaturschutzgesetz und das Wasserhaushaltsgesetz in Kraft¹⁴¹. Damit gelten gegenwärtig einige bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen, die das Naturschutz- und Wasserrecht in Deutschland jedoch nur zum Teil harmonisieren, da nach Art 72 Abs. 3 Nr. 2 und 5 GG, abgesehen von den hier explizit genannten „abweichungsfesten“ Bereichen, eine entsprechende Abweichungskompetenz der Länder besteht. Nach dieser Reform, die Teile des geplanten Umweltgesetzbuches zwar verwirklicht, das eigentliche Ziel eines integrierten Verfahrens jedoch nicht erreicht hat, gibt es in Deutschland also auch weiterhin kein einfaches, transparentes und unbürokratisches Umweltrecht, was nicht nur angesichts der viel versprechenden und umfassenden Vorarbeiten für das geplante UGB durchaus bedauerlich ist¹⁴².

c) Übersicht über die wichtigsten Teilgebiete und nationalen Gesetze des öffentlichen Umweltrechts

137. Vgl. Scheidler, Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 174.

138. Hierzu ebenfalls Scheidler, Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 174.

139. Vgl. Berghoff/Steg, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, S. 17.

140. Vgl. Scheidler, Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 175.

141. Verkündet wurden diese Gesetze bereits im Sommer 2009.

142. So auch Scheidler, Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 176.

Bevor wir nun im Weiteren schwerpunktmäßig die Grundstrukturen des Allgemeinen Umweltverwaltungsrechts, also die allgemeinen Regeln und Grundsätze, die für alle Bereiche des Umweltrechts von Bedeutung sind, beleuchten werden, sollen an dieser Stelle wichtige Teilgebiete des Besonderen Umweltverwaltungsrechts vorgestellt werden. Das Besondere Umweltverwaltungsrecht umfasst allgemein formuliert die Vorschriften, welche die einzelnen Umweltmedien als solche bzw. den einzelnen Bürger vor spezifischen Gefahren oder Stoffen schützen¹⁴³.

Die folgende Tabelle soll eine Übersicht über die Rechtsgebiete geben, die von der Lehre zu den Kerngebieten des Umweltrechts gezählt werden.¹⁴⁴

| Teilgebiet des Umweltrechts | Bundesgesetz | Landesgesetz M-V |
|--|--|---|
| Immissionsschutzrecht (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) | Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) | |
| Klimaschutzrecht | Treibhausgas- Emissionshandelsgesetz (TEHG) Zuteilungsgesetz (ZuG) Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) | |
| Naturschutzrecht | Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) | Ausführungsgesetz des Landes Mecklenburg- Vorpommern zum Bundesnaturschutzgesetz (NatSchAG M-V) |
| Gewässerschutzrecht | Wasserhaushaltsgesetz (WHG) | Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG) |

143. Vgl. Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007.

144. Vgl. hierzu etwa Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 65 ff.

| | | |
|---------------------------------|---|--|
| Abfallrecht | Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) (dieses Gesetz wird derzeit novelliert) | Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz für Mecklenburg-Vorpommern (AbfAlG M-V) |
| Bodenschutz- und Altlastenrecht | Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) | z.T. Landesgesetze |

d) Hinweis auf Umweltprivatrecht, Umweltschadensgesetz und Umweltstrafrecht

Neben dem Umweltverwaltungsrecht gibt es auch privatrechtliche Normen, die bei Umweltproblemen zur Anwendung kommen, das sog. Umweltprivatrecht¹⁴⁵. Zum Umweltprivatrecht zählen v.a. das private Umwelthaftungsrecht, das Umweltnachbarrecht, sowie das Umweltproduktrecht und Umweltvertragsrecht.

Im Bereich des Umwelthaftungsrechts gibt es zum einen spezifische Gefährdungshaftungstatbestände, welche im Besonderen Umweltrecht explizit geregelt sind¹⁴⁶. Darüber hinaus kodifiziert das Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) eine allgemeine Umweltgefährdungshaftung für Anlagenbetreiber, wenn durch eine von einer Anlage ausgehende Umwelteinwirkung ein Mensch stirbt, an Körper oder Gesundheit verletzt wird oder wenn eine Sache beschädigt wird. Daneben greifen auch im Falle von Umweltschäden die allgemeinen deliktischen Ansprüche nach den §§ 823ff. BGB sowie allgemeine nicht umweltspezifische Gefährdungshaftungstatbestände wie die §§ 1ff. Produkthaftungsgesetz oder die §§ 7ff. StVG. Zuletzt gibt es die Ausgleichshaftung nach § 906 Abs. 2 S. 2 BGB.

Im Umweltnachbarrecht gibt es ferner spezifische Abwehr- und Unterlassungsansprüche, zu erwähnen ist hier insbesondere die in § 906 BGB verankerte Duldungspflicht für die Zuführung sog. unwägbarer Stoffe, die den Abwehr- und Unterlassungsanspruch aus § 1004 Abs. 2 BGB hindert.

Das im Zuge der Umsetzung der EG-Umwelthaftungsrichtlinie erlassene Umweltschadensgesetz (USchadG) zählt nicht zum Umweltprivatrecht, weil es nicht unmittelbar zwischen Privatrechtssubjekten gilt, sondern ein ausschließlich öffentlich-rechtliches Haftungsregime enthält¹⁴⁷. Das USchadG begründet Informations-, Gefahrenabwehr- und

145. Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 4 Rn. 111 ff., umfassend ders. in Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 6.

146. Vgl. bspw. § 89 WHG; §§ 25 ff. AtG; §§ 32 ff. GenTG.

147. Vgl. hierzu Kloepfer Umweltschutzrecht, § 4 Rn. 125 ff.

Sanierungspflichten für natürliche oder juristische Personen, die im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit einen Umweltschaden bzw. die unmittelbare Gefahr eines solchen verursachen, gegenüber den jeweils zuständigen Behörden.

Das Strafrecht ist als Teil des Öffentlichen Rechtes ein ergänzendes Instrument des Umweltschutzes, da es kriminell verursachte Umweltschäden strafrechtlich sanktioniert¹⁴⁸. Im Strafgesetzbuch (StGB) findet sich zum Umweltstrafrecht in den §§ 324-330d ein eigener Abschnitt „Straftaten gegen die Umwelt“, ferner finden sich einzelne umweltspezifische Straftatbestände in dem vorangehenden Abschnitt „Gemeingefährliche Straftaten“. Weitere Strafnormen, die dem Nebenstrafrecht zuzuordnen sind finden sich beispielsweise in den §§ 71 BNatSchG; 39 GenTG; 39 PflSchG; §§ 2a, 2b, ChemStrOWiV.

Zuletzt enthalten die Fachgesetze noch verschiedene Tatbestände zu Umweltordnungswidrigkeiten¹⁴⁹, wobei sich entsprechende Verfahrensvorschriften im Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) finden.

Kontrollfragen

1. Was verstehen Sie unter dem Begriff des Mehrebenensystems im Umweltrecht?
2. Welche Rechtsquellen des Umweltvölkerrechts haben Sie kennengelernt?
3. Wie erlangen völkerrechtliche Verträge Geltung im innerdeutschen Recht und wie sieht es diesbezüglich mit dem Völkergewohnheitsrecht aus?
4. Was verstehen Sie unter primärem und sekundärem Unionsrecht und welche ist die in der Praxis des Europäischen Umweltrechts weitaus wichtigste sekundärrechtliche Handlungsform?
5. In welchem rechtlichen Verhältnis stehen das nationale Recht und das kompetenzgerecht erlassene Unionsrecht zueinander?
6. Welche Bedeutung kommt dem Grundrechtsschutz im Umweltrecht zu?

148. Hierzu ebenso Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 4 Rn. 137 ff.

149. Vgl. bspw. § 62 BImSchG; § 26 ChemG; § 69 BNatSchG; § 26 BBodSchG; § 61 KrW-/AbfG.

3 Die nationalen Prinzipien des Umweltrechts

3.1 Entstehung und Entwicklung der Leitprinzipien des Umweltrechts im Mehrebenensystem

Die Ziele des Umweltrechts sollen auf der Basis dreier tragender Grundsätze oder Leitprinzipien, nämlich dem Vorsorgeprinzip, dem Verursacherprinzip sowie dem Kooperationsprinzip verwirklicht werden. Diese Prinzipientrias als Leitvorstellung der Umweltpolitik wurde rechtlich erstmals in Art. 16 des Staatsvertrages über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion fixiert.¹⁵⁰ Auf europäischer Ebene sind die umweltrechtlichen Prinzipien, wie oben bereits beschrieben, in etwas anderer Form in Art. 191 AEUV normiert.¹⁵¹ Neben den drei Leitprinzipien bilden sich – insbesondere infolge der Entwicklung des Europäischen Umweltrechts – zunehmend weitere Grundprinzipien heraus. Dieser Prozess dauert an.

3.2 Nachhaltige Entwicklung (sustainable development)

Das Nachhaltigkeitsprinzip¹⁵² hat vor allem im Zuge internationaler Impulse¹⁵³ Eingang in das deutsche Umweltrecht gefunden.¹⁵⁴ Der Begriff der Nachhaltigkeit stammt ursprünglich aus dem Forstrecht und hat inzwischen u. a. auch in § 1 Abs. 1 BNatSchG, § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB sowie in § 1 Abs. 2 S.1 ROG und § 1 WHG eine positivrechtliche Verankerung gefunden. Inhaltlich besagt das Nachhaltigkeitsprinzip, dass natürliche Ressourcen nur in dem Umfang in Anspruch genommen werden dürfen und nur so zu bewirtschaften sind, dass ihre langfristige Erhaltung und Nutzbarkeit auch durch künftige Generationen gewährleistet sind.¹⁵⁵

150. BGBl. 1990 II, S. 518.

151. Vgl. dazu Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2. Auflage 2005, S. 14 ff.; Callies, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), S. 51 ff., Rn. 49 ff.

152. Allgemein zum Nachhaltigkeitsgrundsatz Butt, *NVwZ* 2003, S. 1173 ff.; Kahl, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle (Hrsg.), *Umwelt, Wirtschaft und Recht*, 2002, S. 111 (113 ff.); Ketteler, *NuR* 2002, S. 513 ff.

153. Zu nennen ist hier insbesondere die Rio-Deklaration als eines der Schlussdokumente der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung von 1992, deren Schlüsselbegriff die auf den Bericht der sog. Brundlandt-Kommission zurückgehende Wendung des „sustainable development“ ist; dazu Beyerlin, Rn. 33 ff.; Epiney, *JuS* 2003, S. 1066 (1067); Ruffert, *ZUR* 1993, S. 208 (209).

154. Zur Entwicklung Ramsauer, in: Koch, *Umweltrecht*, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 35 ff.

155. Vgl. ausführlich zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsdebatte SRU, *Umweltgutachten* 2002, BT-Drs. 14/8792, Tz. 2 ff.

Die folgenden drei Grundregeln bilden die wesentlichen Kernpunkte des Nachhaltigkeitsansatzes:¹⁵⁶

- Erneuerbare Ressourcen dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, in dem sie sich regenerieren können.
- Nicht-erneuerbare Energieträger und Rohstoffe dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, wie gleichzeitig gleichwertiger Ersatz an regenerativen Ressourcen geschaffen wird.
- Schadstoffemissionen dürfen die Abbaukapazität der Umweltmedien und der Ökosysteme nicht übersteigen.

Zum Teil wird daneben das sog. „Drei-Säulen-Modell“ vertreten, das neben dem Schutz von Umwelt und Ressourcen auch die Verwirklichung sozialer und ökonomischer Ziele als Kernelemente des Nachhaltigkeitsprinzips versteht.¹⁵⁷

3.3 Das (nationale) Vorsorgeprinzip und das (europäische) Integrationsprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechtes (BImSchG und TEHG)

Das Vorsorgeprinzip¹⁵⁸ wird als materielles Leitbild einer modernen Umweltpolitik verstanden. Es zielt, wie bereits oben im Rahmen des europäischen Umweltrechts erläutert, darauf ab, durch vorausschauendes Handeln bereits dem Entstehen möglicher Umweltbelastungen vorzubeugen¹⁵⁹ und durch schonenden Umgang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen die ökologischen Grundlagen langfristig zu sichern. Das Vorsorgeprinzip umfasst die Felder der Risikovorsorge und – im Sinne eines ökologischen Generationenvertrags – der Zukunftsvorsorge. Als Grundstufe des Vorsorgegedankens kann das Verbot gelten, die Qualität des vorhandenen Umweltbestandes zu verschlechtern. Zum Inhalt des Vorsorgeprinzips gehört deshalb auch die sog. Freiraumthese,¹⁶⁰ deren Kernaussage ist, dass die Belastbarkeit der Natur nicht völlig auszuschöpfen ist, damit ein weiteres Wachstum der menschlichen Gesellschaft und Wirtschaft überhaupt möglich bleibt, und dass deshalb wenig belastete Freiräume zur Regeneration der Ökosysteme

156. Winter, ZUR Sonderheft 2003, S. 137 (144).

157. Vgl. referierend SRU, Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, Tz. 6 ff.; kritisch zum Drei-Säulen-Modell Murswiek, NuR 2002, S. 641 (642).

158. Eingehend Schmidt, DÖV 1994, S. 749 (752 f.); Calliess, UTR (90) 2006, S. 89 ff.

159. Vgl. auch Art. 174 Abs. 2 EG: „Vorsorge und Vorbeugung“.

160. Vgl. schon Feldhaus, DVBl. 1980, S. 133 (135).

zu erhalten sind.¹⁶¹ In diesen Zusammenhang gehören auch Schaffung und Erhaltung von Schutzgebieten.

Der Vorsorgegedanke hat auch auf internationaler Ebene große Bedeutung erlangt. Er findet in dem Schlagwort des „sustainable development“ (besser: sustainability), übersetzt als Nachhaltigkeit, in der Rio-Deklaration aus dem Jahre 1992¹⁶² seinen Niederschlag, die die Leitlinien einer dauerhaften umweltgerechten Entwicklung festgelegt hat.¹⁶³ Rechtssatzförmig hat das Vorsorgeprinzip auch in verschiedene nationale Gesetze Eingang gefunden, so neben den §§ 2 Abs. 1 und 13 BNatSchG vor allem in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, daneben in § 7 Abs. 2 Nr. 3 Atomgesetz, § 17 ChemG, § 1 UVPG. Auch in § 6 WHG sowie in den §§ 4 Abs. 1 und 22 ff. KrW-/AbfG findet sich das Vorsorgeprinzip sinngemäß wieder.

Für die juristische Einordnung ist wichtig, dass Vorsorgemaßnahmen im Sinne des Vorsorgeprinzips nicht mit Gefahrenabwehr gleichzusetzen sind.¹⁶⁴ Obwohl die Abgrenzung zwischen vorbeugender Gefahrenabwehr und Risikovorsorge Schwierigkeiten bereitet, will die Rechtsprechung und herrschende Auffassung den gesetzlichen Vorsorgeregelungen keine anspruchsbegründende bzw. drittschützende Wirkung zukommen lassen.¹⁶⁵ Die Vorsorge wird verstanden als eine gefahrenunabhängige Risikovorsorge unterhalb der (ursprünglich) polizeirechtlichen Gefahrenschwelle.¹⁶⁶ Insbesondere das BImSchG unterscheidet und trennt beide Bereiche ausdrücklich: § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG vermittelt als Ausprägung des Schutzprinzips im Bereich der Gefahren, erheblichen Nachteile und erheblichen Belästigungen einen Anspruch bzw. Drittschutz, während § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG eine „reine“ Vorsorgevorschrift sein soll, die dem Betroffenen keinen Abwehranspruch vermittelt, weil es sich hier vereinfacht um eine „noch-nicht-Gefahr“ handele.¹⁶⁷ In § 7 Abs. 2 Nr. 3 Atomgesetz sind hingegen Risikovorsorge und Gefahr bzw. Gefahrenverdacht nach Auffassung der Rechtsprechung miteinander verknüpft, weshalb es in diesem Bereich nicht erlaubt ist, exakt bis an die Gefahrengrenze zu gehen.¹⁶⁸

Die Genehmigungsbehörde kann das Vorsorgeprinzip des Immissionsschutzgesetzes etwa bei der Lärmbelastung als Immissions-Minimie-

161. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 28.

162. Abgedruckt u.a. in: Tomuschat (Hrsg.), Völkerrecht (Textsammlung), 2001, Nr. 26.

163. Zur Rio-Deklaration vgl. Hohmann, NVwZ 1993, S. 311 (314 f.); Schmidt/Kahl, § 8 Rn. 3 ff.

164. Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 24.

165. Vgl. grundsätzlich BVerwGE 65, 313 (320).

166. Vgl. BVerwGE 72, 300 (314 f.).

167. Vgl. Fleury, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht 1994, S. 45.

168. Vgl. BVerwGE 72, 300 (315) – Wyhl.

rungsgebot heranziehen, ohne dass es darauf ankommt, ob durch die einzelne Emission eine gefährliche Immissionslage geschaffen wird.¹⁶⁹ Der möglicherweise betroffene private Dritte hat jedoch keinen Anspruch darauf, dass die Behörde hier ihren Spielraum ausschöpft, weil dem Vorsorgeprinzip der Drittschutzgehalt abgesprochen wird. Das Vorsorgeprinzip wird seinerseits durch das Übermaßverbot (Verhältnismäßigkeitsprinzip) begrenzt. Deshalb ist dieser Zwischenbereich auch häufig Gegenstand von informalen Absprachen und Verhandlungen zwischen Betreiber und Behörde (Kooperationsprinzip).

Insbesondere die UVP-Richtlinie¹⁷⁰, die EG-Umweltaudit-Verordnung¹⁷¹ und die IVU-Richtlinie¹⁷² haben das nationale Umweltrecht um einen integrativen Ansatz angereichert. Zentrales Anliegen des Integrationsprinzips ist der medienübergreifende Umweltschutz. Dies betrifft zunächst die interne Ausprägung des Integrationsprinzips, d.h. die medienübergreifende Bewertung von Auswirkungen umweltbelastender Vorhaben. Die externe Integration meint hingegen die Berücksichtigung des Umweltschutzes bei der Durchführung anderer Politiken, die mitunter dem Umweltschutz entgegenstehen können. Diese externe Integration ist in der sog. „Querschnittsklausel“ des Art. 11 AEUV verankert.¹⁷³

Die interne Integration soll traditionellen sektoralen Konzepten entgegenreten und eine ganzheitliche Betrachtung ermöglichen. Sektorale Konzepte sehen sich dem Vorwurf ausgesetzt, Umweltbelastungen lediglich von einem Medium in ein anderes zu verlagern. Im deutschen Umweltrecht finden sich einige Beispiele für integrative Elemente, z. B. in § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG, §§ 6 und 27 WHG, § 5 Abs. 1 BImSchG und § 2 Abs. 1 Nr. 4 UVPG. Dennoch wird die Umsetzung des Integrationsprinzips seinem Anspruch vielfach noch nicht gerecht.

169. Dies gilt jedoch nicht für die Belastungen durch Treibhausgase. Hier gelten folgende Sondernormen: Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG), BGBl. 2004 I, S. 1578; Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-2007 (ZuG 2007), BGBl. 2004 I, S. 2211; Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008-2012 (ZuG 2012), BGBl. 2007 I, S. 1788; ZuteilungsVO (ZuV 2007), BGBl. 2004 I, S. 2255; ZuteilungsVO (ZuV 2012), BGBl. 2007 I, S. 1941.

170. RL 85/337/EWG des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG L 175, S. 40. Die UVP-Richtlinie wurde 1997 durch die RL 97/11/EG des Rates zur Änderung der RL 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. EG L 73, S. 5, geändert.

171. EG-Umweltaudit-VO, ABl. EG 2001 L 114, S. 1; ber. ABl. EG 2002 L 327, S. 10.

172. RL 96/61/EWG des Rates, ABl. EG L 257, S. 26.

173. Weiterführend Czybulka, in: ders. (Hrsg.), 6. Warnemünder Naturschutzrechtstag, 2005, S. 15 ff.

3.4 Das Verursacherprinzip am Beispiel des Bodenschutzrechtes (BBodSchG)

Wer erhebliche nachteilige Einwirkungen, Gefahren oder Risiken für die Umwelt oder den Menschen verursacht, ist dafür verantwortlich. Das Verursacherprinzip ist somit ein materielles Zurechnungsprinzip der Verantwortlichkeit¹⁷⁴, das auf polizeirechtliche Wurzeln zurückgeht. Im Umweltrecht ist das Verursacherprinzip als reines Kostenzurechnungsprinzip entstanden.¹⁷⁵ In dieser einfachsten Variante besagte es im Umweltprogramm der Bundesregierung 1971: „Jeder, der die Umwelt belastet oder sie schädigt, soll für die Kosten dieser Belastung oder Beschädigung aufkommen“.¹⁷⁶ Eine Durchbrechung des Verursacherprinzips wird in folgenden Fällen angenommen¹⁷⁷:

- Die Zurechnung der Gefahr bzw. nachteiligen Einwirkung auf einen bestimmten Verursacher ist nicht oder nicht mehr möglich (z. B. bei Fernwirkungen und Summationsschäden).
- Die Beseitigung der Gefahr bzw. Aufbringung der Kosten zur Beseitigung kann gegenüber dem Verursacher nicht durchgesetzt werden.
- Der Gesetzgeber weicht ausdrücklich vom Prinzip ab, z.B. aus wirtschaftspolitischen Gründen.

In diesen Fällen gilt das sog. Gemeinlastprinzip, in dem sich auch die ökologische Verantwortung der Allgemeinheit ausprägt. Allerdings genießt das Verursacherprinzip den grundsätzlichen (politischen) Vorrang gegenüber dem Gemeinlastprinzip. Nach herrschender Auffassung handelt es sich um keine gleichwertigen Alternativen, sondern um ein Regel-Ausnahme-Verhältnis.¹⁷⁸

3.5 Das Kooperationsprinzip

Grundsätzlich bringt das Kooperationsprinzip zum Ausdruck, dass der Schutz der Umwelt nicht die alleinige Aufgabe des Staates ist, sondern nur im Rahmen einer Zusammenarbeit von Staat, Wirtschaft und Ge-

174. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 7. Auflage 2006, § 1 Rn. 14.

175. Klopfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 43. Das gemeinschaftsrechtliche Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV) wird nach wie vor (nur) als Kostenzurechnungsprinzip verstanden, vgl. Callies, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), S. 51 (85).

176. BT-Drucks. 6/27110, S. 6, 10.

177. Dazu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 27 f.

178. Vgl. Klopfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 52 ff.

sellschaft verwirklicht und durchgesetzt werden kann.¹⁷⁹ Insoweit wird mit dem allerdings nur im nationalen Recht verankerten Prinzip eine entsprechende Aufgaben- und Verantwortungsaufteilung zwischen Staat und Gesellschaft angestrebt. Gleichzeitig zeigt sich das Kooperationsprinzip als ein umweltrechtlicher Verfahrensgrundsatz, der – in vielfältiger Ausprägung – auf Kooperation der Beteiligten Kräfte statt auf deren Konfrontation ausgerichtet ist.¹⁸⁰ In diesem Rahmen kann sich der Staat auch den im privaten und gesellschaftlichen Bereich vorhandenen Sachverstand, bspw. im Hinblick auf aktuelle Technikstandards zu nutze machen.¹⁸¹

Instrumental arbeitet das Kooperationsprinzip verstärkt mit vertraglichen Vereinbarungen statt ausschließlich hoheitliche, einseitige Maßnahmen einzusetzen (vgl. z.B. den sog. Vertragsnaturschutz).¹⁸² Ferner werden gesellschaftliche Gruppen, Verbände, die Wirtschaft, Sachverständige und/oder unmittelbar Betroffene, im Rahmen des Kooperationsprinzips in umweltbehördliche Entscheidungsprozesse und in Normgebungsprozesse mit einbezogen.¹⁸³ Gesetzliche Beispiele für eine derartige Beteiligung sind (u. a.) § 63 BNatSchG, § 60 KrW-/AbfG¹⁸⁴, § 51 BImSchG¹⁸⁵, § 5 UVPG (sog. Scoping).

Besonders im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht sollen die künftigen Normadressaten nach § 60 KrW-/AbfG von vornherein in den Normgebungsprozess mit eingebunden werden.¹⁸⁶

Leitentscheidung „, Kasseler Verpackungssteuer“:

Nach der Rechtsprechung des BVerfG begründet das Kooperationsprinzip „eine kollektive Verantwortung verschiedener Gruppen mit unterschiedlichen fachlichen, technischen, personellen und wirtschaftlichen Mitteln, in eigenständiger Aufgabenteilung und Verhaltensabstimmung ein vorgegebenes oder gemeinsam definiertes Ziel zu erreichen“.¹⁸⁷ In diesem Zusammenhang hat das BVerfG betont, dass der Gesetzgeber gehalten ist, kooperative Normen inhaltlich so mitwirkungsoffen auszugestalten, dass den Kooperationspartnern Wahlrechte bleiben und eine

179. Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 56.

180. Allgemein zum Kooperationsprinzip Koch, NuR 2001, S. 542 ff.; Voßkuhle, ZUR 2001, S. 23 ff.; Westphal, DÖV 2000, S. 996 ff.

181. Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 60.

182. Vgl. § 3 BNatSchG.

183. Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007 (Hrsg.), § 3 Rn. 31 ff.; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4, Rn. 59.

184. Zum Kooperationsprinzip im Abfallrecht Reese, ZUR 2001, S. 14 ff.

185. Zum Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht Voßkuhle, ZUR 2001, S. 23 ff.

186. Vgl. hierzu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 59, 63.

187. BVerfGE 98, 106 (106 ff.) – Kasseler Verpackungssteuer; BVerfG, DVBl. 1998, S. 705 ff.

einzelfallbezogene verhältnismäßige Normanwendung möglich bleibt.¹⁸⁸

Eine besondere Ausprägung des Kooperationsprinzips sind auch sog. informale Absprachen zwischen den Akteuren der Umweltpolitik. Erhebliche Bedeutung haben etwa die freiwilligen Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Beispielsweise hatte sich die deutsche Wirtschaft – insbesondere um schärfere gesetzliche Regelungen zu vermeiden – gegenüber der Bundesregierung verpflichtet, die CO₂-Emissionen bis zum Jahr 2005 um bis zu 20% gegenüber 1987 zu reduzieren. Die Automobilindustrie hatte zudem zugesagt, den Treibstoffverbrauch neu zugelassener PKW bis zum Jahr 2005 um 25% im Vergleich zu 1990 zu vermindern¹⁸⁹. Die gleiche Zielrichtung verfolgte die letztlich erfolglose Erklärung der Automobilindustrie zur Reduzierung der CO₂-Emissionen vom Januar 2007 (vgl. FAZ v. 28.01.2007).¹⁹⁰

Im Bundesnaturschutzgesetz und den Landesnaturschutzgesetzen ist eine Sonderform des Kooperationsprinzips geregelt. Hier wird die Kooperation mit den anerkannten Umweltverbänden in den Vordergrund gestellt. § 63 BNatSchG beteiligt diese Verbände bei der Vorbereitung von Verordnungen und anderen im Range unter dem Gesetz stehenden Rechtsvorschriften der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden, bei den Vorbereitungen von Programmen und Plänen der Landschaftsplanung, an Planfeststellungsverfahren über Vorhaben, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind und schließlich bei Befreiungen von Verboten und Geboten, die zum Schutz von geschützten Meeresgebieten, in die Gemeinschaftsliste aufgenommenen FFH- und Vogelschutzgebieten, Natura 2000-Gebieten, Naturschutzgebieten und Nationalparks, Naturmonumenten und Biosphärenreservaten erlassen sind. Sie haben insoweit auch eine Mitwirkungslast. Diese Verbände bedürfen einer speziellen ministeriellen Anerkennung. Das Beteiligungsrecht der Verbände ist eine Art absolutes Verfahrensrecht, welches mittels einer Partizipationserzwingungsklage justiziabel ist. Davon zu unterscheiden ist das (materielle, altruistische) Vereinsklagerecht des § 64 BNatSchG (näher dazu im Naturschutzrecht), das dogmatisch als gesetzlich bestimmte Ausnahme vom Erfordernis der Klagebefugnis begriffen wird (vgl. § 42 Abs. 2 VwGO: „...soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist...“; **lesen!**)

Letztlich ist das Kooperationsprinzip auch Ausdruck eines allgemeinen Kompromissprinzips und hat damit Verwandtschaft zum ökologischen

188. BVerfGE 98, 106 (106 ff.) – Kasseler Verpackungssteuer Kritisch hierzu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 64.

189. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5 Rn. 213; dort selbst auch zur rechtlichen Problematik und zur (zweifelhaften) umweltpolitischen Erfolgsbilanz solcher Selbstverpflichtungen.

190. Beispiel von Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 4 Rn. 95.

Abwägungsgebot.¹⁹¹ Die gemeinsame Umweltverantwortung, von der das Kooperationsprinzip ausgeht, führt in bestimmten Fällen auch dazu, dass aus einer freiwilligen Kooperation über die Zwischenstufe der Eigenüberwachung¹⁹² eine Mitwirkungslast wird. Dies ist dann der Fall, wenn der Staat einseitig verbindlich betriebsinterne Organisationspflichten gesetzlich anordnet.¹⁹³

Unter anderem an dieser Stelle wird deutlich, dass das Kooperationsprinzip als Handlungsmaxime staatlicher Umweltpolitik allein nicht ausreicht, sondern, durch einen handlungsfähigen und –bereiten Staat abgesichert und ergänzt werden muss, der seine umweltpolitischen Zielvorstellungen notfalls auch gegen den Willen der jeweils Betroffenen durchzusetzen vermag¹⁹⁴.

Kontrollfragen

1. Erklären Sie die Bedeutung des Vorsorgeprinzips im Umweltrecht.
2. Nennen Sie einige Beispiele für die Kooperation von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft i.S.d. Kooperationsprinzips.

191. Hierzu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 65.

192. Vgl. z.B. § 13 Abs. 1 Satz 2 ChemG.

193. Vgl. etwa die verschiedenen Formen der Betriebsbeauftragten und sonstigen Beauftragten im Umweltrecht (§§ 21a-g WHG, §§ 53-58 BImSchG, §§ 54 f. KrW-/AbfG).

194. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 4 Rn. 63.

4 Umweltstandards

4.1 Allgemeines

Die umweltrechtlichen Normen enthalten eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, z. B. sind nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass „schädliche Umwelteinwirkungen“ nicht hervorgerufen werden können und Vorsorge gegen sie getroffen wird, insbesondere durch Maßnahmen, die dem „Stand der Technik“ entsprechen.

Der Grund für diese derart weitreichenden Formulierungen des Gesetzgebers liegt darin, dass ihm zum einen die Sachkunde für die genauen technischen Anforderungen des Umweltrechts fehlt – die könnte er sich allerdings verschaffen – und zum anderen starre gesetzliche Regelungen mit dem fortlaufenden naturwissenschaftlichen Erkenntnisstand nicht Schritt halten könnten. Die Konkretisierung dieser offenen Tatbestände erfolgt durch so genannte „Umweltstandards“¹⁹⁵.

Umweltstandards¹⁹⁶ setzen die unbestimmten Rechtsbegriffe des Umweltrechts in präzise definierte Größen um¹⁹⁷, zunehmend auch „Schwellen“ oder kombinierte (aggregierte) Werte, und beschreiben so detailliert die technischen Anforderungen an umweltrelevante Vorhaben.¹⁹⁸ Damit erleichtern sie den Vollzug des Umweltrechts, verkürzen die Dauer behördlicher Verfahren und erhöhen die Vorhersehbarkeit einer Entscheidung und damit die Rechtssicherheit¹⁹⁹.

Umweltstandards haben einen Doppelcharakter. Einerseits enthalten sie *sachverständige Aussagen*, andererseits *politische Wertungen*.²⁰⁰ Wann z. B. konkret eine „schädliche Umwelteinwirkung“ vorliegt und welche Maßnahmen dem „Stand der Technik“ entsprechen, ist in erster Linie eine Frage naturwissenschaftlich-technischer Erkenntnisse. Wann andererseits diese Einwirkungen und Maßnahmen tatsächlich unter das Gesetz fallen, ist das Ergebnis einer rechtspolitischen Entscheidung.

195. Jarass, NJW 1987, S. 1225 (1225).

196. Allgemein dazu: Steinberg, DVBl. 1990, S. 1369 ff.

197. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 5, Rn. 31.

198. Jarass, NJW 1987, S. 1225 (1225).

199. Feldhaus, UPR 1982, S. 137 ff (139).

200. Jarass, HdUR, Bd. II, Sp. 819 ff.

4.2 Rechtsnatur und Bindungswirkung

Die Rechtsnatur von Umweltstandards ist nicht einheitlich. Sie können als Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und auch als private Regelwerke ergehen. Von der jeweiligen Rechtsqualität ist die Frage abhängig, inwieweit die Gerichte an die Festsetzungen gebunden, die Umweltstandards also justiziabel bzw. drittschützend sind.

a) Rechtsverordnungen

Durch *Rechtsverordnungen* werden zum Beispiel die Vorgaben des Gentechnikgesetzes konkretisiert. Im Sartorius und auch in den Nomos-Texten finden Sie wichtige Rechtsverordnungen zum BImSchG. Sie werden in einem förmlichen Verfahren erlassen und besitzen daher Außenwirkung, d. h. sie binden Behörden, Privatpersonen und die Gerichte. Aufgrund ihrer geringen Flexibilität gegenüber dem künftigen Wandel der Technik sind Rechtsverordnungen allerdings weniger geeignet, Umweltstandards zu normieren (str.).

b) Verwaltungsvorschriften

Eine in der Praxis wichtige Rolle spielen auch administrative Umweltstandards, die in Form von *Verwaltungsvorschriften*, z. B. nach § 48 BImSchG, ergehen. Zu nennen sind beispielsweise die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) oder die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) (beide in Sartorius Ergänzungsband Nr. 296/100 u. 101).

Diese Regelungswerke enthalten exakte Grenzwerte für die verschiedensten Arten von Umweltbeeinträchtigungen und legen Messverfahren sowie Schutz- und Abwehrvorkehrungen fest.

Ihre Außenwirkung bzw. Verbindlichkeit und somit auch ihre drittschützende Wirkung ist sowohl in der Rechtsprechung als auch in der Lehre sehr umstritten²⁰¹.

Grundsätzlich binden Verwaltungsvorschriften nämlich nur die nachgeordneten Behörden, nicht aber Privatpersonen, Gerichte oder andere Behörden. Vorliegend ist dieser Weg aber unbefriedigend, da die Verwaltungsvorschriften wie die TA Lärm oder die TA Luft in einem aufwändigen Verfahren unter Beteiligung von Sachverständigen und Betroffenen ergangen sind. Der Gesetzgeber wollte die Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs also der Exekutive unter Beteiligung fachlich ausgewiesener Kreise überlassen. Daher gibt es verschie-

201. Vgl. hierzu auch Kloepfer m.w.N, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 3 Rn. 74 ff.

dene Ansätze, um die Gerichte in gewissen Grenzen an Umweltstandards zu binden. Mittlerweile wohl herrschend ist die Auffassung, dass es sich bei diesen Verwaltungsvorschriften um Normkonkretisierungen handelt. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften sind dadurch gekennzeichnet, dass sie unmittelbar vollziehbar sind und keiner weiteren Auslegung bedürfen. Damit sind sie über die befassensten Behörden hinaus auch für die Verwaltungsgerichte verbindlich. Abweichungen sind nur zulässig, wenn:

- die Verwaltungsvorschrift gegen ein Gesetz verstößt, etwa die Vorgaben des ermächtigenden Gesetzes, vgl. § 48 BImSchG (Art. 20 Abs. 3 GG: Bindung der Rspr. an Gesetz und Recht)
- wenn die Verwaltungsvorschrift durch neue Erkenntnisse überholt ist
- wenn die Standards der Verwaltungsvorschrift willkürlich ermittelt worden sind *oder*
- in atypischen Ausnahmefällen.

Von den normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften sind die norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften zu unterscheiden. Diese sind lediglich Auslegungshilfen für ein gesetzliches Tatbestandsmerkmal und damit unverbindlich. Norminterpretation ist nämlich ureigenste Angelegenheit der Gerichte. Die Abgrenzung zwischen den normkonkretisierenden und den norminterpretierenden Verwaltungsvorschriften gestaltet sich in der Praxis schwierig. Z. B. zählen einige Verwaltungsgerichte die TA Luft, die auf § 48 BImSchG beruht, zu den normkonkretisierenden und somit verbindlichen Verwaltungsvorschriften²⁰², wohingegen das BVerwG hierzu lange keine Aussage getroffen hat²⁰³, dies mittlerweile aber ebenfalls bejaht hat²⁰⁴.

Die Bindungswirkung von normkonkretisierenden Umweltstandards besteht letztlich somit (nur) faktisch aufgrund der obergerichtlichen Entscheidungen, wurde aber noch nicht verbindlich festgestellt.

Dies erweist sich bei der Umsetzung von EU-Richtlinien als problematisch. Diese Umsetzung muss nicht notwendigerweise durch förmliche Gesetze erfolgen, sondern ist an sich auch durch Verwaltungsvorschriften wie der TA Lärm und Luft möglich. Wenn die EU-Richtlinie aber drittbegünstigend ist²⁰⁵, muss der Begünstigte in die Lage versetzt wer-

202. OVG NW, DVBl. 1988, S. 152 (153); NVwZ 1991, S. 1200; OVG Lüneburg, NVwZ 1985, S. 357 (358); OVG RP, NVwZ-RR 1989, S. 399; HessVGH, NVwZ 1991, S. 90; BayVGHG, BayVBl. 1989, S. 531.

203. Vgl. BVerwG, NVwZ 1988, S. 824 (825).

204. Vgl. BVerwG DVBl. 1995, S. 516 und BVerwG NVwZ-RR 1996, S. 499.

205. Zur Frage, wann eine Drittbegünstigung vorliegt Papier, DVBl. 1993, 809 (812ff.) (UR II).

den, die ihn begünstigende Wirkung gerichtlich geltend zu machen.²⁰⁶ Der EuGH hat in mehreren Entscheidungen klargestellt, dass Verwaltungsvorschriften jedenfalls dann nicht ausreichen, wenn die Bindungswirkung und damit die Außenwirksamkeit im nationalen Recht nur unverbindlich sind.²⁰⁷ In konkreten Fällen ging es um die TA Luft, durch welche die Bleigehalt- und Schwefeldioxidrichtlinie umgesetzt wurde. Das bedeutet, dass all diejenigen Grenz- und Richtwerte in Verwaltungsvorschriften, die EU-rechtliche Vorgaben konkretisieren, in Gesetzes- und Verordnungsform überführt werden müssen.²⁰⁸ Als Reaktion auf die Entscheidungen des EuGH wurde inzwischen § 48a BImSchG eingefügt und die 22. BImSchV erlassen, deren § 5 die EU-rechtlich festgesetzten Grenzwerte für verbindlich erklärt. Diese Grenzwerte sind künftig neben denen der TA Luft anwendbar.

Daneben können Verwaltungsvorschriften auch Bindungswirkung im Bereich des Privatrechts entfalten, man denke beispielsweise an § 906 BGB. § 906 BGB enthält einen Unterlassungsanspruch insbesondere im Nachbarschaftsverhältnis bei der Zufügung unwägbarer Stoffe. Hier stellt § 906 BGB in erster Linie auf die Wesentlichkeit bzw. Unwesentlichkeit der Beeinträchtigung ab. Die Klärung dieses unbestimmten Rechtsbegriffs wird letztlich über § 906 Abs. 1 S. 2 und 3 BGB auch aus den hier behandelten Verwaltungsvorschriften gewonnen.

c) Private Regelwerke

Die genannten staatlichen Umweltstandards (Rechtsverordnung und Verwaltungsvorschrift) werden durch privatrechtliche Regelwerke ergänzt (private Umweltstandards), die von Vereinen oder Fachverbänden entwickelt wurden. Hierbei handelt es sich zum Beispiel um sog. DIN-Normen, wobei es sich bei dem DIN um das Deutsche Institut für Normung handelt. Andere privatrechtliche Institutionen sind der Verband Deutscher Elektrotechniker (VDE) und der Verein Deutscher Ingenieure (VDI).

Aufgrund ihres privatrechtlichen Charakters besitzen die Regelwerke dieser Institutionen zunächst keine Bindungswirkung ggü. Verwaltung und Gerichten, haben jedoch eine große indizielle Bedeutung²⁰⁹. Bindungswirkung entfalten sie aber dann, wenn sie in Rechts- oder Verwaltungsvorschriften inkorporiert werden.²¹⁰ Die Inkorporation erfolgt

206. EuGH, NVwZ 1991, S. 866.

207. EuGH, NVwZ 1991, S. 866; EuGH, abgedruckt unter E.1.4. = NVwZ 1991, S. 868.

208. Everling, NVwZ 1993, S. 209 (215); Schulze-Fielitz, JZ 1993, 772 (780); kritisch v. Danwitz, VerwArch 1993, S. 73 (86 ff.).

209. BVerwG, NVwZ 1991, S. 880.

210. Jarass, in : Kimminich/v. Lersner/Storm, HdUR, Sp. 2427.

vorwiegend im Wege einer Verweisung auf das betreffende private Regelungswerk im Gesetz oder der Verordnung selbst.

d) Ökologische und nichttechnische Qualitätsstandards

Insbesondere durch die europäische, aber auch die völkerrechtliche „Gesetzgebung“ hat sich vor allem im nichttechnischen Bereich eine neuartige Form von Umweltstandards entwickelt, die hier am Beispiel der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie²¹¹ erläutert werden soll:

Nach Art. 10 der MSRRL legen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Anfangsbewertung für jede Meeresregion bzw. –unterregion „eine umfassende Reihe von Umweltzielen sowie zugehörige Indikatoren“ fest, die „als Richtschnur für die Erreichung eines guten Umweltzustands der Meeresumwelt dienen“ und berücksichtigen dabei „indikative Listen“ der Belastungen und Auswirkungen, die sich aus den Anhängen, insbesondere Anhang III Tabelle 2 und Anhang IV ergeben.

Die Umweltziele sind der Kommission binnen drei Monaten nach Festlegung mitzuteilen (Art. 10 Abs. 2 MSRRL), und eine Anpassung der Anhänge ist nur nach Maßgabe des Art. 24 MSRRL möglich.

Man könnte das Verfahren als „kontrollierte, schrittweise Selbstfestlegung von Umweltstandards“ bezeichnen, die normativ aus einem unbestimmten Rechtsbegriff (hier: „guter Umweltzustand der Meeresumwelt“) abgeleitet und dann schrittweise bis hin zu messbaren Zielen und Indikatoren (vgl. Anhang IV Ziff. 2 und 3 MSRRL) konkretisiert werden.

Dieses Verfahren wurde vorher schon angewendet bei der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) insbesondere zur Umsetzung des guten ökologischen Zustands der Gewässer²¹².

Im Bereich des Völkerrechts (hier „Soft Law“) hat die OSPAR-Kommission ähnlich ökologisch orientierte Umweltstandards eingeführt, die sog. Ecological Quality Objectives. Auch in diesem Fall wurden bestimmte messbare Indikatoren für einen guten Umweltzustand der Nordsee festgelegt.

Kontrollfragen:

1. Welchen Zweck erfüllen Umweltstandards und in welchen Rechtsformen sind sie anzutreffen?

211. Richtlinie 2008/56/EG, ABl. EG L 164, S. 19.

212. Vgl. den Lehrbrief zum Fernstudium „Recht der Biodiversität“ § 5, S. 226 f.

2. Können Umweltstandards in Form von Verwaltungsvorschriften Außenwirkung bzw. Drittschutz vermitteln?
3. Welche Bedeutung haben Umweltstandards, die in Form von privaten Regelwerken erlassen sind?

5 Die Instrumente des Umweltrechts

5.1 Verwaltungsrechtliche Rechtsformenlehre und Entwicklung der Instrumente im Umweltrecht

Das Instrumentarium des Umweltrechts unterscheidet sich entsprechend seiner geschichtlichen Entwicklung nur teilweise von den sonst im Verwaltungsrecht verwendeten Instrumenten und Handlungsformen. Die bekannten Instrumente wurden aus dem Polizei-, Gewerbe- und Baurecht übernommen und fortentwickelt. Daneben ist das Umweltrecht aber auch in gewisser Weise Experimentierfeld für neue Instrumente, die z.B. als ökonomische oder marktwirtschaftliche Instrumente auftreten. Es ist jedoch auch erforderlich, dass sich die Instrumente des Umweltrechts in die Lehre von den Handlungsformen der Verwaltung und in das Verfassungssystem einpassen. Die Handlungsformen (Rechtsformen des Verwaltungshandelns) entscheiden nach unserem Rechtssystem über den zu gewährenden Rechtsschutz, so sind beispielsweise Anfechtungs- und Verpflichtungsklage nur gegen Verwaltungsakte zulässig, während für den Fall, dass die Verwaltung die Handlungsform des schlicht-hoheitlichen Handelns wählt, die allg. Leistungs- bzw. Unterlassungsklage als statthafte Klageart zu wählen ist. Das Verfassungsrecht stellt zugleich Rahmen und Grenze des umweltrechtlichen Instrumentariums dar.

Man kann das Instrumentarium des Umweltrechts nach typischer und traditioneller verwaltungsrechtlicher Art danach differenzieren, welche Handlungsform (Rechtsform des Verwaltungshandelns) jeweils eingesetzt wird. Man schaut also, ob ein Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG (ggf. mit Nebenbestimmungen), ein öffentlich-rechtlicher Vertrag i.S.d. §§ 54 ff. VwVfG, schlichtes Verwaltungshandeln, oder Rechtsetzung (Gesetz, Verordnung, Satzung) gegeben sind. Wegen des bereits ange deuteten Einflusses des Kooperationsprinzips wird im Umweltrecht verstärkt vertraglich und auch "informal" gehandelt. Gleichwohl stehen (umweltrechtliche) Genehmigungen oder Zulassungsverfahren im Vordergrund, so etwa die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 4 BImSchG.²¹³ Zu beachten sind ferner zahlreiche Sondervorschriften über das Verfahren und Ermächtigungen zum Erlass von Nebenbestimmungen zur Genehmigung, die als spezielle Normen den Regelungen des VwVfG – zulässigerweise – vorgehen.²¹⁴

213. Einen guten Überblick gibt Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 45 ff.

214. Vgl. §§ 1 Abs. 1, 36 VwVfG.

Eine weitere Möglichkeit, die umweltrechtlichen Instrumentarien voneinander abzugrenzen, besteht darin, nach dem Regelungsgehalt des Verwaltungshandelns zu differenzieren, der zumeist mit der Zielsetzung der jeweiligen Normen verknüpft ist. Man kann hier unterscheiden nach eingreifenden, leistenden und planerischen Maßnahmen des Umweltschutzes.

5.2 Instrumente des öffentlichen Umweltrechts im Überblick (Grafik)

Durchgesetzt hat sich jedoch eine Betrachtungsweise, die auf die intendierte Wirkungsweise gegenüber dem Adressaten abstellt²¹⁵.

Hiernach werden im Allgemeinen folgende Instrumente voneinander abgegrenzt:

| Zu unterscheidende Instrumente | Beispiele |
|--|---|
| Umweltrelevante Planungsinstrumente | Luftreinhaltepläne und Lärminderungspläne nach den §§ 47, 47a BImSchG |
| Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) | |
| Instrumente direkter Verhaltenssteuerung | Untersagung nach § 20 Abs. 1 BImSchG |
| Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung | Umweltausgleichsabgabe nach § 15 Abs. 6 BNatSchG |
| Sog. informale Instrumente | |

5.3 Planungsinstrumente

a) Formen der Planung

Planerische Instrumente dienen in erster Linie der Umweltvorsorge, der frühzeitigen Gestaltung von Interessenkonflikten, aber auch der Bewirtschaftung von Umweltressourcen. Sie sind in der Regel den Maßnahmen der direkten (z. T. auch der indirekten) Verhaltenssteuerung zeitlich und programmatisch vorgelagert. Der einheitliche Begriff der „Planung“ umfasst in Wahrheit eine Vielzahl unterschiedlicher Instrumente. Pläne können grundsätzlich in allen Rechtsformen des Verwaltungshandelns ergehen. Darüber entscheidet letztlich der Gesetzgeber:

215. Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 7. Auflage 2006, § 1 V, S. 16 ff.; im Wesentlichen auch Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, S. 79 ff.; Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3, Rn. 80 ff.

Als Plan wird angesehen, was der Gesetzgeber selbst als Plan bezeichnet. Die Rechtsfolgen, die ein Plan entfaltet, z.B. seine Verbindlichkeit, hängen von der Rechtsform des Planes ab. Zentrales Kennzeichen aller Pläne ist die planerische Gestaltungsfreiheit²¹⁶, die früher zum Teil auch als „Planungsermessen“ bezeichnet wurde.

Zum Schutz der Umwelt sind die raumbezogenen Planungen von besonderer Bedeutung. Dabei gilt auch im Umweltrecht die vom Planungsrecht übernommene Abgrenzung zwischen räumlicher Gesamtplanung und Fachplanung. Unter räumlicher Gesamtplanung versteht man eine Planung, die sich flächendeckend auf die Gesamtentwicklung eines bestimmten Gebiets erstreckt und diejenigen konkurrierenden Nutzungsansprüche an den Raum koordiniert, die sich aufgrund der natürlichen Gegebenheiten, der Bevölkerungsentwicklung sowie der unterschiedlichen wirtschaftlichen, infrastrukturellen, sozialen und kulturellen Erfordernisse ergeben können (vgl. § 1 ROG). Sie erfolgt auf überörtlicher Ebene durch die Raumordnung und Landesplanung²¹⁷ und auf der örtlichen Ebene durch die Bauleitplanung.²¹⁸ Die räumliche Gesamtplanung ist also keine spezifische Umweltschutzplanung. Sie ist Querschnittsplanung, wobei sie eine Vielzahl unterschiedlicher z. T. kollidierender Belange, zu denen allerdings auch der Umwelt- und Naturschutz gehört, zum Ausgleich bringen muss.

Bei der räumlichen Fachplanung lässt sich unterscheiden zwischen einer umweltspezifischen Fachplanung und einer umweltrelevanten Fachplanung (mit dem Nebenziel Umweltschutz).²¹⁹ Da dem geltenden Recht eine Gesamtplanung des Umweltschutzes unbekannt ist,²²⁰ kommt den spezialgesetzlich geregelten Einzelfachplanungen zum Schutz der Umwelt eine maßgebliche Bedeutung zu. Bei der Fachplanung steht – anders als bei der querschnittsorientierten Gesamtplanung – ein bestimmtes fachliches Ziel im Vordergrund. Fachplanungen sind Planungen raumbeanspruchender Infrastrukturvorhaben, wie z.B. Planungsverfahren zum Bau von Fernstraßen, Flughäfen oder Eisenbahntrassen. Der Umwelt- und Naturschutz kann hier nur Nebenziel sein. Die Umsetzung des Nebenziels wird in erster Linie durch die Anwendung der Umweltverträglichkeitsprüfung und der Eingriffs- und Ausgleichsregelung erreicht.

216. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5 Rn. 30 m.w.N.

217. Vgl. hierzu das Landesplanungsgesetz.

218. Zur Bauleitplanung und zu den Grundzügen des Raumordnungs- und Landesplanungsrechts Lege, in Classen/Schütz, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 4.

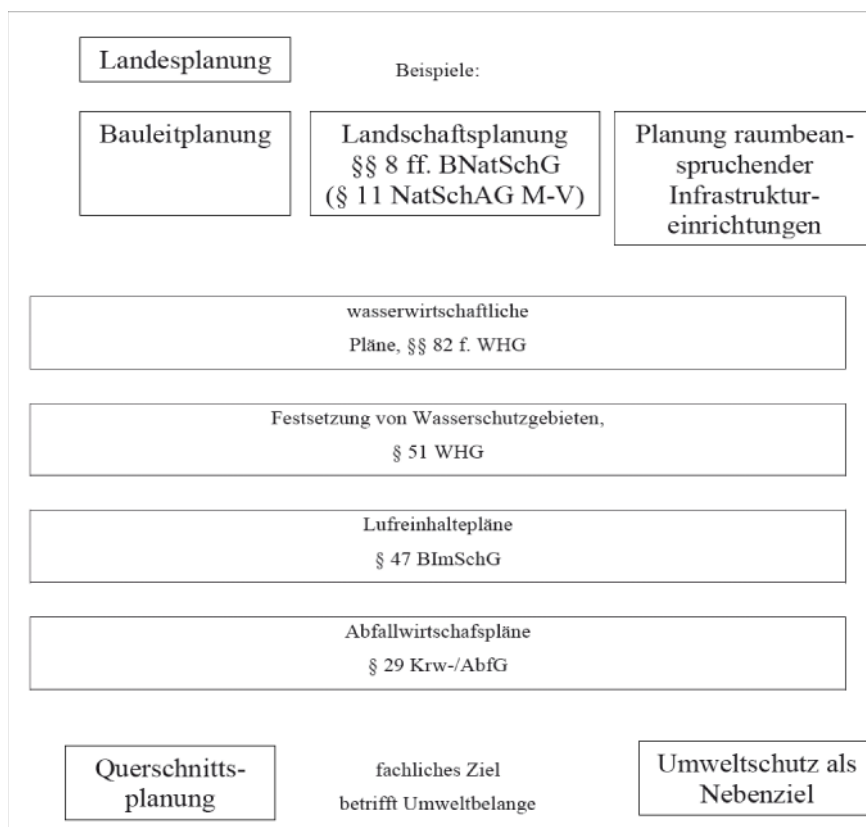
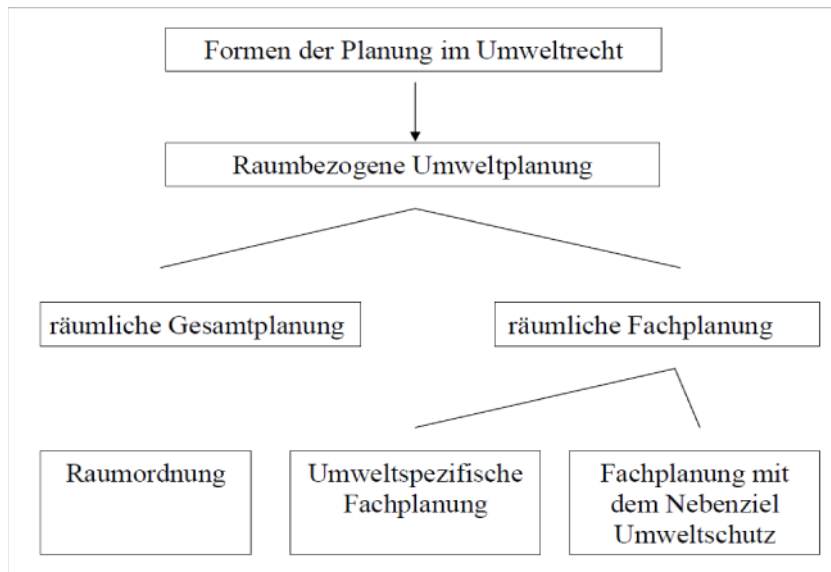
219. Vgl. Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3, Rn. 51 ff.

220. Zum Postulat einer „integrierten“ Umweltplanung vgl. – skeptisch – bereits Erbguth, DÖV 1984, S. 699 ff.

Betrifft das herausgehobene fachliche Ziel Umweltbelange, so spricht man von umweltspezifischer Fachplanung (oder Umweltplanung i.e.S.).²²¹ Das wichtigste Beispiel für umweltspezifische Fachplanungen ist die Landschaftsplanung (§§ 13 ff. BNatSchG, § 11 NatSchAG MV i.V.m. §§ 8 ff. BNatSchG); daneben gibt es z. B. wasserwirtschaftliche Pläne nach § 83 WHG, Luftreinhaltepläne und Lärminderungspläne²²² sowie die Abfallwirtschaftsplanung nach § 29 KrW-/AbfG.

221. Vgl. hierzu Ketteler, JuS 1994, S. 909 (915) m.w.N.

222. Vgl. §§ 47, 47a BImSchG.



b) Das Planfeststellungsverfahren

Das Planfeststellungsverfahren lässt sich sowohl als Planungsinstrument als auch aufgrund gewisser Ähnlichkeiten mit einem Genehmigungs-

gungsverfahren als Instrument der direkten Verhaltenssteuerung einordnen.

Es ist ein besonderes Verwaltungsverfahren, innerhalb dessen die Zulässigkeit eines bestimmten Vorhabens beurteilt wird. Im Rahmen dieses Verfahrens werden sämtliche öffentlich-rechtlichen Beziehungen zwischen dem Träger des Vorhabens und den durch den Plan Betroffenen rechtsgestaltend geregelt, sowie ansonsten erforderliche behördliche Entscheidungen ersetzt (sog. Konzentrationswirkung)²²³. Planfeststellungsbedürftige Vorhaben sind z.B. gem. § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG Abfalldeponien, gem. § 17 FStrG der Bau oder die Änderung von Bundesfernstraßen oder gem. § 8 LuftVG die Errichtung oder Änderung eines Flughafens.

Der Ablauf des Verfahrens ist in den verschiedenen Fachplanungsgesetzen und ergänzend in den §§ 72ff. VwVfG geregelt.

Zunächst reicht der Vorhabenträger seinen Plan bei der Anhörungsbehörde ein, diese fordert dann die von dem Plan in ihrer Zuständigkeit berührten Behörden zur Stellungnahme auf und legt den Plan zudem öffentlich aus. Innerhalb bestimmter Fristen können nun in ihren Belangen durch den Plan Betroffene Einwendungen gegen das Vorhaben erheben. In dem folgenden Erörterungstermin werden dann sämtliche Einwendungen der jeweils Betroffenen mit dem Vorhabenträger und den beteiligten Behörden erörtert.

Abgeschlossen wird das Verfahren durch einen Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung. Der Behörde ist hierbei ein planerischer Gestaltungsspielraum eingeräumt, welcher durch behördeninterne Bindungen, das Erfordernis der Planrechtfertigung, die strikte Beachtung der Planungsleitsätze sowie die Abwägungsfehlerlehre²²⁴ rechtlich begrenzt wird.

c) Planrechtfertigung

Ein Plan muss – gemessen an den zumeist gesetzlich verankerten Zielen – erforderlich sein. Die Planungsbehörden sind nicht befugt, ohne Bedarf Pläne aufzustellen²²⁵. Das nennt man die sog. Planrechtfertigung. Ein Plan ohne Planrechtfertigung ist rechtswidrig.

223. Vgl. zum Planfeststellungsverfahren Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2008, § 4 Rn. 12; denselben in *Umweltrecht*, 3. Auflage 2004, § 10 Rn. 170 ff.; Erbguth/Schlacke, *Umweltrecht*, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 39 ff.

224. Vgl. Erbguth/Schlacke, *Umweltrecht*, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 45 ff.

225. BVerwGE 34, 301, 304.

Ein Bebauungsplan ist in diesem Sinne gerechtfertigt, sobald und so weit er für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 S. 1 BauGB). In bestimmten Fällen wird die Planrechtfertigung gesetzlich angeordnet (Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben²²⁶). So ist etwa die Planrechtfertigung für viele Projekte des Bundesfernstraßenbaus durch die gesetzliche Bedarfsplanung vorgegeben.²²⁷ Dies ist jedoch nicht unproblematisch, da in einem solchen Fall die Nachprüfung des Verkehrsbedarfs der geplanten Autobahn durch das Verwaltungsgericht ausgeschlossen ist und die Planrechtfertigung nur dann verneint werden könnte, wenn ein Verfassungsverstoß des Gesetzgebers festgestellt würde, der eine Vorlage an das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 GG erzwingt.

Auch die Schutzgebietsausweisungen werden zur Umweltplanung im engeren Sinne gerechnet²²⁸. Auch hier können Schutzgebiete nur festgesetzt werden, soweit dies erforderlich ist²²⁹. Allerdings gibt es auch Planungen, die obligatorisch durchzuführen sind, so im Prinzip die Landschaftspläne und Grünordnungspläne (vgl. § 11 Abs. 1 und 2 BNatSchG).

d) Planungsleitsätze

Die planerische Gestaltungsfreiheit wird in manchen Fällen durch so genannte Planungsleitsätze²³⁰ beschränkt, die für die planende Verwaltung zwingender Natur sind, deren Anforderungen also nicht in der Abwägung überwunden werden können. Ein derartiger Leitsatz begrenzt den Gestaltungsfreiraum des Planers insoweit, als seine Verletzung ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit des Planes führt. Planungsleitsätze sind selten. Ein Beispiel für einen solchen Leitsatz ist § 1 Abs. 3 S. 1 Fernstraßengesetz, der zwingend vorschreibt, dass Bundesautobahnen keine höhengleichen Kreuzungen haben dürfen.

Die Lehre unterscheidet zwischen internen Planungsleitsätzen und externen Leitsätzen. Interne Leitsätze ergeben sich aus dem Gesetz, das die Grundlagen des jeweiligen Plans regelt, externe Planungsleitsätze sind planbeschränkende Normen außerhalb des spezifischen Planungsgesetzes, die über ihr eigenes Gesetz hinaus Geltung auch in anderen Planungen beanspruchen. Wie Planungsleitsätze wirken auch die Grundrechte, soweit sie nicht einschränkbar sind. Im Bereich des Um-

226. BGBl. 2006 I, S. 2833 ff.

227. Vgl. dazu BVerwG – Westumfahrung Halle, Leitsätze in EurUP 2007, S. 195 ff.; NuR 2007, S. 336 (338).

228. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5 Rn. 23.

229. Vgl. § 23 Abs. 1 BNatSchG für Naturschutzgebiete.

230. Zur Definition gesetzlicher Planungsleitsätze vgl. BVerwGE 71, 163 (164) bzgl. BVerfGE 58, 61 ff.

weltschutzes gibt es – auch nicht aufgrund der Staatszielbestimmung des Art. 20a GG – eine derartige gleichsam apriorische grundgesetzlich abgesicherte Vorrangigkeit nicht²³¹.

Planungsleitsätze können sich nicht nur aus formellen Gesetzen sondern auch aus Gesetzen im materiellen Sinne ergeben. So kann beispielsweise einer Schutzgebietsverordnung, die als Rechtsverordnung und somit als Gesetz im materiellen Sinn erlassen wird, je nach ihrem Inhalt, durchaus ein planungsleitsatzähnlicher Charakter zukommen, so dass bei einem entsprechenden Verstoß die Planung rechtswidrig würde.

e) Optimierungsgebote

Optimierungsgebote setzen eine planerische Abwägung voraus (zum Abwägungsgebot vgl. neben § 1 Abs. 6 BauGB etwa § 2 Abs. 3 BNatSchG). Sie haben eine besondere Bedeutung im Rahmen der Abwägung, obwohl die von ihnen verkörperten Belange durch Abwägung überwunden werden können²³². Optimierungsgebote stellen nach hier vertretener Auffassung eine “Zwischenstufe” zwischen Planungsleitsätzen und den übrigen in der Abwägung zu berücksichtigen Belangen (sog. Planungsleitlinien) dar. Richtig an den kritischen Stimmen zur Rechtsfigur des Optimierungsgebotes²³³ ist, dass es keinerlei Gewichtung der Belange unabhängig von ihrem Gewicht in der konkreten Situation, also unabhängig von ihrer Betroffenheit oder Gefährdung, gibt²³⁴. Dies entbindet aber nicht von der Verpflichtung, in der Abwägung die Wertungen des Verfassungsgesetzgebers einzubeziehen, der mit Art. 20 a GG bzw. 12 LV M-V eine Aufwertung bestimmter Belange einschließlich der Eingriffs- und Ausgleichsregelung (Art. 12 Abs. 3 Landesverfassung) verbindet. Wie bei den Leitsätzen unterscheidet man zwischen internen und externen Optimierungsgeboten.

Auch in der jüngeren Rechtsprechung wird die Bedeutung der Rechtsfigur des Optimierungsgebots untermauert. So hat das BVerwG in seinem Urteil zur Westumfahrung Halle²³⁵ befunden, dass im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Abweichungsentscheidung nach § 34 Abs. 3 BNatSchG das Gewicht der für das Vorhaben streitenden Gemeinwohlbelange auf der Grundlage der Gegebenheiten des Einzelfalls nachvollziehbar bewertet und mit den gegenläufigen Belangen des Habitatschutzes abgewogen werden muss.²³⁶ Bei den Gemeinwohlbelan-

231. Vgl. hierzu Erbguth/Wagner, Bauplanungsrecht, S. 38 ff.

232. Vgl. BVerwGE 71, 163, 165.

233. So vor allem Erbguth/Wagner, Bauplanungsrecht, S. 37 ff., insbesondere S. 39 und BVerwG DVBl. 1997, S. 1112, 1113 (zu § 8 a Abs. 1 S. 1 BNatSchG).

234. Insoweit zutreffend Erbguth/Wagner, Bauplanungsrecht, Rn. 75 f., S. 37 f.

235. BVerwG – Westumfahrung Halle, Leitsätze in EurUP 2007, S. 195 ff.; NuR 2007, S. 336 ff.; dazu Günes/Fisahn, EurUP 2007, S. 220 ff.

gen muss es sich um zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solche sozialer oder wirtschaftlicher Art, handeln, § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 4 FFH-RL.

Weitere Beispiele: Für die Landschaftsplanung und die Handhabung der Eingriffsregelung²³⁷ ergeben sich interne Optimierungsgebote z. B. aus § 1 Abs. 2 BNatSchG, wonach die Lebensstätten und Lebensräume der wild lebenden Tiere und Pflanzen (Biotope) zu erhalten und die Ausbreitung der Individuen einer Art sowie der Austausch von Populationen zu ermöglichen sowie unzerschnittene Landschaftsräume zu erhalten sind.²³⁸

f) Planungsziele und Leitlinien

Daneben existieren interne und externe Planungsleitlinien. Darunter sind generell zu berücksichtigende Abwägungsdirektiven zu verstehen, wobei hier teilweise noch zwischen generellen Planungszielen und konkreten Planungsleitlinien differenziert wird. Danach sind generelle Planungsziele die sich aus den jeweiligen Fachgesetzen unmittelbar ergebenden Hauptziele der Planung. Planungsleitlinien dienen dagegen der Konkretisierung der abstrakt gehaltenen Planungsziele²³⁹. Im Folgenden wird diese Differenzierung der Einfachheit halber nicht beibehalten, sondern allein der Begriff der Planungsleitlinien i.S.v. Abwägungsdirektiven gebraucht.

g) Abwägung

Grundvoraussetzung für die Rechtmäßigkeit jeder Planung ist ein ordnungsgemäßer Abwägungsvorgang. Planerische Entscheidungen werden vom Verwaltungsgericht nur eingeschränkt auf Abwägungsfehler hin untersucht.²⁴⁰ Die Rechtmäßigkeit des Abwägungsvorgangs setzt zunächst voraus, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet²⁴¹. Macht die Behörde von ihrem "Planungsermessen" keinen Gebrauch, so kommt es zum so genannten Abwägungsausfall. Der Abwägung muss ein Zusammenstellen des Abwägungsmaterials vorausgehen, d. h. die

236. BVerwG, NuR 2007, S. 352.

237. Zum naturschutzrechtlichen Minimierungsgebot von Eingriffen in Gestalt eines Optimierungsgebots BVerwG, DVBl. 1990, S. 1185; BVerwGE 71, 41 (43); BVerwG, NVwZ 1989, S. 151.

238. Vgl. im Einzelnen den vollen Wortlaut der zitierten Vorschrift.

239. Vgl. dazu Hoppe/Schlarmann/Buchner, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderer Verkehrsanlagen, 3. Auflage, München (2001), Rz. 604 f.

240. Siehe hierzu Lege, in: Classen/Schütz, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 4 Rn. 38, 59.

241. BVerwGE 87, 332, 341.

den abzuwägenden Interessen zugrundeliegenden Tatsachen müssen (relativ) vollständig ermittelt werden, sonst kann es zu einem Ermittlungsdefizit kommen. In die Abwägung muss „an [ermittelten] Belangen eingestellt werden, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss“²⁴². Fehlt es daran, ergibt sich ein Abwägungsdefizit. Der gegenteilige Fall, dass in die Abwägung mehr Belange eingestellt werden, als nach Lage der Dinge eingestellt werden dürfen, wird als Abwägungsüberschuss bezeichnet.

Der wichtigste Vorgang bei der Abwägung ist die **Gewichtung** der Belange. Die Bedeutung und damit der Rang eines Belanges ergeben sich aus seinem quantitativen und qualitativen Gewicht in tatsächlicher Hinsicht, unter anderem aus dem Grad seiner Berührung bzw. Gefährdung, sowie aus seinem in der Rechtsordnung verankerten Gewicht²⁴³. Für die Gewichtung in tatsächlicher Hinsicht sind oft fachwissenschaftliche Methoden anzuwenden.²⁴⁴ In rechtlicher Hinsicht ist die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG besonders zu beachten.

Werden zwar alle Belange, die zulässigerweise ermittelt worden sind, in die Abwägung eingestellt, allerdings einzelne öffentliche oder private Belange für sich genommen falsch gewichtet, so handelt es sich um einen Fall der Abwägungsfehleinschätzung. Wenn alle zulässig ermittelten Belange in die Abwägung eingestellt werden und für sich genommen richtig, aber untereinander falsch gewichtet werden, liegt ein Fall der Abwägungsdisproportionalität vor.

Es darf „weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen (werden), die zur objektiven Wichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht“²⁴⁵.

Die rechtsfehlerhafte Planungsentscheidung wird in der Regel vom Verwaltungsgericht kassiert. Aus den tragenden Gründen ergibt sich zugleich eine Art Handlungsanleitung für die planende Behörde, die deshalb in einer erneuten Planung regelmäßig ihre Fehler beseitigen kann. Bei Planfeststellungsverfahren führt § 75 Abs. 1a VwVfG zu einer weiteren Einschränkung der Überprüfung.

Grundsatz der Planerhaltung: Fraglich und umstritten ist, inwiefern der Gedanke des § 75 Abs. 1a VwVfG (**Vorrang der Planergänzung**) auf andere, echte Planungen übertragen werden darf. Die Rechtsprechung zeigt insgesamt eine starke Tendenz, einmal angeschobene Pla-

242. BVerwGE 87, 332, 341.

243. Czybulka in Classen/Schütz, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 7 Rn. 61.

244. Insofern haben hier etwa im Naturschutzrecht die sog. „Roten Listen“ Gewicht.

245. BVerwGE 87, 332, 341.

nungen möglichst aufrecht zu erhalten. Dies bedeutet eine deutliche Schwächung des primären Rechtsschutzes des planbetroffenen Bürgers.

Die Planfeststellung wird im Allgemeinen als Maßnahmenplanung oder Vorhabenplanung charakterisiert²⁴⁶, wobei auch für das Planfeststellungsverfahren die planerische Gestaltungsfreiheit gilt, weil Planung ohne Planungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre²⁴⁷. Zum einen werden die berücksichtigungsfähigen Mängel auf offensichtliche und das Ergebnis beeinflussende Mängel eingegrenzt (Fehlerkausalität); auch erhebliche Mängel führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses (oder der Plangenehmigung), wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, § 75 Abs. 1a S. 2 VwVfG. Ist dies möglich, so erklärt das Gericht den Planfeststellungsbeschluss bzw. die Plangenehmigung für rechtswidrig und nicht vollziehbar, hebt den Beschluss bzw. die Genehmigung jedoch nicht auf. Bis zur Durchführung der Planergänzung bzw. des ergänzenden Verfahrens ist der Beschluss oder die Plangenehmigung schwebend unwirksam, so dass keine Rechtsfolgen aus ihnen abgeleitet werden können.

Kontrollfragen:

1. Wie muss ein ordnungsgemäßer Abwägungsvorgang ablaufen?
2. Welche besondere Rechtswirkung hat ein Planfeststellungsbeschluss?

5.4 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und strategische Umweltprüfung (SUP)

a) Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) wird hier aus pragmatischen Gründen als eigenständiges Instrument aufgeführt, obwohl man sie mit guten Gründen entweder zu den Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung zählen²⁴⁸ oder als ergänzende Verfahrensregelung zur Abschätzung der Umweltfolgen eines Vorhabens²⁴⁹ auffassen kann.²⁵⁰

246. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5, Rn. 28, S. 209.

247. Vgl. BVerwGE 87, 332, 341; 75, 214, 232.

248. So Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5 C, Rn. 84 ff, S. 237.

249. Im Professorenentwurf eines Umweltgesetzbuches werden die Regelungen des entsprechenden Verfahrens unter dem Oberbegriff "Umweltfolgenprüfung" zusammengefasst, § 31-49 UGB - ProfE.

Die aus dem US-amerikanischen Recht stammende UVP²⁵¹ wurde über das europäische Recht, nämlich die Richtlinie über die Umweltverträglichkeit bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten²⁵² in das deutsche Recht transformiert. Rechtsgrundlage war das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) vom 12.12.1990²⁵³. Im deutschen Recht ist die UVP ein unselbstständiger, integraler Bestandteil unterschiedlicher umweltrechtlicher Genehmigungsverfahren (z.B. nach dem BImSchG, dem NatSchAG MV, dem WHG oder dem KrW-/AbfG). Welche Vorhaben („Projekte“ im Sprachgebrauch des Unionsrechts) der UVP-Pflicht unterliegen, ergibt sich aus der Anlage 1 zu § 3 UVPG (Liste „UVP-pflichtiger Vorhaben“). Zumeist enthält diese Anlage Größen- oder Leistungswerte der Vorhaben. **Bsp.: Freizeitpark (Nr. 18.3)**

Mit der UVP soll inhaltlich eine zusammenfassende Analyse der Umwelteinwirkungen, und zwar medienübergreifend, erfolgen.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG bezieht sich auf bestimmte, einzelne Vorhaben und Projekte.

§ 2 Abs. 1 S. 2 UVPG lautet:

„Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf

1. Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
2. Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
3. Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
4. die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern.“

Dies sind zugleich die Schutzgüter der UVP. Die UVP wird als Instrument vorsorgenden Umweltschutzes (vgl. Wortlaut § 12 UVPG) begriffen. Die Funktion der Projekt-UVP wird schlagwortartig umrissen mit den Begriffen²⁵⁴

250. Vielfach werden UVP und SUP als Instrumente zwischen Planungsinstrumenten und Instrumenten der direkten Verhaltenssteuerung eingestuft; vgl. etwa Erbguth/Schubert, LKV 2006, S. 1 ff., Louis, UPR 2006, S. 285 ff., Kment, UPR 2007, S. 85 ff., Sauthoff, ZUR 2006, S. 15 ff., Schink, NuR 2005, S. 143 ff.

251. Es handelt sich um eine sinngemäße Übersetzung des “environmental impact statement” bzw. des “environmental impact assessment”.

252. Richtlinie 85/33/EWG, ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40.

253. Sammlung C. F. Müller Nr. 52; UVPG in der Fassung vom 5.9.2001 (BGBl. I, S. 2350), zuletzt geändert durch Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.6.2004 (BGBl. I, S. 2350).

- ökologische Selbstkontrolle (in Bezug auf den Vorhabenträger)
- Informations- und Entscheidungshilfe für die Behörde (und gegebenenfalls Gerichte)
- Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz des Vorhabens.

Daraus ergibt sich die Konsequenz der herrschenden Auffassung, dass die Vorschriften des UVPG regelmäßig keinen drittschützenden Charakter haben.

Das UVPG setzt das Kooperationsprinzip um und beteiligt den Vorhabenträger (vgl. §§ 5, 6 UVPG), aber auch die Öffentlichkeit am Verfahren (§ 9 UVPG). Das Verfahren läuft grundsätzlich in 5 Schritten ab und beginnt noch vor der eigentlichen Antragstellung mit einer Unterrichtung über die Festlegung des voraussichtlichen Untersuchungsrahmens (sog. scoping) (1). Der Vorhabenträger hat dann der zuständigen Behörde die notwendigen Angaben und Unterlagen zu übermitteln, § 6 UVPG, und stellt den erforderlichen Antrag (2). In einem weiteren Schritt findet eine Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (3) statt, §§ 7 ff. UVPG. Die Öffentlichkeitsbeteiligung richtet sich nach den einschlägigen Vorschriften für das Planfeststellungsverfahren, also nach § 73 Abs. 3-7 VwVfG²⁵⁵. Durchzuführen ist ein Erörterungstermin. Kernstück ist dann die Entscheidungsphase, die mit der zusammenfassenden Darstellung (4) der Auswirkungen des Projekts auf die Umweltgüter beginnt, § 11 UVPG. Besonders umstritten ist hierbei die Berücksichtigung der (ökologischen) Wechselwirkungen²⁵⁶. Den Abschluss der UVP bildet die Bewertung der Umweltauswirkungen (5) des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung nach § 11 UVPG und die Berücksichtigung dieser Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens (§ 12 UVPG).

Nach nationalem Verständnis ist für eine Genehmigungsentscheidung das Fachrecht ausschlaggebend, das Ergebnis der UVP ist (nur) zu berücksichtigen, nicht etwa strikt zu beachten. Es ist fraglich, ob diese Auffassung in allen Fällen EU-rechtskonform ist. Vor allem erscheint dieser Befund unter Gesichtspunkten einer materiellen Integration als problematisch.

254. Vgl. Gassner/Winkelbrandt, UVP in der Praxis, 2. Auflage 1992, S. 43.

255. Vgl. § 9 Abs. 1 UVPG.

256. Vgl. hierzu Herbert Brüning, Europäisches Naturschutzrecht im Vollzug der Bundesländer - Erfahrungen aus der Arbeit von Naturschutzverbänden in Schleswig-Holstein, in D.Czybulka, (Hrsg.) Naturschutz und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive, 1. Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden 1996, S. 73, S. 82 ff.

Da es in zahlreichen Fällen im Umweltrecht für die Behörde keinen oder kaum Entscheidungsspielraum gibt, vielmehr ein Anspruch auf Genehmigung besteht (gebundene Entscheidung), wenn z. B. Grenzwerte als Entscheidungsmaßstab vorgegeben sind, fragt sich, wie dann etwa das Ergebnis einer – (in anderen Punkten) negativen – Umweltverträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden kann. Letztlich ist dies ein ungelöstes Problem. Ansatzpunkt für ein Einfließen UVP-freundlicherer Vorstellungen könnte vielleicht § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG sein, wonach der Genehmigung „andere öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen“ dürfen²⁵⁷.

Noch nicht abschließend geklärt sind auch die Rechtsfolgen einer fehlerhaften oder unterbliebenen UVP. Sofern sie als nicht drittschützend eingestuft wird²⁵⁸, führt die Nichteinhaltung der Verfahrensbestimmungen allein wohl nicht zur Aufhebung der Entscheidung. Innerhalb der Rechtsprechung ist umstritten, ob sich grundsätzlich ein Abwägungsdefizit allein daraus ergibt, dass entgegen dem Gesetz keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde. Diese Einschätzung liegt deshalb nahe, weil die Vorschriften des UVPG ihrem Zweck nach in spezifischer Weise gerade den Abwägungsvorgang strukturieren. Die Behörde muss sich danach bereits zu einem frühen Zeitpunkt des Verfahrens intensiv mit den voraussichtlichen Umweltauswirkungen des geplanten Vorhabens auseinandersetzen. Dadurch soll der Gefahr vorgebeugt werden, dass Umweltbelange innerhalb der Abwägung nicht mit dem Gewicht zur Geltung kommen, das ihnen in Wahrheit gebührt. Das Fehlen einer gesetzlich geforderten UVP begründet daher den Anschein einer mangelhaften Problembewältigung durch die Planfeststellungsbehörde.²⁵⁹

Nach § 2 Abs. 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz können im Übrigen anerkannte Naturschutzvereinigungen, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, unter bestimmten Bedingungen Rechtsbehelfe nach Maßgabe der VwGO u. a. gegen Entscheidungen im Sinne von § 2 Abs. 3 UVPG (oder deren Unterlassung) über die Zulässigkeit von Vorhaben, für die u. a. nach den Vorgaben des UVPG eine Pflicht zur Durchführung einer UVP bestehen kann, einlegen.

b) Strategische Umweltprüfung

Eine der UVP entsprechende Prüfung von öffentlichen Plänen und Programmen wurde erst durch die Umsetzung der Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen (SUP-RL)²⁶⁰ im Jahr 2005 in das deutsche Umweltrecht eingeführt.²⁶¹ Damit

257. Vgl. dazu Hans Schulte, Umweltrecht, Heidelberg 1999, S. 81.

258. Vgl. oben und Steinberg, DÖV 1996, S. 221 ff., S. 229 ff.

259. OVG Koblenz, ZUR 1995, S. 146 (149 f.).

ist nunmehr im UVPG nicht mehr nur die Projekt-UVP geregelt, sondern auch die sog. Strategische Umweltprüfung (vgl. §§ 14a ff. UVPG).

Die Einführung einer strategischen Umweltprüfung wurde als erforderlich erachtet, um schon die planerischen Entscheidungen, die im Vorfeld einer Genehmigungserteilung für ein konkretes Projekt getroffen werden, einer Umweltprüfung zu unterwerfen. Damit setzt die „strategische Umweltprüfung“ in einem komplexen Entscheidungsprozess viel früher ein, als es die projektbezogene UVP tut. Umweltrechtliche Belange können so in größerem Umfang Berücksichtigung finden.²⁶² In § 3 Abs. 1a UVPG wird der Anwendungsbereich des Gesetzes auf Pläne und Programme ausgeweitet, die aus verschiedenen Bereichen wie etwa der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft oder der Fischerei stammen. Beispielfhaft genannt seien hier nur die Hochwasserschutzpläne nach § 75 WHG (Risikomanagementpläne). Damit soll die Integration von Umweltbelangen in verursacherrelevante Politikfelder wie Agrar-, Verkehrs- und Energiepolitik vorangetrieben werden.

Vorgaben darüber, wann eine strategische Umweltprüfung (SUP, Plan-UVP) durchzuführen ist, finden sich in den §§ 14a-14o UVPG. Auch hier ist zu unterscheiden zwischen Plänen und Programmen, die zwingend einer SUP unterliegen (generelle SUP-Pflicht in bestimmten Plan- und Programmbereichen, § 14b Abs. 1 Nr. 1, 2 UVPG i.V.m. Anlage 3 Nr. 1, 2) und solchen Plänen und Programmen, die erst nach einer Vorprüfung des Einzelfalls einer SUP unterliegen, § 14b Abs.2 UVPG.²⁶³ Die generelle SUP-Pflicht in bestimmten Plänen und Programmen ergibt sich aus den Aufzählungen in der Anlage 3 zum UVPG. Diese Anlage differenziert zwischen der obligatorischen SUP bei den dort aufgeführten Plänen und Programmen (Anlage 3 Nr. 1 i.V.m. § 14b Abs. 1 Nr. 1 UVPG) und der SUP bei Rahmensetzung (Anlage 3 Nr. 2 i.V.m. § 14b Abs. 1 Nr. 2 UVPG), bei der Pläne und Konzepte erfasst werden, wenn sie für spätere Entscheidungen (über die Zulässigkeit von Vorhaben insbes. nach Anlage 1 zum UVPG bzw. nach Anlage 1 zu § 3 Abs. 1 LUVPG) einen Rahmen setzen. Der zwingenden SUP unterliegen gem. § 14c UVPG auch Pläne und Programme, die gem. § 36 BNatSchG einer naturschutzrechtlichen Verträglichkeitsprüfung unterliegen, insbes. Raumordnungspläne.²⁶⁴ Führt die Prüfung einer SUP-Pflicht im Einzelfall unter der Berücksichtigung der in Anlage 4 ge-

260. RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG L 197, S. 30 ff.

261. Dazu Schink, NVwZ 2005, S. 615 ff.; konkret Abfallwirtschaftspläne betreffend Versmann, ZUR 2006, S. 233 ff.; Luftreinhaltepläne betreffend Scheidler, ZUR 2006, S. 239 ff.

262. Hendler, Der Geltungsbereich der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, in: Natur und Recht 2003, S. 2 ff.

263. Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 4 Rn. 23.

264. Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 4 Rn. 24.

nannten Kriterien zu der Feststellung, dass der Plan oder das Programm voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird, muss eine SUP stattfinden. Bei der SUP ist die Überprüfung des Umweltrechts in Verfahren zur Aufstellung oder Änderung des betreffenden Plans oder Programms zu berücksichtigen, § 14k Abs. 2 UVPG. Das Verfahren der SUP endet mit der öffentlichen Bekanntmachung und Auslegung des Plans oder Programms, § 14l UVPG. Die erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung eines Plans oder Programms ergeben, sind zu überwachen, sog. Monitoring (§ 14m Abs. 1 S. 1 UVPG).

Im Bereich des öffentlichen Baurechts wurde die SUP-RL (oder auch Plan-UP-Richtlinie genannt)²⁶⁵ durch das Europarechtsanpassungsgesetz²⁶⁶ umgesetzt. Somit ist auch hier die Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme bzw. strategische Umweltprüfung eingeführt worden, vgl. etwa § 2 Abs. 4, § 2a BauGB und Anlage zum BauGB (sog. Umweltbericht).

Die Beteiligung der Öffentlichkeit wurde durch das sog. Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz²⁶⁷ Ende 2006 neu geregelt. Dieses dient der Umsetzung der EG-Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie²⁶⁸, welche u. a. die Möglichkeit der Öffentlichkeit vorsieht, sich an Genehmigungsverfahren zu umweltrelevanten Vorhaben zu beteiligen.

Kontrollfrage:

1. Welche Bedeutung hat die UVP/SUP im Umweltrecht und in welchen Fällen ist sie durchzuführen?

5.5 Instrumente direkter Verhaltenssteuerung/ Ordnungsrechtliches Instrumentarium

Zur direkten Verhaltenssteuerung werden im Umweltrecht – wie auch im Gewerberecht und im allgemeinen Polizeirecht – administrative Kontrollinstrumente, gesetzliche Ge- und Verbote sowie individuelle Umweltpflichten eingesetzt, die ihrem Adressaten ein bestimmtes Verhalten (Handeln, Dulden oder Unterlassen) vorgeben. Das Zentrum die-

265. RL 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme v. 27.6.2001 (Abl. EG L 197, S. 30).

266. Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuch an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau) vom 24.6.2004 (BGBl. I, S. 1359)

267. Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, BGBl. I, S. 2819.

268. RL 2003/35/EG v. 26.5.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme

ses „Ordnungsrechts“ ist nach wie vor die Genehmigungspflichtigkeit vieler Vorhaben. Die (laufende) Überwachung gehört auch zu den Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung. Nicht zum Ordnungsrecht in diesem Sinne gehört das Umweltstrafrecht und OWi-Recht, das ebenso wie das Recht des Schadenersatzes ein reaktives (und kein präventives) Instrumentarium darstellt.

Zeitlich gestaffelt kann mit der sog. **Eröffnungskontrolle** begonnen werden. Wer eine umweltrelevante Tätigkeit beginnt, eine Anlage eröffnet, soll in bestimmten Fällen „kontrolliert“ werden.

a) Anmelde-, Anzeige und Auskunftspflichten

Das mildeste Mittel unter den Instrumenten der Kontrolle umweltrelevanter Tätigkeiten sind Anmelde- und Anzeigepflichten, Auskunftspflichten (sowie Sicherungspflichten).

Beispiele: §§ 36 Abs. 1, 51 Abs. 1 KrW-/AbfG.

Durch die Anzeigepflicht erhält die Verwaltung diejenigen Informationen, die sie benötigt, um die Umweltrelevanz des Vorhabens zu beurteilen und im Bedarfsfall einschreiten zu können.

b) Umweltrechtliche Unterlassungs und Schonungspflichten

Für den Erfolg der Umweltschutzgesetzgebung zentral ist die Befolgung der individuellen Pflicht, Umweltschädigungen zu unterlassen. Hierbei sind die Grenzen zwischen Unterlassungs- und Leistungspflichten nicht ganz eindeutig, so dass auch von Schonungspflichten gesprochen wird²⁶⁹.

Beispiel: Gemäß § 23 Abs. 2 BNatSchG sind in Naturschutzgebieten alle Handlungen nach Maßgabe der Naturschutzverordnung verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Gebietes führen können. In ähnlicher Weise sind die Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des charakteristischen Zustandes oder sonstige erhebliche oder nachhaltige Beeinträchtigungen der gesetzlich gemäß § 20 NatSchAG geschützten Biotope und Geotope unzulässig.

Ähnliche Gebote können auch positiv als Leistungspflicht formuliert werden.

269. So ausdrücklich Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, Rn. 124 zu § 4.

Beispiel:

„Jede Person ist verpflichtet, bei Maßnahmen, mit denen Einwirkungen auf ein Gewässer verbunden sein können, die nach den Umständen erforderliche Sorgfalt anzuwenden, um

- 1. eine nachteilige Veränderung der Gewässereigenschaften zu vermeiden*
- 2. eine mit Rücksicht auf den Wasserhaushalt gebotene sparsame Verwendung des Wassers sicherzustellen*
- 3. die Leistungsfähigkeit des Wasserhaushalts zu erhalten und*
- 4. eine Vergrößerung und Beschleunigung des Wasserabflusses zu vermeiden“, § 5 Abs. 1 WHG*

Über allgemeine Leistungs- oder Grundpflichten hinaus gibt es spezifische Pflege-, Erhaltungs- und Bewirtschaftungspflichten, die vor allem an Grundstücks- und Gewässereigentum bzw. -besitz anknüpfen.

Beispiele: §§ 39-42, 67-71 WHG, §§ 9, 11 BWaldG.

Die Durchsetzung dieser Pflichten wird durch (schlichte) Ge- und Verbote, aber auch durch Eröffnungskontrollen, durch Überwachung, Zwangsmittel und letztlich auch durch Bußgeld- und Strafvorschriften erreicht.

c) Erlaubnis- oder Genehmigungsverfahren

aa) Kontrollerlaubnis

Beispiel: Die immissionschutzrechtliche Genehmigung

Die häufigste Form des Genehmigungsvorbehalts im Umweltrecht ist die so genannte Kontrollerlaubnis (früher: präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt). Ein Vorhaben steht nach dem Gesetz unter dem Vorbehalt einer Zulassung, die vom Vorliegen bestimmter Voraussetzungen (z.B. dem Einhalten sog. Umweltstandards oder Grenzwerte, des Standes der Technik, vgl. § 3 Abs. 6 BImSchG) abhängt. Die Behörde prüft anhand der Antragsunterlagen, ob die gesetzlichen Voraussetzungen eingehalten sind, sie “kontrolliert” präventiv. Bei ihrer Entscheidung ist sie gebunden. Der Anlagenbetreiber hat dann

also ein subjektiv-öffentliches Recht (einen Rechtsanspruch) auf die begehrte Genehmigung, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Gesetzes vorliegen. Das wichtigste *Beispiel* in diesem Zusammenhang ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung, vgl. §§ 4 ff. BImSchG, § 6 Abs. 1 BImSchG („... ist zu erteilen“). Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren wird im Rahmen des technischen Umweltrechts noch ausführlicher behandelt.

Anlagenbezogene Erlaubnisse oder Genehmigungen sind regelmäßig so genannte Sach- oder Realkonzessionen, d.h. sie sind auf die Anlage und nicht die Person des Antragstellers bezogen und werden in ihrer Wirksamkeit nicht durch einen Wechsel in der Person des Betreibers berührt.

Beispiele für Realkonzessionen: §§ 4 ff. BImSchG, §§ 8, 10 WHG

Allerdings kann es Voraussetzung der Erteilung der Erlaubnis sein, dass der Antragsteller sach- und fachkundig oder „zuverlässig“ (Gewerbe-recht) ist, vgl. § 16 Abs. 2 Nr. 1 KrW/AbfG. Reine *Personalkonzessionen* sind im Umweltrecht selten.

Schließlich gibt es noch produktbezogene Genehmigungen, die zur Genehmigungstandardisierung als Bauart- und Typenzulassung ähnlich wie bei der KfZ-Zulassung für ganze Serien erteilt werden.

Beispiele: § 63 WHG (Bauartzulassung für Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen), § 33 BImSchG (Bauartzulassung für Maschinen und ortsveränderliche technische Einrichtungen).

bb) Ausnahmegewilligung

Beispiel: Die wasserrechtliche Erlaubnis

Im Gegensatz zur präventiven Kontrollerlaubnis besteht beim repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt, der sog. Ausnahmegewilligung umweltschädlicher Tätigkeit, kein von der Erfüllung bestimmter Voraussetzungen abhängiger Anspruch auf Genehmigung, sondern die Ausnahmegewilligung bzw. Befreiung steht im Ermessen der Behörde. Derartige Vorhaben sind tendenziell umweltschädlich und deshalb unerwünscht. Dies gilt etwa für die wasserrechtlichen Bewilligungen und Erlaubnisse nach §§ 8 ff. WHG (Wasserrecht), die Genehmigung von Abfalldeponien gemäß § 31 Abs. 2 oder 3 KrW-/AbfG (Abfallrecht) oder für naturschutzrechtliche Ausnahmen oder Befreiungen nach § 67 BNatSchG, § 35 NatSchAG M-V (Naturschutzrecht).

Die verschiedenen Genehmigungen oder Erlaubnisse²⁷⁰ können in unterschiedlichen Verfahrensarten ergehen. Aus dem allgemeinen Verwaltungsrecht sind folgende Formen bekannt:

- einfaches Genehmigungsverfahren, vgl. § 10 VwVfG,
- beschleunigtes Genehmigungsverfahren, vgl. §§ 71a ff. VwVfG
- förmliches Genehmigungsverfahren, vgl. § 63 Abs. 1 VwVfG,
- Planfeststellungsverfahren, §§ 72 ff. VwVfG.

Hierbei ist aber zu beachten, dass die förmlichen Genehmigungsverfahren des Umweltrechts als Teil des besonderen Verwaltungsrechts Gegenstand eigener Regelungen sind und insoweit den §§ 63 ff. VwVfG als *leges speciales* vorgehen. Der wichtigste Anwendungsfall ist die Genehmigung einer Anlage gemäß § 10 BImSchG. Die Bedeutung des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens wird noch dadurch verstärkt, dass auch das KrW-/AbfG wiederholt auf das BImSchG und sein Genehmigungsverfahren verweist, so etwa in § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG. Zu beachten ist, dass unabhängig von der Verfahrensart die Erfordernisse des UVPG zu beachten sind und gegebenenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Dies beurteilt sich nach dem UVPG.

Hat das Verwaltungsverfahren die Erteilung einer Genehmigung zum Ziel, die der Durchführung von Vorhaben im Rahmen einer *wirtschaftlichen Unternehmung* des Antragstellers dient, finden nach § 71a VwVfG die §§ 71b - 71e Anwendung, es ist ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren durchzuführen.

Planfeststellungsverfahren (vgl. §§ 72 ff. VwVfG) sind im Umweltrecht häufig anzutreffen und etwa vorgeschrieben bei der Zulassung von Abfalldeponien²⁷¹, beim Gewässerausbau (§ 68 WHG) und bei sonstigen raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Vorhaben²⁷². Hierbei ist gleichfalls zu beachten, dass die fachgesetzlichen Vorschriften *leges speciales* zu den §§ 72 ff. VwVfG darstellen, soweit sie eine Regelung treffen, und auf die allgemeinen Vorschriften nur ergänzend zurückzugreifen ist.

cc) Wirkungen

270. Der Gesetzgeber spricht auch von "Bewilligung, Gestattung, Zulassung" oder ähnlichem.

271. Vgl. Variante nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG.

272. Zur Fernstraßenplanung vgl. § 17 Fernstraßengesetz, für die Anlegung und Änderung von Flughäfen § 8 Luftverkehrsgesetz, um einige zu nennen.

Nur was Genehmigungstatbestand war, kann nach den Regeln des Allgemeinen Verwaltungsrechts von der Entscheidungswirkung der umweltrechtlichen Genehmigung erfasst werden. Auf eine Genehmigung kann sich also nicht berufen, wer z.B. eine Anlage anders erricht als beantragt.

Die Wirkungen der umweltrechtlichen Erlaubnisse bzw. Genehmigungen bieten gewisse rechtliche Besonderheiten. Man unterscheidet zunächst zwischen Gestattungswirkung und *Gestaltungswirkung*.

Beispiel:

Bauer L möchte eine Geflügelzuchtanlage mit 22.000 Hennenplätzen errichten. Weil er dies durch einen Umbau bestehender landwirtschaftlicher Gebäude tun kann, beginnt er mit dem Ausbau, ohne eine (immissionsschutzrechtliche) Genehmigung einzuholen. Die Behörde untersagt Ausbau und Betrieb, weil L noch nicht im Besitze der erforderlichen Genehmigung sei. Eine Zulassung vorzeitigen Beginns komme nicht in Frage, weil die Antragsunterlagen nicht einmal eingereicht seien.

Falllösung:

L bedarf einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung (im förmlichen Verfahren nach § 4 BImSchG i.V.m. § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a) 4. BImSchV i.V.m. dem Anhang Spalte 1 unter 7.1 a) Grenze: 40.000 Hennenplätze). Die Behörde untersagt hier allein deswegen, weil L die Anlage ohne Genehmigung errichtet hat, lässt also die so genannte formelle Illegalität ausreichen. Der Umstand, dass dem L eventuell ein subjektiv-öffentliches Recht auf Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zusteht, ist insoweit unerheblich. Anders als im Baurecht wird im Umweltrecht ganz überwiegend die Auffassung vertreten, dass die formelle Illegalität ausreicht, eine Untersagung der Fortführung auszusprechen.²⁷³ Entsprechend reduziert § 20 Abs. 2 S. 1 BImSchG (Ermächtigungsgrundlage) auch das Ermessen der Behörde („soll anordnen“). Das eingeschränkte Ermessen der Behörde kann nur in atypischen Fällen zugunsten des Anlagenbetreibers ausgeübt werden, also etwa wenn die Anlage schon durchgeprüft ist, keine Bedenken im Hinblick auf die Umweltschädlichkeiten bestehen und die Erteilung unmittelbar bevorsteht (vgl. auch § 8a BImSchG). Die Genehmigung hat im Immissionsschutzrecht also **Gestattungswirkung**.

Sehr wichtig ist auch die **Gestaltungswirkung** der Genehmigung. Unter Gestaltungswirkung versteht man im Allgemeinen Verwaltungs-

273. Vgl. Ketteler JuS 1994, S. 829 m.w.N.

recht die Eigenschaft bestimmter Verwaltungsakte, eine konkrete Rechtslage und ein konkretes Rechtsverhältnis zu begründen, abzuändern oder aufzuheben. Entscheidend ist in unserem Zusammenhang, inwiefern der genehmigende Verwaltungsakt, wenn er denn bestandskräftig wird, Abwehr-Ansprüche Drittbetroffener, auch solche privatrechtlicher Art, auszugestalten oder auszuschließen in der Lage ist. Insbesondere bei Regelungen, die eine breite Verfahrensteilnahme gewährleisten, kommt als Kehrseite der Einwendungsausschluss (sog. Präklusion) hinzu (vgl. § 10 Abs. 3 S. 3 BImSchG, § 16 WHG).

d) Laufende Überwachung

Das Ordnungsrecht beinhaltet auch die laufende Überwachung des genehmigten Betriebs, z. B. einer Anlage. Es geht etwa um die Überprüfung der Einhaltung bestimmter Schadstoffkonzentrationswerte in der Abluft von Anlagen *nach* Eröffnung des Betriebs. Hier gibt es unter Umständen erheblichen Kontroll- und sonstigen Durchsetzungsaufwand. Aus diesem Grund geht man hier zunehmend von der staatlichen Überwachung zur Selbststeuerung (z. B. der betrieblichen Eigenüberwachung) über oder bedient sich ökonomischer Instrumente, wie beispielsweise die Abkehr im unionsrechtlichen und nationalen Subventionsrecht von der produktabhängigen Förderung hin zur Abhängigkeit der Förderung von der Einhaltung naturschutzfachlicher Standards (cross-compliance).

Doch dies führt schon zu den indirekten Instrumenten der Verhaltenssteuerung.

e) Instrumente direkter Verhaltenssteuerung außerhalb der Eröffnungskontrolle

aa) Anordnungen im Einzelfall bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen oder Vorhaben, Beispielsfall: Chemische Reinigung

Bei genehmigungsbedürftigen Anlagen kann juristisch durch *Auflagen* oder sonstige Nebenbestimmungen (§ 36 VwVfG) im Bescheid sichergestellt werden, dass z.B. bestimmte Schallpegel oder Gewässerverunreinigungen nicht überschritten werden. Das gibt der Verwaltung die Mittel an die Hand, eine Reduzierung notfalls im Wege des Zwanges durchzusetzen. War aber das Vorhaben als solches nicht (umweltrechtlich) genehmigungsbedürftig, muss auf andere Weise für umweltgerechte Verhältnisse gesorgt werden können. Denn für die betroffene Dritte macht es offenkundig keinen Unterschied aus, ob ein unerträglicher Lärm z. B. von einer genehmigten Industrieanlage oder von einer ohne entsprechende Genehmigung betriebene Anlage ausgeht. Verwaltungsrechtlich ist in diesem Fall häufig von der Anordnung im Einzel-

fall (vgl. § 24 BImSchG) die Rede. Diese gesonderten Maßnahmen bedürfen jeweils einer Ermächtigungsgrundlage, wobei diese zunächst als spezialgesetzliche Ermächtigung im Umweltrecht und subsidiär im Polizei- und Ordnungsrecht zu suchen ist. Wichtige spezialgesetzliche Ermächtigungen für solche Anordnungen im Einzelfall sind §§ 24 f. BImSchG, § 100 Abs. 1 WHG, § 44 Krw-/AbfG, § 26 AbfAlG M-V, § 3 Abs. 2 BNatSchG.

bb) Dynamische Grundpflichten/Betreiberpflichten, Beispiele: BImSchG, cross compliance

Im Umweltrecht sind veränderliche, sog. dynamische Grundpflichten (Betreiberpflichten) typisch. Die Anforderungen an die Umweltverträglichkeit können auch nachträglich erhöht werden. Dies ist also prinzipiell anders als bei der Baugenehmigung, die - einmal erteilt - Bestandsschutz vermittelt. Die erhöhten Anforderungen können sich aus dem Fortschritt der Technik oder der Verschärfung rechtlicher Regelungen ergeben. Konsequenterweise heißt es deshalb in § 5 Abs. 1 S. 1 BImSchG, dass derartige Anlagen so zu errichten und zu betreiben sind, dass sie nicht umweltschädlich sind.

Ermächtigungsgrundlagen zum Erlass nachträglicher Anordnungen zur Erhöhung der Anforderungen sind im gesamten Umweltrecht verbreitet (vgl. § 13 Abs. 1 WHG, § 32 Abs. 4 S. 3 KrW-/AbfG, § 17 Abs. 1, 24 BImSchG, § 9 Abs. 3 Atomgesetz).

cc) Untersagungen

Noch einschneidender als die dynamischen Grundpflichten sind (häufig zeitweise) Untersagungen eines Betriebes oder einer Tätigkeit, die sich auf Teile einer Anlage oder die gesamte Anlage erstrecken können. Hierbei spielt es prinzipiell keine Rolle, ob die Anlage oder das Vorhaben vorher (wegen ihrer Auswirkungen auf die Umwelt) genehmigungsbedürftig war oder nicht. Gleichwohl bedarf es wegen des Eingriffscharakters der Untersagung in jedem Einzelfall einer gesetzlichen Rechtsgrundlage („Ermächtigungsgrundlage“), was letztlich auf das Rechtsstaatsprinzip und die sog. Wesentlichkeitstheorie des BVerfG zurückzuführen ist. Derartige Ermächtigungsgrundlagen für Untersagungen finden sich z. B. in § 20 Abs. 1 BImSchG für genehmigungsbedürftige, in § 25 BImSchG für nichtgenehmigungsbedürftige Anlagen. Juristischer Knackpunkt ist häufig die Frage der Verhältnismäßigkeit einer derartigen Anordnung. Häufig sind die Untersagungsermächtigungen als Ermessensvorschrift ausgestattet, wobei das Ermessen aber reduziert sein kann.

dd) Endgültige Stilllegungs- oder Beseitigungsverfügung

Eine Untersagungsverfügung über die Fortführung oder Fortsetzung des Betriebes oder des Vorhabens enthält (noch) nicht die Anordnung ihrer Beseitigung. Eine solche endgültige Stilllegungs- oder Beseitigungsverfügung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn eine Sanierung der Anlage ausscheidet. Eine Beseitigung kommt auch in Frage, wenn die zugrunde liegende Genehmigung aufgehoben wurde. Eine Beseitigungsermächtigung enthält etwa § 20 Abs. 2 BImSchG. Beide Verfügungsarten beziehen sich auf den tatsächlichen Betrieb bzw. die Existenz der Anlage.

ee) Aufhebung von Genehmigungen bzw. Erlaubnissen

Muss der Betrieb aus Umweltgesichtspunkten dauerhaft eingestellt werden, weil er nicht „saniert“ werden kann, ist letztlich auch eine Aufhebung der entsprechenden Genehmigungen erforderlich, wenn diese vorhanden sind. Der Aufhebungsakt der Behörde bezieht sich damit auf die Rechtsgrundlage des Betriebes bzw. der Anlage. Im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsabstufung ist dieser Fall also der „härteste“. Im Allgemeinen Verwaltungsrecht spricht man von einer Rücknahme, wenn sich die Aufhebung auf eine (ursprünglich) rechtswidrige Gestattung/Erlaubnis bezieht. Spezielle Rücknahmeregelungen kommen in umweltrechtlichen Gesetzen selten vor, so dass sich die Voraussetzungen nach § 48 Abs. 1, 3 VwVfG richten, also die Entscheidung regelmäßig im Ermessen der Behörde steht. Als „actus contrarius“ ist für die Rücknahme die Behörde zuständig, die die Genehmigung erteilt hat. Hingegen ist der Widerruf, d.h. die Aufhebung einer (ursprünglich) rechtmäßigen Zulassungsentscheidung häufig Gegenstand spezialgesetzlicher Regelungen im Umweltrecht. Solche spezialgesetzlichen Widerrufsvorschriften, die § 49 VwVfG verdrängen, finden sich z. B. in § 21 BImSchG, § 18 WHG, § 17 AtomG. Soweit der Widerruf nicht spezialgesetzlich zwingend vorgeschrieben ist, kommt es weiter auf die rechtmäßige Ausübung des Ermessens (Verhältnismäßigkeitsprinzip) und auf Gesichtspunkte einer Abwägung zwischen Bestandschutz und öffentlichen Belangen an. Soweit § 49 VwVfG gilt, kommt dem Widerrufgrund des § 49 Abs. 2 Nr. 4 (geänderte Rechtsvorschriften) eine besondere Bedeutung zu.

ff) Zusammenfassung

Die Erforderlichkeit der Instrumente direkter Verhaltenssteuerung insbesondere zum Schutz vor umweltschädlichen Auswirkungen (Schutzprinzip) kann nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Allerdings entsprechen sie am wenigsten dem Kooperationsprinzip. In der Praxis werden häufig „ausgehandelte Verwaltungsakte“ als Instrument einge-

setzt (informales Verwaltungshandeln). Eines jedoch ist wichtig: Die Gesetze stellen Rahmen und Grenze des informalen Verwaltungshandelns dar. Die öffentliche Verwaltung ist auch beim informalen Verwaltungshandeln an die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung gebunden. Eine „Wegkooperation“ der Staatsfundamentalnorm des Art. 20 Abs. 3 GG hieße, geltendes Verfassungsrecht – das sogar unter die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG fällt – aushebeln zu wollen. Rechtsunsicherheiten bestehen vor allem deshalb, weil viele unbestimmte Rechtsbegriffe nicht genügend normativ ausgefüllt sind und außerdem der sog. Ökonomie/Ökologie-Konflikt als Hebel für die Nichteinhaltung auch strikter Umweltvorschriften eingesetzt wird. Unbestimmte Rechtsbegriffe können mittels der juristisch-hermeneutischen Methodenlehre ausgelegt werden; sie als Einfallstor für Willkürentscheidungen zu nutzen, ist blanker Rechtsbruch. Unbestritten ist, dass die Instrumente direkter Verhaltenssteuerung der Ergänzung durch andere, indirekte Instrumente bedürfen.

Kontrollfragen:

1. Erklären Sie den Unterschied zwischen Kontrollerlaubnis und Ausnahmebewilligung.
2. Nach welchen Vorschriften erfolgt die Aufhebung umweltrechtlicher Genehmigungen und Erlaubnisse?

5.6 Indirekte Verhaltenssteuerung

a) Übersicht

Die direkt wirkenden Umweltschutzinstrumente werden durch Mittel der indirekten Verhaltenssteuerung ergänzt. Anders als die Ge- und Verbote der direkten Verhaltenssteuerung belassen die indirekten Steuerungsinstrumente dem Betroffenen die Freiheit, sich zwischen verschiedenen, mehr oder weniger umweltbeeinträchtigenden Verhaltensweisen zu entscheiden.²⁷⁴

Bei der indirekten Verhaltenssteuerung verzichtet der Staat anders als im Ordnungsrecht auf den Versuch einer strikten Determination des Verhaltens der Normadressaten und bemüht sich statt dessen, lenkend und motivierend auf deren Entscheidungen Einfluss zu nehmen.

Bei indirekter Verhaltenssteuerung ist ein abweichendes Verhalten des Bürgers nicht illegal, also auch nicht straf- oder bußgeldbewehrt. Indi-

²⁷⁴ Klopfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5 Rn. 166, Klopfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 4 Rn. 60, Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 5 Rn. 82.

rekte Steuerungsmittel werden deshalb auch eingesetzt, um zu einer Entlastung der staatlichen Steuerungstätigkeit zu kommen. Wirkung zeigen insbesondere ökonomische Instrumente. Negativ ist bezüglich der indirekten Steuerung zu vermerken, dass Ergebnisse nur mit erheblicher Unschärfe vorausgesagt werden können und dass neben dem Verlust rechtsstaatlicher Klarheit möglicherweise langfristig ein Autoritätsverlust des Staates auf dem Gebiet des Umweltrechts zu befürchten ist. Unter dem gemeinsamen Mantel der indirekten Verhaltenssteuerung werden unterschiedliche Instrumente bereitgehalten, wobei hier nur die Umweltinformation (durch Warnungen, Empfehlungen und Hinweise, Beteiligungs- und Kontrollrechte der Bürger u. a.), die Gewährung von Benutzungsvorteilen und direkten bzw. indirekten Beihilfen (Subventionen) und die Umweltabgaben erwähnt werden sollen. Bei staatlichen Warnungen richtet sich die Verhaltenslenkung nicht an den Verursacher (den „Produzenten“), sondern an Dritte („Verbraucher“). Damit steht die autonome Entscheidung des Konsumenten als Zwischenglied in der Kausalkette²⁷⁵.

b) Ökonomische Instrumente

Zunächst zu den ökonomischen Instrumenten:

aa) Benutzungsvorteile

Eine Art Zwischenstellung zwischen Ordnungsrecht und den ökonomischen Instrumenten stellt die Gewährung von Benutzungsvorteilen (user advantages) für die Verwender umweltfreundlicher Produkte dar; z. B. tageszeitlich längeres Rasenmähen für lärmärmere Rasenmäher.

bb) Umweltabgaben und handelbare Umweltnutzungsrechte

Sowohl Umweltabgaben als auch handelbare Umweltnutzungsrechte beeinflussen umweltrelevantes Verhalten letztlich dadurch, dass sie die Nutzung der Umwelt verteuern. Die Umweltabgabe setzt unmittelbar beim Preis an, sie belegt die Umweltnutzung - beispielsweise die Emission bestimmter Schadstoffe oder dazu geeigneter Indikatoren (Kraftstoffverbrauch) – mit einem bestimmten Abgabensatz, fixiert also einen Preis für die Umweltnutzung. Sie überlässt es den Marktteilnehmern, unter Berücksichtigung dieses Preises die von ihnen nachgefragte Menge der jeweiligen Umweltnutzung festzulegen.

Das Instrument der handelbaren Rechte (auch als Zertifikate bezeichnet) setzt umgekehrt bei der Menge an: Hier wird fixiert, in welcher Menge eine bestimmte Umweltnutzung künftig noch zulässig sein soll

275. Vgl. Murswiek, DVBl. 1997, S. 1020 (1022).

(z. B. jährliches Immissions- bzw. Verbrauchsmaximum), während die Bildung des Preises dem Markt überlassen bleibt. Die zulässige Gesamtmenge wird in anteilige Berechtigungsscheine aufgesplittet, die handelbar sind, also je nach Bedarf ge- oder verkauft werden. Der Preis dafür bildet sich am Markt, so jedenfalls die Theorie.

Umweltabgaben gehören zu den wichtigsten und am meisten diskutierten Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht. Bei den Umweltabgaben handelt es sich um öffentlich-rechtliche Geldleistungen („Abgaben“), die zur Verfolgung ökologischer Zwecke erhoben werden. Beispielhaft genannt sei hier die Ökosteuer, welche für besonders umweltbelastende Produkte und Betriebsmittel u. a. im Bereich der Landwirtschaft eingeführt werden sollte.²⁷⁶ In Betracht kommen hier vor allem die Besteuerung fossiler Energieträger sowie im Bereich der Landwirtschaft spezifische Steuern für umweltbelastende Düngemittel, Pflanzenschutzmittel oder importierte Futtermittel [Landwirtschafts-, Agrarumwelt- und Gentechnikrecht].

Dabei muss dieser Zweck der Verhaltenslenkung nicht unbedingt im Vordergrund stehen, man kann es auch subtiler machen.

Beispiel: Kfz-Steuer, die nicht auf den Hubraum des Fahrzeugs, sondern auf den Schadstoffausstoß abstellt, Erhöhung der (herkömmlichen) Mineralölsteuer im Rahmen der „ökologischen Steuerreform“.²⁷⁷

(1) Man unterscheidet im Abgabenrecht allgemein (also auch im Recht der „Umweltabgaben“) zwischen **Steuern, Gebühren, Beiträgen und Sonderabgaben**.

Die juristischen Probleme kann man den einzelnen Abgabenarten, grob und schlagwortartig, wie folgt zuordnen:

(a) Steuern: (= Zahlungspflicht unabhängig von einer Gegenleistung des Staates, allgemeine Einnahmenerzielung des Staates). Verfassungsrechtliche Problematik: Vollständigkeit und Lückenlosigkeit der geltenden Finanzverfassung, „Steuererfindungsrecht“.

Die Einführung neuer Steuern setzt also regelmäßig eine Grundgesetzänderung voraus. Im Übrigen ist es aber nicht schwierig, bestehende Steuern, etwa die Kraftfahrzeugsteuer (vgl. Art. 106 Abs. 2 Nr. 3 GG) oder die Mineralölsteuer so umzuformen, dass sie den umweltrechtlichen Lenkungszweck erfüllen. So genannte Zwecksteuern sind verfas-

276. Vgl. Bauer, Naturschutz und Agrarpolitik, in: Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, S. 16.

277. Ökosteuer – Urteil des BVerfGE 110, 274 ff. = NuR 2004, S. 448 ff.

sungsrechtlich unbedenklich, neben der Erzielung von Einnahmen dürfen auch andere Zwecke verfolgt werden.²⁷⁸

(b) Gebühren/Beiträge

Zahlungspflicht als Entgelt für eine Gegenleistung der öffentlichen Hand (Gebühr) bzw. zur Deckung der Aufwendungen (vor allem Investitionen) für die Bereitstellung einer öffentlichen Einrichtung (Beitrag), wobei die Gebühr auf die tatsächliche Inanspruchnahme der Gegenleistung abstellt und Beiträge für die (bloße) Nutzungsmöglichkeit erhoben werden.

Beispiele: Rundfunk- und Fernsehgebühren, Erschließungsbeiträge

(c) Sonderabgaben:

Die gesetzlich nicht geregelten Sonderabgaben stellen einen Auffangtatbestand für solche Abgaben dar, die nicht unter die Begriffe Steuer, Beitrag oder Gebühr fallen. Sonderabgaben dürfen die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung nicht gefährden.²⁷⁹ Sonderabgaben sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur unter folgenden, strengen Voraussetzungen zulässig.²⁸⁰

Voraussetzungen von Sonderabgaben:

1. Keine Umgehung der bundesstaatlichen Verteilung der Gesetzgebungs- und Ertragskompetenz: Sonderabgaben bedürfen einer Sachgesetzgebungskompetenz und müssen sich ihrer Art nach von der Steuer, die voraussetzungslos auferlegt und geschuldet wird, deutlich unterscheiden.
2. Die Erhebung einer nicht-steuerlichen Abgabe muss der Belastungsgleichheit der Abgabepflichtigen Rechnung tragen, nicht-steuerliche Abgaben, die den einzelnen zu einer weiteren Finanzleistung heranziehen, bedürfen einer besonderen Rechtfertigung aus Sachgründen.
3. Erforderlichkeit einer spezifischen Sachnähe der Abgabepflichten zu einer zu finanzierenden Sachaufgabe²⁸¹.

278. BVerfGE 38, 61, 80; BVerwG NVwZ 1992, S. 59, 60 f., BVerfGE v. 20.4.2004, NuR 2004, S. 448 ff.

279. BVerfGE 95, 345.

280. Vgl. BVerfGE 93, 319 ff. Grundwasserabgabe Baden-Württemberg und Hessen unter Berufung auf BVerfGE 91, 186, 202 f.

4. Die einen Sachbereich gestaltende Sonderabgabe darf nur eine vorgefundene homogene Gruppe in Finanzverantwortung nehmen. Diese Gruppe muss durch eine vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar sein.²⁸² *Beispiel:* Die Gruppe der „Stromverbraucher“ ist *nicht* gegenüber der Allgemeinheit deutlich abgrenzbar.
5. Gruppennützige Verwendung des Abgabenaufkommens²⁸³.
6. Sonderabgaben sind grundsätzlich temporär und müssen bei Wegfall des Finanzierungszwecks geändert oder aufgehoben werden.²⁸⁴
7. Die Sonderabgabe muss gegenüber der Steuer die seltene Ausnahme sein (Ausnahmecharakter der Sonderabgabe).

Die verschiedenen Umweltabgaben werden wie folgt eingeteilt:

Umweltlenkungsabgaben

- Abwasserabgabe § 1 AbwAG: Für das Einleiten von Abwasser in ein Gewässer im Sinne des § 2 des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) ist eine Abgabe zu entrichten (Abwasserabgabe).

Beispiel: Die Abwasserabgabe, deren Höhe sich nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers richtet, der Lenkungserfolg ist voll erreicht, wenn das Abgabenaufkommen entfällt (also keine Steuer möglich, da Einnahmezweck zurück tritt).

Umweltfinanzierungsabgaben

- BaWü Wasserpfennig BVerfG 07.11.1995 = BVerfGE 93, 319
Umweltfinanzierungsmaßnahmen dienen ausschließlich der Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen. Sie sind Sonderabgaben und deshalb nur unter engen Voraussetzungen zulässig und Ausdruck des Verursacherprinzips.

Umweltausgleichsabgaben

- § 15 Abs. 6 BNatSchG

281. BVerfGE 93, 319, 344.

282. BVerfGE 82, 159, 180.

283. BVerfGE 82, 159, 180.

284. BVerfGE 73, 40, 94; E 82, 159, 181.

Umweltausgleichsabgaben sollen Umweltbeeinträchtigungen kompensieren, die dadurch entstehen, dass Umweltnutzer Umweltgüter zur eigenen Zweckverfolgung in Anspruch nehmen. Typisches Beispiel sind die Naturschutzausgleichsabgaben, im BNatSchG jetzt „Ersatzzahlung“ genannt.
(→ Naturschutzrecht).
Sie sind grundsätzlich zulässig.

Unproblematisch sind auch so genannte

Umweltnutzungs- und Entsorgungsabgaben,

die in Form von *Gebühren* für eine bestimmte umweltrelevante Leistung der Verwaltung erhoben werden (Beispiel: städtische Hausmüllentsorgung).

cc) Subventionen/Beihilfen (Environmental Subsidies)

Unter Subventionen versteht man vermögenswerte Geldleistungen des Staates an Private, die zur Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Zweckes ohne oder gegen geringe (unmittelbare) Gegenleistung gewährt werden. Es handelt sich also um den Transfer staatlicher Finanzmittel.

Beispiel: Subvention in Höhe von 20% der Kosten für die Installation einer Thermo-Solaranlage, gefördert durch das Wirtschaftsministerium M-V.

Abgrenzungsbeispiel: Keine Subvention ist die im EEG geregelte Abnahme- und Vergütungspflicht für Erneuerbare Energien, weil diese den Netzbetreiber (und nicht den Staat) trifft²⁸⁵.

Die meisten Subventionen werden in Deutschland in diesem Bereich ohne spezielle gesetzliche Grundlage, nur aufgrund entsprechender Haushaltsansätze (Haushaltsgesetz) gewährt.

Bei so genannten indirekten Subventionen handelt es sich um Steuervergünstigungen. Die Steuervergünstigungen im privaten Bereich (Einkommensteuer) wurden 1991 zum großen Teil zurückgenommen.²⁸⁶

285. EuGH, Slg. 2001-I, S. 2099 – Preussen Elektra; Erläuterungen zu der Entscheidung bei Kloepfer, *Umweltschutzrecht* 2008, § 11 Rn. 32.

286. Hierzu M. Rodi, *Steuervergünstigungen als Instrument der Umweltpolitik*, *StuW* 1994, S. 204 ff.

dd) Der Handel mit Emissionszertifikaten im Klimaschutzrecht

Im Rahmen des abgabenrechtlichen Instrumentariums wurden schon die handelbaren Nutzungsrechte angesprochen. Diesen soll nun noch einmal unser besonderes Augenmerk gelten. Fraglich ist, wie der Handel mit Emissionszertifikaten in das System des umweltrechtlichen Instrumentariums einzupassen ist. Mit Beginn des Jahres 2005 haben Deutschland und die EU ein neues Instrument für den Klimaschutz eingeführt: den Emissionshandel für das Treibhausgas CO₂. Dessen Prinzip: Von staatlicher Seite werden nach Maßgabe sog. Umweltqualitätsziele bzw. anhand von Emissionshöchstwerten für eine Region Emissionskontingente festgelegt und in dieser Höhe als Zertifikate verbrieft. Die Betreiber der jeweiligen Anlagen erhalten (in der ersten Runde) kostenlose Zertifikate. Diese berechtigen den Besitzer zum Ausstoß einer genau festgelegten Menge an CO₂. Verursacht seine Anlage mehr Emissionen, muss der Betreiber zusätzliche Zertifikate ankaufen. Umgekehrt ermöglicht eine Reduzierung der Emissionen, die überzähligen Berechtigungen zu verkaufen und so Gewinn zu machen.²⁸⁷ Der europäische Gesetzgeber gibt mit der Einrichtung des Emissionshandels ein globales Ziel vor, verordnet aber keine technischen Maßnahmen. Der Handlungsradius des jeweiligen Akteurs wird durch die Möglichkeit des Kaufs und Verkaufs von Zertifikaten erweitert und lediglich bei Nichterfüllung wird der Betroffene durch das ordnungsrechtliche Instrumentarium sanktioniert.²⁸⁸ Somit stellen die Emissionshandelsrichtlinie und ihre Umsetzung auf nationaler Ebene eine Abkehr von der traditionellen Instrumentenwahl dar.²⁸⁹ Der Emissionshandel soll ein Marktanzreiz für eine klimaverträgliche Entwicklung sein und ermöglicht ökonomische Flexibilität der Unternehmer. Die Logik des Zertifikatsystems führt – im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Instrumentarien – zur Optimierung der Umweltschutzkosten, die nach der Theorie jeweils dort aufgewendet werden, wo sie besonderes effizient sind. Der Kauf von Umweltlizenzen lohnt sich nämlich nur dann, wenn die Kosten für moderne Vermeidungstechniken langfristig höher liegen.

Rechtsgrundlage für die Ausgabe von handelbaren Emissionszertifikaten ist die am 25. Oktober 2003 in Kraft getretene europäische Richtlinie zur Einführung des Emissionshandels in Europa (EH-RL)²⁹⁰. Die EH-RL selbst wurde angestoßen durch das Kyoto-Protokoll vom 10.12.1997, in dem sich die Industrieländer verpflichteten, ihre Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 gegenüber 1990 um

287. Emissionshandel, Mehr Klimaschutz durch Wettbewerb, Broschüre des BMU, S. 4.

288. Zapfel, in: Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, S. 15.

289. Zapfel, in: Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, S. 25.

290. Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates (ABl. EG L 275, S. 32).

jährlich mindestens 5 % zu reduzieren.²⁹¹ Einige Staaten sind dabei höhere Minderungsverpflichtungen eingegangen als andere. Für die gesamte EU lautet das Reduktionsziel 8 %, Deutschland hat sich sogar zu einer Minderung um 21 % verpflichtet. Eines der Anliegen der regelmäßig stattfindenden Vertragsstaatenkonferenzen des Kyoto-Protokolls ist es, dass die Staatengemeinschaft sich auf ein Klimaschutzregime für die Zeit nach 2012 einigt, das auf der Architektur des Kyoto-Protokolls aufbaut.

In Deutschland wurde die EH-Richtlinie im Januar 2005 in einem dreistufigen System umgesetzt: durch das Treibhausgasemissionshandelsgesetz (TEHG)²⁹², das Zuteilungsgesetz 2007 (ZuG 2007)²⁹³ bzw. für die Zuteilungsperiode 2008 – 2012 das ZuG 2012²⁹⁴ und die Zuteilungsverordnung (ZuV)²⁹⁵.

Anhand des sog. Nationalen Allokationsplans (NAP) wurde im März 2004 festgelegt, wie viel CO₂ von den vom Emissionshandel erfassten Anlagen ab 2005 insgesamt ausgestoßen werden darf und nach welchen Regeln dieses Emissionsbudget auf die einzelnen Anlagen verteilt wird. Die Pläne werden für die jeweilige Zuteilungsperiode immer neu ausgearbeitet²⁹⁶.

c) Reflexive und konsensuale Instrumente

aa) *Umweltinformation (UIG)*

Der deutsche Gesetzgeber hatte am 9.7.1994 zur Umsetzung der EG-Richtlinie 90/313/EWG das Gesetz über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (Umweltinformationsgesetz – UIG) verabschiedet.²⁹⁷ Am 14.02.2005 wurde dieses durch das neue Umweltinformationsgesetz²⁹⁸ des Bundes abgelöst. Dieses dient der Umsetzung der zwingenden Vorgaben der Richtlinie 2003/4/EG. Beide EG-Richtlinien wurden vor dem Hintergrund des chronischen Vollzugsdefizits im Umweltbereich geschaffen. Der Umweltinformations-

291. Vgl. allg. zur EH-RL: Weinreich/Marr, NJW 2005, S. 1078 ff ; Begemann/Lustermann, NVwZ 2006, S. 135 f.

292. Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft vom 8.7.2004 (BGBl. I, S. 1578).

293. Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 vom 27.8.2004 (BGBl. I, S. 2211).

294. Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 vom 7.8.2007 (BGBl. I, S. 1788).

295. Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005 bis 2007 vom 31.8.2004 (BGBl. I, S. 2255).

296. Vgl. zu neueren Entwicklungen auch Peine, Neuere Entwicklungen im Emissionshandelsrecht der Bundesrepublik Deutschland, EurUP 2008, S. 102 ff.

297. BGBl. I, S. 1490.

298. BGBl. I, S. 3704.

anspruch soll die Vollzugskontrolle teilweise auf die Öffentlichkeit übertragen. Interessierte Bürger, Naturschutzverbände, ggf. auch konkurrierende Wirtschaftsunternehmen sollen die zuständigen Behörden und die Öffentlichkeit auf bestehende Vollzugsprobleme aufmerksam machen²⁹⁹. Das Gesetz geht von einem Jedermanns-Recht in Bezug auf „Informationen über die Umwelt“ aus, § 3 Abs. 1 S. 1 UIG: Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen, über die eine informationspflichtige Stelle im Sinne des § 2 Abs. 1 verfügt, ohne ein rechtliches Interesse darlegen zu müssen. Daneben bleiben andere Ansprüche auf Zugang zu Informationen unberührt.

§ 2 Abs. 3 UIG (lesen!) definiert den Begriff der Umweltinformation. Dies sind z. B. alle Daten über

- den Zustand der Gewässer, der Luft, des Bodens, der Tier- und Pflanzenwelt und der natürlichen Lebensräume
- Tätigkeiten einschließlich solcher, von denen Belästigungen wie beispielsweise Lärm ausgehen oder Maßnahmen, die diesen Zustand beeinträchtigen oder beeinträchtigen können
- Tätigkeiten oder Maßnahmen zum Schutz dieser Umweltbereiche einschl. verwaltungstechnischer Maßnahmen und Programme zum Umweltschutz.

Es handelt sich also um einen weit gefassten Umweltbegriff und alle denkbaren Handlungsmöglichkeiten.

Die Zugangsmöglichkeiten zu Umweltinformationen wurden durch die Neufassung des UIG deutlich verbessert.³⁰⁰ Neben Behörden, die im Bereich des Umweltschutzes tätig sind, sind nach § 2 Abs. 1 Nr. 2 UIG auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts informationspflichtig, soweit sie öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder öffentliche Dienstleistungen erbringen, die in Zusammenhang mit der Umwelt stehen. Derartige private informationspflichtige Stellen können beispielsweise die Deutsche Bahn AG oder die Telekom AG sein.³⁰¹

Gem. § 3 Abs. 2 UIG kann der Informationszugang durch Auskunftserteilung, Gewährung von Akteneinsicht oder auf sonstige Weise gewährt werden.

299. So ausdrücklich Turiaux, NJW 1994, S. 2319.

300. Vgl. Guckelberger, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, in: UPR 2006, S. 89 ff.

301. Siehe Gesetzesmaterialien BT-Drucks. 15/3680, S. 2.

Das UIG steht nicht in der Tradition der „beschränkten Öffentlichkeit“ im (deutschen) Verwaltungsverfahren – vgl. z. B. das eingeschränkte Akteneinsichtsrecht (nur für Beteiligte) des § 9 VwVfG – und basiert auf anderen Vorstellungen, die im skandinavischen und im US-amerikanischen Recht verankert sind. Jedermann hat gegenüber jeder Behörde, bei der die begehrten Informationen vorhanden sind, einen Informationsanspruch.

Rechtsschutz wird gem. § 6 Abs. 1 UIG durch die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs gewährt. Diese Sonderzuweisung gilt sowohl für den Fall, dass eine bundesunmittelbare juristische Person des öffentlichen Rechts informationspflichtig ist, als auch für den Fall, dass eine private Stelle Auskunft erteilen soll. Damit verhindert der § 6 Abs. 1 UIG eine Rechtswegaufspaltung, die bis dato aufgrund der Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte für Ansprüche gegen juristische Personen des Privatrechts den Rechtsschutz der Betroffenen erschwerte.

Nachdem über den Antrag auf Information durch Bescheid zu befinden ist (§ 5 Abs. 2 UIG), kann gegen eine ablehnende Entscheidung Widerspruch (§§ 68 ff. VwGO) und ggf. Verpflichtungsklage erhoben werden (§ 6 UIG). Auch dies fällt „aus dem System“, wonach Verfahrensrechte gewöhnlich nicht separat durchgesetzt werden können, vgl. § 44a VwGO. Die Klagebefugnis hat hier (ausnahmsweise) ebenfalls jedermann (Popularklage auf Information). Eine Durchführung des Widerspruchsverfahrens ist übrigens entgegen den §§ 68 – 73 VwGO auch bei Entscheidungen oberster Bundesbehörden erforderlich. Das neue Informationsfreiheitsgesetz (IFG)³⁰², das am 1.6. 2006 in Kraft trat³⁰³, wird im Bereich des besonderen Umweltrechts behandelt. Es betrifft nicht speziell den Bereich der Umweltinformationen, Einzelregelungen können aber wohl argumentativ verwendet werden.

bb) Informationspolitik der Behörden

Eine andere Zielrichtung hat die Umweltinformationspolitik der Behörden gegenüber dem Bürger. Spätestens seit der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl und den „Glykolwein“-Skandalen ist die Bedeutung und Notwendigkeit einer staatlichen, umweltbezogenen Informationspolitik im Gespräch. Diese lässt sich in verschiedenen Formen denken (individuelle Beratung bei Anträgen bis hin zur Auszeichnung für umweltfreundliche Produkte - „blauer Engel“ - oder umweltfreundliches Verhalten). Soweit lediglich unterstützende Hilfe angeboten wird, treten keine spezifischen juristischen Schwierigkeiten auf. Anders bei Warnungen vor umweltschädlichen Produkten etc.: Hier treten grundle-

302. BGBl. I, S. 2722.

303. Vgl. einführend Beckemper, LKV 2006, S. 300 ff.; Kloepfer/v. Lewinski, DVBl 2005, S. 1277 ff.; Kugelmann, NJW 2005, S. 3609 ff.

gende Probleme auf, weil Warnungen vor Produkten z. B. zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zwischen verschiedenen Anbietern führen können. Die Warnungen können dann – obwohl sie regelmäßig „nur“ schlichtes Verwaltungshandeln darstellen – Eingriffsqualität (Merkmale der Finalität, Zielgerichtetheit, Schwere) erreichen und bedürfen dann u. U. einer gesetzlichen Grundlage. Diese liegt aber nur in seltenen Fällen vor und wird grundrechtsdogmatisch bei der Problematik der mittelbaren oder auch faktischen Grundrechtsbeeinträchtigung verortet.

Beispiel: Das Umweltbundesamt hat nach dem Gesetz u. a. die Aufgabe, die Öffentlichkeit in Umweltfragen aufzuklären, § 2 Abs. 1 Nr. 2 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes³⁰⁴. Aber: Aufgabe ist nicht Befugnis bzw. eine Aufgabenzuweisungsnorm ist nicht zugleich eine Befugnisnorm, so dass die Information spätestens bei grundrechtsrelevanten Beeinträchtigungen zu enden hat. Für solche grundrechtsrelevanten Eingriffe bedarf es nach der Wesentlichkeitstheorie des BVerfG bekanntlich einer Ermächtigungsgrundlage in der Form eines Parlamentsgesetzes. Diese ist gerade nicht vorhanden.

Hier sind noch viele Fragen offen und prüfungsrelevant. Dies betrifft schon die Kompetenzwahrnehmung, die insbesondere bei der Abgrenzung staatlicher zu kommunalen Aufgaben relevant werden kann, aber auch zwischen Bund und Ländern relevant ist. Für die Bundesregierung hat inzwischen das BVerfG entschieden, dass sie auf Grund ihrer Aufgabe als Staatsleitung [vgl. dazu Art. 65 GG] überall dort zur Informationsarbeit berechtigt sei, wo ihr eine gesamtstaatliche Verantwortung zukommt, die mit Hilfe von Informationen wahrgenommen werden kann.³⁰⁵ Das lässt noch viele Fragen offen.

Inhaltlich gilt: Prinzipiell haben die Behörden ordentlich zu prüfen, eine gewisse Zurückhaltung an den Tag zu legen und müssen wahrheitsgemäß und sachlich berichten bzw. warnen. Eine vergleichbare Konstellation wie bei Warnungen kann eintreten, wenn einzelne Produkte aus Umweltgründen *besonders* (positiv) hervorgehoben werden. Nicht ohne Grund lässt die Bundesrepublik einen Teil dieser Aufgaben über eine rechtlich verselbständigte Stiftung („Stiftung Warentest“) erledigen.

cc) Mitwirkung von Verbänden und Bürgern an Umweltentscheidungen und deren Kontrolle

304. BGBl. I vom 22.7.1974, S. 1505, geändert durch Gesetz vom 2.5.1996, BGBl. I, S. 660.

305. BVerfGE 105, 252 und 279; näher Maurer, Allg. Verwaltungsrecht, S. 413 ff.

Umweltprobleme können in der Gesellschaft oft nur in einer konzertierten Aktion gelöst werden (Kooperationsprinzip). Die Ausbildung von Umweltbewusstsein und Wissen, Engagement und Institutionen (Kapazität) ist nicht nur Sache des Rechts und nicht nur Sache des Staates. Es gibt aber auch einige rechtliche Instrumente. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang das Recht der Beteiligung bestimmter Naturschutzverbände, an spezifischen Verfahren, Gesetzgebung und Verwaltung teilzunehmen. Ein weiterer Schritt in diese Richtung ist die gerichtliche Kontrolle entsprechender Entscheidungen, das sog. Vereinsklagerecht, das nunmehr ins BNatSchG (vgl. § 64 BNatSchG) aufgenommen worden ist und auf welches auch im NatSchAG MV Bezug genommen wird (vgl. § 30 NatSchAG MV).

dd) Umweltschutz im Betrieb

(1) Betriebliche Eigenüberwachung

Die staatliche Kontrolle der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften wird vor allem im Industriebereich durch eine in Gestalt sog. Umweltschutzbeauftragter institutionalisierte betriebsinterne und eigenverantwortliche Überwachung ergänzt. Die Bezeichnung „Umweltschutzbeauftragte“ stellt einen Sammelbegriff dar, der bislang vom Gesetzgeber selbst nicht verwendet wurde.

Beispiele sind der Immissionsschutzbeauftragte (§§ 53 ff. BImSchG; 5. BImSchV); der Betriebsbeauftragte für Abfall (§ 54 KrW-/AbfG).

Die Bestellung des Umweltschutzbeauftragten ist vom Unternehmen selbst vorzunehmen. Der Umweltschutzbeauftragte hat keinerlei hoheitliche Befugnisse. Er ist eingegliedert in den Betrieb und unterliegt gewöhnlich auch dem Weisungsrecht des Vorgesetzten. Dafür hat er in der Regel einen verbesserten Kündigungsschutz. Die Stellung der Umweltschutzbeauftragten ist in den einzelnen Umweltgesetzen unterschiedlich ausgeformt. Neben seiner Kontrollfunktion (Überwachung der Einhaltung umweltrechtlicher Vorschriften) hat der Umweltschutzbeauftragte Initiativfunktion, soll also Umweltschutzziele in die Firmenpolitik einbringen. Er hat die Betriebsangehörigen über die betriebliche Umweltlage zu informieren (Aufklärungsfunktion) und hat jährlich dem Betriebsinhaber über die eigenen Aktivitäten zu berichten (Berichtsfunktion).

(2) Freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen am Umweltmanagement – Umweltaudit – System

Eine Initiative der Europäischen Gemeinschaften ist das sog. Umwelt-Audit-System, auch Öko-Audit-System genannt. Der Begriff „Audit“

stammt aus dem Englischen (an sich dem Lateinischen, „audire“) und steht für Überprüfung oder Prüfung. Unter Umwelt-Audit versteht man eine systematische Untersuchung der umweltrelevanten Arbeitsvorgänge in einem Unternehmen in technischer, organisatorischer und rechtlicher Hinsicht. Im internationalen Schrifttum ist zumeist die Bezeichnung EMAS (Abkürzung für Eco-Management and Audit Schemes) gebräuchlicher.³⁰⁶ Die Teilnahme am Umwelt-Audit ist freiwillig, deshalb keine direkte Verhaltenssteuerung. Am 11.01.2010 ist die novellierte Umwelt-Audit-Verordnung (EMAS III) mit zahlreichen Neuerungen (Einführung eines neuen Logos u. a.) in Kraft getreten³⁰⁷. Umwelt-Audits sind systematische, umwelttechnische und umweltrechtliche Betriebsprüfungen. Sie dienen der Feststellung, ob und wie gut Umweltschutzorganisationen, Umweltschutzmanagement und Umweltschutzeinrichtungen innerhalb einer Unternehmung, eines Betriebs oder eines Werks funktionieren.³⁰⁸

Nach der ersten (freiwilligen) Umweltprüfung und nach jeder folgenden Betriebsprüfung wird eine Umwelterklärung erstellt, die für die Öffentlichkeit verfasst und in knapper, verständlicher Form geschrieben wird. Obwohl freiwillig, bedient sich dieses System eigens zugelassener, unabhängiger Umweltgutachter. Ein anspruchsvolles Audit ist aufwändig und kostspielig.

Ziel der Öko-Audit-Verordnung ist die Förderung der kontinuierlichen Verbesserung des betrieblichen Umweltschutzes. Die Öko-Audit-Verordnung arbeitet zu diesem Zweck nicht mit ordnungsrechtlichen Ge- oder Verboten, sondern mit einem Anreizsystem, das den Unternehmen den Umweltschutz als eigene Aufgabe „schmackhaft machen“ will. Sie ist ein Mittel indirekter Verhaltenssteuerung und basiert auf dem Kooperationsprinzip. Als Anreize fungieren bislang folgende Gesichtspunkte:

- Kosteneinsparung beispielsweise durch Energie-, Material- und Abfallreduzierung.
- Sicherheitsgewinn (Verminderung der Gefahr von Betriebsstörungen und Unfällen).
- Marketing-Effekt (Imagesteigerung gegenüber Kunden und Lieferanten)
- Steigerung der Motivation der Beschäftigten und deren Identifikation mit dem Betrieb (Umweltschutz als „gemeinsame Aufgabe“).

306. Öko-Audit-VO: Nr. 32 Sammlung C. F. Müller.

307. VO (EU) Nr. 1221/2009, ABl. EU L 342, S. 1

308. Vgl. Scherer, NVwZ 1993, S. 11.

- Erleichterungen bei Antragstellungen und bei der Überwachung (§ 58e BImSchG).

(3) Konsensuale Instrumente

Als konsensuale Instrumente des Umweltschutzes seien beispielhaft genannt:

- Informelle Vollzugsabsprachen
- Selbstverpflichtungen (der Industrie)
- Vertragsnaturschutz

Konsensuale Instrumente haben regelmäßig eine gute Akzeptanz. Diese ist allerdings in der Regel nicht umsonst zu haben, sondern muss durch finanzielles und in der Regel auch inhaltliches Entgegenkommen erkaufte werden. Bei den industriellen Selbstverpflichtungen (oder Umweltvereinbarungen) ist der Verzicht auf fällige einseitige Regulierung der Preis der Akzeptanz und das bedeutet regelmäßig Abstriche an der verfolgten inhaltlichen Zielsetzung. Dies konnte in der jüngsten Vergangenheit deutlich am sog. Atomkonsens beobachtet werden, bei Selbstverpflichtungen fehlt darüber hinaus meist ein Sanktionsmechanismus, regelmäßig können die Verbände verbindliche Zusagen zu Lasten ihrer Mitgliedsunternehmen gar nicht abgeben. Selbstverpflichtungen und Umweltvereinbarungen sind in der Regel de facto Normsubstitute. Welche rechtlichen, auch verfassungsrechtlichen Konsequenzen das hat, ist weitgehend offen. Der Vertragsnaturschutz gem. § 3 Abs. 3 BNatSchG wird im Bereich des Naturschutzrechts behandelt.

d) Umwelthaftungsrichtlinie und Umweltschadensgesetz als flankierende Instrumente

Die sog. Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG³⁰⁹, die am 21. April 2004 von der EG zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden erlassen wurde, hat das Ziel, dem Gesundheitsrisiko durch Schädigungen von Gewässern und Böden innerhalb der EU sowie dem Verlust und der Schädigung geschützter Lebensräume und Arten entgegenzuwirken. Die Richtlinie ist in Deutschland durch das Umweltschadensgesetz³¹⁰ umgesetzt worden. Das Gesetz legt Mindestanforderungen für die Vermeidung und Sanierung von erheblichen Schädigungen von geschützten Lebensräumen und Arten sowie Gewässern und Böden fest, Art. 5, 6 UHRL iVm Anhang II, §§ 4 ff. USchadG [Zusammenhang mit Natura 2000 (FFH-RL, VSRL) und zur WRRL]. Somit ist hier nicht der zivilrechtliche Ausgleich von Individualschäden und damit

309. Abl. EG 2004 Nr. L 143, S. 56.

310. Umweltschadensgesetz vom 10.5.2007, BGBl. I, S. 666, geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 19.7.2007, BGBl. I, S. 1462.

Schadensersatz bei Eigentums- oder Gesundheitsschäden vorgesehen. Hierfür bleibt es beim Anwendungsbereich des UHG. Vielmehr legt das Umweltschadensgesetz fest, dass derjenige, der eine Tätigkeit ausübt, bei der zum Beispiel durch Unfälle die Umwelt erheblich beeinträchtigt werden kann, zur Schadensvermeidung bzw. -sanierung verpflichtet ist, §§ 5, 6 USchadG. Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Haftung. In Betracht kommt u. a. der Betrieb von Chemiefabriken, der Einsatz gentechnisch veränderter Organismen oder die Gefahrgutbeförderung auf der Straße oder dem Wasser. In § 3 Abs. 1 Nr. 1 USchadG wird für „Umweltschäden und unmittelbare Gefahren solcher Schäden, die durch eine der in Anlage 1 aufgeführten beruflichen Tätigkeiten verursacht werden“, eine **Gefährdungshaftung** normiert. Demgegenüber statuiert § 3 Abs. 1 Nr. 2 USchadG für „Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen, welche durch andere als in Anlage 1 aufgeführte berufliche Tätigkeiten verursacht werden“, eine **Verschuldenshaftung**.

Damit sollen erstmals einheitliche Anforderungen für die Sanierung von Umweltschäden festgelegt werden. Neu ist zudem, dass Umweltverbänden ein Klagerecht eingeräumt wird, um Sanierungsmaßnahmen vor Gericht durchzusetzen, Art. 12 UHRL, § 11 USchadG.

Kontrollfragen:

1. Nennen Sie zwei Beispiele für Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung im Umweltrecht.
2. Was sind mögliche Nachteile sog. informeller Absprachen zwischen dem Staat und Wirtschaftsunternehmen?
3. Wozu dient das Umweltschadensgesetz und nennen Sie drei Beispiele für berufliche Tätigkeiten, die hier erfasst werden.

6 Verwaltungskompetenzen und Verwaltungsorganisation im Umweltschutz

6.1 Verwaltungskompetenzen

Die Verwaltungskompetenz im Bereich des Umwelt- und Naturschutzrechts liegt nach der allgemeinen verfassungsrechtlichen Zuordnung (Art. 30, 83 ff. GG) bei den Ländern.

Neben dem Landesumweltrecht führen die Länder gem. Art. 83 Abs. 1 GG auch das Bundesumweltrecht grundsätzlich als eigene Angelegenheit aus, was bedeutet, dass sie entsprechende Umweltbehörden errichten und grundsätzlich dasungsverfahren bestimmen³¹¹. Enthalten von den Ländern zu vollziehende Bundesgesetze eigene Vorschriften über das Verfahren oder zum Erlass von Verwaltungsvorschriften, können die Länder hiervon gem. Art. 84 Abs. 1 S. 2 GG abweichen, wenn der Bund diese Abweichungsmöglichkeit nicht wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung mit Zustimmung des Bundesrates gem. Art. 84 Abs. 1 S. 5 und 6 GG per Gesetz ausschließt.

Bei der Ausführung der Bundesgesetze als eigene Angelegenheit unterliegen die Länder gem. Art. 84 Abs. 3 S. 1 GG der Rechtsaufsicht des Bundes, die sich allein auf die Gesetzmäßigkeit des Vollzug beschränkt.

Werden die Länder im Bereich der Bundesauftragsverwaltung i.S.d. Art. 85 GG tätig, (beispielsweise im Bereich der Kernenergie, vgl. Art. 87c GG, § 24 AtG), besteht ein umfassendes Weisungsrecht der entsprechenden obersten Bundesbehörde, ferner unterliegen die Länder in diesen Bereichen gem. Art. 85 Abs. 4 S. 1 GG der sich zusätzlich auf die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns erstreckenden Fachaufsicht des Bundes.

Die Finanzierungslast ist hierbei in Art. 104a GG geregelt. Im Bereich des Vollzuges der Länder gem. §§ 83, 84 GG wird diese von den Ländern, im Bereich der Bundesauftragsverwaltung vom Bund getragen.

Bundeseigene Vollzugszuständigkeiten i.S.d. Art. 86 ff. GG stehen dem Bund auch im Bereich der Umweltverwaltung nur wenige zu, bspw. gem. Art 87 Abs. 1, 89 Abs. 2 S. 1 GG die Verwaltung der Bundeswasserstraßen. Allerdings kann der Bund gem. Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG im Bereich seiner Gesetzgebungszuständigkeiten durch einfaches Gesetz selbstständige Bundesoberbehörden errichten. Im Bereich des Umwelt-

311. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 4 Rn. 52.

schutzes hat er hiervon bspw. mit dem Umweltbundesamt (UBA), dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) oder dem Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) Gebrauch gemacht³¹².

1. Bundesverwaltung

Höchste Umweltbehörde auf Bundesebene das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), allerdings liegen wegen der Querschnittsmaterien des Umweltrechts ebenfalls wichtige Umweltschutzkompetenzen bei anderen Ministerien mit eigenen Umweltreferaten, bspw. beim Wirtschafts- oder Landwirtschaftsministerium. Die Ministerien sind innerhalb der Bundesregierung für die Ausgestaltung der Umweltpolitik des Bundes zuständig.

Des Weiteren stellt der Bund die genannten Bundesoberbehörden, von denen das Bundesamt für Naturschutz, das Bundesamt für Strahlenschutz und das Umweltbundesamt zum Geschäftsbereich des BMU gehören. Andere Bundesbehörden wie bspw. die Bundesanstalt für Gewässerkunde oder der Deutsche Wetterdienst sind weniger für den Gesetzesvollzug als für Forschung und Dokumentation zuständig.

Als koordinierendes und beratendes Gremium für die Umweltpolitik sowie für die Gewährleistung eines einheitlichen Vollzugs in Bund und Ländern gibt es noch die Umweltministerkonferenz (UMK), eine regelmäßig stattfindende Fachzusammenkunft der Umweltminister der Länder und des Bundes. Aus den im Wesentlichen durch die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften für verschiedene Umweltbelange vorbereiteten Zusammenkünften gehen dann gemeinsame Empfehlungen für die Landesregierungen und -verwaltungen mit rein politischer Bindungskraft hervor.

2. Länderverwaltung

Die Landesumweltverwaltungen sind je nach drei oder zweistufigem Verwaltungsaufbau des jeweiligen Bundeslandes unterschiedlich gegliedert, wobei das entsprechende Ministerium die jeweils oberste Landesbehörde darstellt³¹³. Die Unterschiede in der Struktur der Landesumweltverwaltungen der verschiedenen Bundesländer haben zudem im Zuge unterschiedlicher Reformansätze in den letzten Jahren noch einmal stark zugenommen.

Für bestimmte umweltfachliche und technische Aufgaben haben die Bundesländer verbreitet Sonderbehörden ohne eigenen Verwaltungsunterbau errichtet. Dies sind beispielsweise die im Geschäftsbereich der

312. Vgl. Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 132f.

313. Vgl. hierzu vertiefend Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 137 ff.

Landesumweltministerien tätigen Landesanstalten/Landesämter für Umweltschutz, die für den Vollzug zentraler Umweltaufgaben im gesamten Landesgebiet zuständig sind. Auch auf örtlicher Ebene gibt es zahlreiche Sonderbehörden oder Landesbetriebe mit speziellen Vollzugsaufgaben, die technische Aufgaben wie beispielsweise die Durchführung von Messungen, hoheitliche Überwachungsmaßnahmen oder vereinzelt auch Genehmigungsverfahren durchführen, bspw. sind in M-V die StÄLÜ für immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren zuständig.

3. Kommunalverwaltung

Die Gemeinden und Kreise nehmen im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung gem. Art. 28 Abs. 2 GG ebenfalls zahlreiche Aufgaben des Umweltschutzes wahr³¹⁴. Sie haben Umweltschutzaspekte sowohl im Rahmen ihrer kommunalen Planungshoheit (insbes. Bauleitplanung gem. § 2 Abs. 1 S. 1 BauGB), beim Betrieb kommunaler Einrichtungen (bspw. Wasser- und Abwasserversorgung) als auch im Zusammenhang mit gemeindlichen Dienstleistungen zu berücksichtigen.

Die Kreise und kreisfreien Städte nehmen ferner Aufsichtstätigkeiten im Bereich des Umweltrechts wahr und zuletzt obliegt den Gemeinden und Gemeindeverbänden die Abwehr von Umweltgefahren im Rahmen ihrer allgemeinen Zuständigkeit als örtliche Ordnungsbehörden.

4. Umweltverwaltung im Mehrebenensystem

Besonders in den durch europäische Richtlinien geprägten Bereichen des Umweltrechts ist es zusätzlich notwendig, dass die Umweltverwaltungen des Bundes und der Länder entsprechend ihrer jeweiligen Regelungs- und Vollzugszuständigkeiten mit den zuständigen Institutionen der Union zusammenarbeiten³¹⁵.

5. Besondere Formen der Verwaltungsorganisation am Beispiel des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Ein Beispiel für besondere Formen der Verwaltungsorganisation finden wir in der Organisation der Abfallentsorgung nach dem KrW-/AbfG³¹⁶. Die Abfallentsorgung war traditionell eine öffentliche Aufgabe, die von den früher allgemein entsorgungspflichtigen Körperschaften erfüllt wurde. Seit Ende der 80iger Jahre wird jedoch durch die Abfallgesetz-

314. Vgl. hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 4 Rn. 54 und vertiefend Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 140 ff.

315. Vertiefend mit Beispielen Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 145 ff.

316. Vgl. hierzu ausführlich Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 20 Rn. 201ff.

gebung die Strategie einer Privatisierung von Entsorgungsaufgaben verfolgt, um öffentliche Entsorgungskapazitäten zu entlasten und Anreize zur verstärkten Vermeidung von Abfällen zu geben.

Nach den §§ 16-18 KrW-/AbfG wird können sich daher Erzeuger und Besitzer von Abfällen zur Erfüllung ihrer Verwertungs- und Beseitigungspflichten der Hilfe privater Dritter bedienen. Nach § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG können Dritte mit der Wahrnehmung der Aufgabe – unbeschadet der fortbestehenden Verantwortlichkeit des Erzeugers und Besitzers - beauftragt werden. § 16 Abs. 2 KrW-/AbfG ermöglicht darüber hinausgehend eine Übertragung der Entsorgungsaufgabe auf Dritte, bei der der Dritte selbst zum Verantwortlichen für die Abfallverwertung oder Beseitigung wird und an die Stelle des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen tritt.

Dritter in diesem Sinne kann jede natürliche oder juristische Person sein, sofern sie nach § 16 Abs.1 S.3 KrW-/AbfG über die erforderliche Zuverlässigkeit, d.h. über die ausreichende Fachkompetenz und persönliche Integrität verfügt.

Ferner können Erzeuger und Besitzer von Abfällen aus gewerblichen oder sonstigen wirtschaftlichen Unternehmen oder öffentlichen Einrichtungen gem. § 17 Abs.1 S.1 KrW-/AbfG Verbände bilden, die von den Erzeugern oder Besitzern von Abfällen mit der Erfüllung ihrer Verwertungs- und Beseitigungspflichten beauftragt werden können. Schließlich können gem. § 18 Abs.1 KrW-/AbfG die Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern und Landwirtschaftskammern (Selbstverwaltungskörperschaften der Wirtschaft) Einrichtungen bilden, die von den Erzeugern und Besitzern von Abfällen mit der Erfüllung ihrer Verwertungs- und Beseitigungspflichten beauftragt werden können.

7 Rechtsschutz im Umweltrecht

7.1 Grundsätzliches

Das Umweltrecht ist von klaren Interessengegensätzen geprägt. Von umweltrelevanten Entscheidungen können sowohl Vorhabenträger als auch von den Auswirkungen betroffene Bürger in unterschiedlicher Art und Weise in ihren Interessen tangiert werden.

Der Rechtsschutz im weiteren Sinne beginnt im Umweltrecht bereits im Laufe des entsprechenden Verwaltungsverfahrens im Vorfeld umweltrelevanter Großvorhaben, denn bereits hier können und müssen betroffene Bürger oder Initiativen im Rahmen ihrer Mitwirkungsrechte Einwendungen vorbringen.

Die später ansetzende Verwaltungsgerichtsbarkeit sieht ihre Aufgabe in Anlehnung an Art. 19 Abs. 4 GG vornehmlich in der Gewährung von Rechtsschutz im eigentlichen Sinne, also in dem Schutz gesetzlich geschützter (subjektiver) Rechte des einzelnen. Daher steht der Verwaltungsrechtsweg grundsätzlich nur demjenigen offen, der gem. § 42 Abs. 2 VwGO die Verletzung eigener subjektiv öffentlicher Rechte geltend machen kann. Diese Vorschrift gilt ausdrücklich nur für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen, wird jedoch von der Rechtsprechung für sämtliche Rechtsschutzbegehren vorausgesetzt³¹⁷. Auch für das Normenkontrollverfahren gilt gem. § 47 Abs. 2 VwGO derselbe Maßstab, auch wenn sich die Prüfung durch das Gericht im Normenkontrollverfahren nach Überwindung dieser „Zulässigkeitshürde“ auf das objektive Recht erweitert.

Diese in Deutschland traditionelle Konzeption schränkt die Möglichkeit gerichtlicher Kontrolle umweltrelevanter Entscheidungen deswegen erheblich ein³¹⁸, weil dem einzelnen im Bereich des Umweltrechts in vergleichsweise seltenen Fällen eigene subjektiv öffentliche Rechte eingeräumt werden. Wie oben unter II., 4., c) gesehen hat der einzelne keinen grundrechtlich abgesicherten Anspruch auf eine intakte Umwelt, weswegen ein Großteil der umweltrechtlichen Bestimmungen objektivrechtlicher Natur ist. Daher sind faktisch von einer umweltrelevanten Entscheidung Betroffene einerseits häufig nicht entsprechend klagebefugt. Ferner können klagebefugte Dritte häufig keine vollständige gerichtliche Kontrolle der angegriffene Verwaltungsentscheidungen erreichen, denn das Gericht prüft im Falle von Klagen Drittbetroffener

317. Vgl. hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 150.

318. Vgl. zu dieser Problematik vertiefend und m.w.N. Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 150.

nur die Einhaltung sog. drittschützender Normen, also nur die Einhaltung der Normen, die dem jeweiligen Kläger ein subjektiv öffentliches Recht vermitteln, insoweit kann es dann auch bei objektiver Rechtswidrigkeit der angegriffenen Verwaltungsentscheidung zu Klageabweisungen kommen.

7.2 Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren

In zahlreichen Gesetzen ist die Beteiligung Dritter im Rahmen des Verwaltungsverfahrens im Vorfeld umweltrelevanter Großvorhaben vorgesehen³¹⁹. Die frühzeitige Anhörung Drittbetroffener hilft der Behörde einerseits bei der Sachverhaltsermittlung, andererseits soll sie eine angemessene Berücksichtigung der Interessen dieser ermöglichen³²⁰.

Die von den Betroffenen oder der Öffentlichkeit in diesem Rahmen vorgebrachten Einwendungen sind Ausschlussfristen unterworfen, deren Versäumung entweder bewirkt, dass die betreffenden Einwendungen im Verwaltungsverfahren nicht mehr erörtert werden müssen (sog. formelle Präklusion), oder sogar dazu führt, dass diese Einwendungen auch in einem späteren Widerspruchsverfahren und einem sich eventuell anschließenden Verwaltungsprozess nicht mehr geltend gemacht werden können (sog. materielle Präklusion)³²¹.

Soweit gesetzlich zugelassen verfügen auch Umweltschutzverbände über Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren. Die in diesem Zusammenhang im Naturschutzrecht relevante Vorschrift ist § 63 BNatSchG (lesen!). Hiernach ist den nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes vom Bund anerkannten Vereinigungen in vielen Fällen naturschutzrelevanter Vorhaben und Maßnahmen im Rahmen des entsprechenden Verfahrens Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben. Auch in den §§ 2 Abs.6, 9 Abs. 1, 14i Abs. 1 UVPG ist im Zuge des Unionsrechts eine Verbandsbeteiligung für UVP- und SUP-pflichtige Vorhaben geregelt worden.

Ferner müssen die rechtzeitig vorgebrachten Einwendungen der Verbände immer dann erörtert werden, wenn die Umweltgesetze eine von potentieller Betroffenheit unabhängige Populärbeteiligung (Beteiligung der Öffentlichkeit) eröffnen, wie es bspw. in § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG geregelt ist.

319. Vgl. bspw. § 10 Abs. 3 S. 4 BImSchG, § 11 WHG, § 9 UVPG, § 73 VwVfG.

320. Hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 6 Rn. 2 ff.

321. Vgl. im Detail Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 6 Rn. 5.

7.3 Rechtsschutz durch die nationalen Verwaltungsgerichte

a) Klagen gegen und auf umweltrechtliche Verwaltungsakte

aa) Klagen direkt betroffener Bürger

Für Klagen von Adressaten belastender Verfügungen, die auf Bestimmungen des Umweltrechts gestützt werden, bestehen keine besonderen Einschränkungen³²². Solche Verfügungen können ggf. nach Durchführung eines Vorverfahrens gem. den §§ 68 ff. VwGO mit der Anfechtungsklage angegriffen und hiermit einer umfassenden Überprüfung der Rechtmäßigkeit zugeführt werden. Die Klagebefugnis ist in diesen Fällen unkompliziert nach der sog. Adressatentheorie gegeben, denn der Adressat einer belastenden Verfügung kann stets geltend machen, durch diese Verfügung möglicherweise in seinen Rechten verletzt worden zu sein.

Gegen Ablehnungen von Genehmigungsanträgen kann der Adressat nach Durchführung eines Vorverfahrens entsprechend eine Verpflichtungsklage (bei Kontrollerlaubnissen) auf die begehrte Genehmigung oder auf ermessensfehlerfreie Entscheidung (bei Ermessensentscheidungen) über die Genehmigung erheben³²³.

bb) Rechtsschutzmöglichkeiten für drittbetroffene Bürger

Wie eingangs gesehen, wirkt die Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO wie ein Filter im Verwaltungsprozess. Dies gilt besonders dann, wenn sich Drittbetroffene gegen bestimmte Verwaltungsentscheidungen wehren möchten³²⁴. Sie können nur gegen Verstöße der Verwaltung gegen sog. **drittschützende Normen** (subjektiv-öffentliche Rechte) gerichtlich vorgehen. Dies sind nach der herrschenden Schutznormlehre solche Normen, die zumindest auch dem Schutz eines von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreises zu dienen bestimmt sind, dem auch der Kläger angehören muss. Vorschriften, die ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit erlassen worden sind, gehören nicht dazu. Der Umfang des genannten durch eine drittschützende Norm begünstigten Personenkreises (häufig „Nachbarn“) bestimmt sich im Falle umweltbelastender Anlagen anhand der Intensität und der Reichweite der von der Anlage ausgehenden Auswirkungen³²⁵.

322. Vgl. hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 152.

323. Auch hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 153.

324. Vgl. hierzu vertiefend Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 162 ff.

325. Vgl. hierzu m.w.N. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 6 Rn. 13.

Das BVerwG verlangt hier eine enge räumliche und zeitliche Beziehung zum Genehmigungstatbestand³²⁶. Die räumliche Beziehung ist innerhalb des Einwirkungsbereichs der Anlage, also innerhalb dieses Bereichs gegeben, in dem von der Anlage schädliche Immissionen ausgehen. Der Begriff der hinreichenden zeitlichen Beziehung ist für Personen erfüllt, die sich langfristig im Einwirkungsbereich der Anlage aufhalten und sich deren Auswirkungen daher schlecht entziehen können.

Die Frage welchen Schutzzweck eine bestimmte Norm hat kann nur durch Auslegung ermittelt werden, weshalb diese Fragen häufig sehr umstritten sind.

Hinweise auf den drittschützenden Charakter einer Norm können sich zum einen aus dem Wortlaut einer Norm ergeben, vgl. bspw. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG (lesen). Darüber hinaus ist eine mögliche subjektiv-rechtliche Normausrichtung im Wege einer systematischen, historischen und insbesondere an dem Wohl mit der Norm verfolgten Sinn und Zweck ausgerichteten Interpretation zu ermitteln³²⁷.

Im nationalen Umweltrecht gibt es zum einen gefahrenabwehrrechtliche Normen, die grundsätzlich Drittschutz vermitteln und zum anderen grundsätzlich nicht drittschützende, ausschließlich dem Interesse der Allgemeinheit dienende Vorsorgenormen, vgl. bspw. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG (lesen).

Die Rechtsprechung ist mit der Anerkennung des Drittschutzes noch recht zurückhaltend.

In Anlehnung an die europäische Rechtsprechung, welcher die oben beschriebene Unterscheidung fremd ist, kann jedoch zumindest eine behutsame Ausweitung des Drittschutzes beobachtet werden.

Ein Sonderfall der Drittbetroffenheit ist diese der benachbarten Gemeinde³²⁸. Ihre Klagebefugnis ist im Wesentlichen auf die Geltendmachung der Verletzung ihres gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG begrenzt, bspw. kann die Verletzung der Planungshoheit geltend gemacht werden.

Will ein Kläger die Verletzung von Verfahrensvorschriften geltend machen, gilt § 46 VwVfG, der Betroffene hat also nur insoweit einen Anspruch auf Einhaltung von Verfahrensvorschriften, als diese Einfluss auf die Entscheidung in der Sache haben können.

326. BVerwG UPR 1983, S. 69 (70).

327. Hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 6 Rn. 13 ff.

328. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 6 Rn. 14.

b) Klagen auf Akteneinsicht, Auskunft und Informationserteilung

Klagen auf behördliche Auskünfte, Akteneinsicht und Informationen sind als öffentlich-rechtliche Streitigkeiten grundsätzlich vor den Verwaltungsgerichten zu erheben³²⁹. Die erforderliche Klagebefugnis besteht, wenn ein entsprechender Anspruch zumindest möglich erscheint. Beruft sich der Kläger auf ein Informationsfreiheitsgesetz oder das Umweltinformationsgesetz ist die Klagebefugnis idR gegeben, denn das Bestehen eines solchen Anspruches kann aufgrund ihrer Reichweite selten ausgeschlossen werden.

Ansprüche auf Akteneinsicht können sich für Verfahrensbeteiligte ferner aus § 29 VwVfG ergeben.

Ansprüche nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder dem Umweltinformationsgesetz können ggf. nach Durchführung eines Vorverfahrens mittels einer Verpflichtungsklage verfolgt werden, denn eine entsprechende behördliche Entscheidung ist als Verwaltungsakt einzuordnen. Im Hinblick auf andere Informationsansprüche ist die Vorgehensweise streitig. Je nachdem, wie man die behördliche Entscheidung über die Informationserteilung rechtlich einordnet, also als Verwaltungsakt oder als schlichthoheitliches Verwaltungshandeln, kommt man dann entweder zu einer allgemeinen Leistungsklage oder auch zu einer Verpflichtungsklage.

c) Rechtsschutz gegen Planungsnormen

Wenn ein Gericht über einen Rechtsstreit hinsichtlich einer Genehmigung oder einer Aufsichtsmaßnahme zu befinden hat, muss es auch die Beachtlichkeit sämtlicher für den Rechtsstreit relevanten Rechtsnormen überprüfen³³⁰. Deshalb überprüft es in diesem Rahmen auch die Wirksamkeit der betreffenden Bauleitpläne, also der Flächennutzungs- und Bebauungspläne (sog. Inzidentprüfung). In diesen Fällen spricht man von einer **konkreten Normenkontrolle**. Hält das Gericht die überprüfte Planungsnorm für mit höherrangigem Recht unvereinbar, setzt das Gericht im Falle eines förmlichen Gesetzes den Prozess aus und legt die Norm gem. Art. 100 GG dem zuständigen Verfassungsgericht vor. Hat das Gericht eine untergesetzliche Norm, bspw. eine Satzung zu überprüfen, kann es diese Norm auch einfach unangewendet lassen und den Rechtsstreit so entscheiden, als sei die Norm tatsächlich unwirksam.

Gegenüber Bebauungsplänen kann ein Betroffener bei Gericht jedoch zusätzlich eine **abstrakte Normenkontrolle** gem. § 47 VwGO beantragen, innerhalb derer das Gericht den Bebauungsplan unmittelbar über-

329. Hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 154 f.

330. Hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 156.

prüft³³¹. Dieser Rechtsschutz greift bereits unmittelbar nach Erlass des Bebauungsplans. Stellt das Gericht in diesem Verfahren die Unwirksamkeit des Plans fest, gilt diese Feststellung nicht nur gegenüber dem Antragsteller, sondern besitzt Allgemeingültigkeit. Die Voraussetzungen eines solchen Antrags sind § 47 VwGO zu entnehmen, insbesondere muss der Antragsteller antragsbefugt sein, wofür er geltend machen können muss, dass seine Interessen bei der planerischen Abwägung i.S.d. § 1 Abs. 7 BauGB hätten Berücksichtigung finden müssen.

Auch gegenüber Raumordnungsplänen kommt die abstrakte Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO für betroffene Bürger als Rechtsbehelf in Betracht, wenn sie durch Landesrecht eröffnet worden ist, wobei die Antragsbefugnis gem. § 47 Abs. 2 VwGO eine Hürde darstellen kann³³². Für die Gemeinden stellt die abstrakte Normenkontrolle nach § 47 VwGO ebenfalls ein wichtiges Rechtsschutzinstrument gegen Raumordnungspläne dar, sie können sich bei der Antragsstellung einerseits auf die Verletzung ihrer gemeindlichen Planungshoheit berufen, oder ohne die Geltendmachung einer besonderen Antragsbefugnis einen Antrag als Behörden i.S.d. § 47 Abs. 2 VwGO stellen.

Neben der abstrakten Normenkontrolle findet auch im Hinblick auf Raumordnungspläne stets eine Inzidentkontrolle statt, wenn es in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren auf deren Ziele und Grundsätze und somit auf deren Wirksamkeit ankommt.

d) Rechtsschutz im gestuften Verwaltungsverfahren

In formalisiert gestuften Verwaltungsverfahren, innerhalb derer ein Zulassungsprozess sukzessive abgeschichtet wird, was bei der Zulassung großtechnischer Anlagen die Regel ist³³³, müssen Betroffene ihre Rechtsschutzbegehren grundsätzlich gegen die jeweils letzte aktuelle Entscheidung richten, die ihnen gegenüber unmittelbare Verbindlichkeit entfaltet. Der Rechtsschutz in derartigen (meist immissionsschutz- oder atomrechtlichen) Genehmigungsverfahren konzentriert sich also nicht auf die abschließende Behördenentscheidung, sondern richtet sich auch gegen die bereits getroffenen Vorentscheidungen mit eigenem Regelungsgehalt (z.B. Vorbescheid oder Teilgenehmigung)³³⁴.

331. Hierzu vertiefend Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 157 f.

332. Hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 159 f.

333. Vgl. zum gestuften Verwaltungsverfahren Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 5 Rn. 113 ff.

334. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 8 Rn. 48 f.

e) Rechtsschutzmöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände

aa) Die naturschutzrechtliche Vereinsklage nach dem BNatSchG

Nach § 64 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, der in den Ländern unmittelbar gilt und in M-V auf Landesebene durch § 30 Abs. 5 NatSchAG ergänzt wird, kann eine anerkannte Naturschutzvereinigung³³⁵ in bestimmten naturschutzrechtlich wichtigen Konstellationen Klage erheben, ohne in eigenen subjektiven Rechten verletzt zu sein³³⁶.

Inhaltlich können sich diese Klagen gegen Entscheidungen nach § 63 Abs. 1 Nr. 2 bis 4 und § 63 Abs. 2 Nr. 5 bis 7 des BNatSchG richten.

Zusätzlich müssen gem. § 64 Abs. Nr. 1 – 3 die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

Die Vereinigung muss einerseits geltend machen, dass die angegriffene Entscheidung Vorschriften des BNatSchG, Rechtsvorschriften, die auf Grund des BNatSchG erlassen worden sind oder fortgelten, Naturschutzrecht der Länder oder anderen Rechtsvorschriften, die bei der Entscheidung zu beachten und zumindest auch den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dienen bestimmt sind, verletzt.

Ferner muss die Vereinigung durch die angegriffene Entscheidung in ihrem satzungsgemäßen Aufgaben- und Tätigkeitsbereich berührt werden sowie im Hinblick auf die Entscheidung nach § 63 Absatz 1 Nummer 2 bis 4 oder Absatz 2 Nummer 5 bis 7 mitwirkungsberechtigt gewesen sein und sich in diesem Rahmen im vorangegangenen Verwaltungsverfahren in der Sache geäußert haben, soweit ihr Gelegenheit dazu gegeben wurde.

Diese Klagemöglichkeit hat große praktische Bedeutung, denn die Normen des Naturschutzrechts bezwecken regelmäßig nicht den Schutz Dritter und grundsätzlich kann nur derjenige die Einhaltung dieser Normen verlangen, der durch ihre Anwendung in einer eigenen Rechtsposition tangiert werden kann. Dies kann beispielsweise eine Landwirt sein, dem naturschutzrechtlich eine bestimmte Nutzung seiner Ländereien untersagt wird, nicht jedoch Personen, die sich lediglich für die Erhaltung und den Schutz der natürlichen Ressourcen einsetzen möchten. Hier macht § 64 BNatSchG in den genannten Fällen eine Ausnahme für die genannten anerkannten Vereinigungen.

335. Vgl. zu den Anerkennungsvoraussetzungen § 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

336. Vgl. zur Vereinsklage Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 169 f.; Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 5 Rn. 14ff.

bb) Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz

Mit dem 2006 erlassenen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (URG) sollte in Deutschland die sog. Dritte Säule der Aarhus-Konvention in innerstaatliches Recht umgesetzt werden³³⁷. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention wurde kontrovers diskutiert, wobei unter anderem die Auffassung vertreten wurde, dass eine sachgerechte Umsetzung des Art. 9 der Konvention („Zugang zu den Gerichten“) eine Öffnung des eng gesteckten Konzeptes der Schutznormlehre, d.h. eine substanzielle Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Deutschland erfordert hätte³³⁸. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz erweitert die Klagemöglichkeiten für anerkannte Vereinigungen mit Blick auf das ohnehin von UVP-Richtlinie und IVU-Richtlinie geforderte Maß nur geringfügig, weshalb die Vereinbarkeit des Gesetzes mit EU-Recht zum Teil angezweifelt wird³³⁹.

Die Vereinsklage nach dem URG steht gem. § 64 Abs. 1 S. 1 BNatSchG ergänzend neben dieser nach § 64 BNatSchG.

Die wesentlichen Anerkennungsvoraussetzungen für inländische oder ausländische Vereinigungen sind gem. § 3 URG folgende:

die Vereinigung muss

- ihrer Satzung nach ideell und nicht nur vorübergehend vorwiegend die Ziele des Umweltschutzes fördern,
- im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre bestehen und in diesem Zeitraum in entsprechendem Sinne tätig gewesen sein,
- die Gewähr für eine sachgerechte Aufgabenerfüllung bieten,
- gemeinnützige Zwecke im Sinne von § 52 der Abgabenordnung verfolgen,
- sowie prinzipiell jeder Person den Eintritt als Mitglied ermöglichen.

Eine Vereinigung, die diese Voraussetzungen erfüllt, hat einen Anspruch auf die entsprechende Anerkennung.

337. Zur Aarhus-Konvention vgl. auch <http://www.unece.org/env/pp/> (in englischer Sprache).

338. Vgl. hierzu Ramsauer, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 3 Rn. 172 m.w.N.

339. Vgl. zu dieser Problematik vertiefend Gärditz, Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz in EurUP 2010 Heft 5 (im Erscheinen).

Für die Vereinsklage nach dem URG muss die klagende Vereinigung gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 URG ferner in jedem Fall geltend machen können, durch die angegriffenen Entscheidung in ihrem satzungsmäßigen Aufgabenbereich berührt zu sein.

Vereinsklagen nach dem URG können inhaltlich in den in § 1 Abs. 1 S. 1 URG abschließend aufgezählten Fallkonstellationen erhoben werden. Dies sind zum einen Entscheidungen über Vorhaben, für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgeschrieben ist. Zum anderen werden Genehmigungen für Anlagen, die nach der Spalte 1 des Anhangs der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen einer Genehmigung bedürfen, Entscheidungen nach § 17 Abs. 1a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Erlaubnisse nach § 8 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes für Gewässerbenutzungen, die mit einem

Vorhaben im Sinne der IVU-Richtlinie verbunden sind, sowie Planfeststellungsbeschlüsse für Deponien nach § 31 Abs. 2 des Kreislaufwirtschaft und Abfallgesetzes erfasst.

§ 1 Abs. 2 URG dehnt den Anwendungsbereich auf die sog. Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) aus³⁴⁰.

Das Klagerecht erfasst nicht nur tatsächlich in den genannten Bereichen getroffene Entscheidungen, sondern gem. § 1 Abs. 1 S. 2 URG auch entsprechende rechtswidrige Unterlassungen.

Besonders problematisch sind die Regelungen des URG zur gerichtlichen Kontrollrechte im Rahmen der Vereinsklage. Diese wird nämlich gem. § 2 Abs. 1 Nr. 1 URG auf die Kontrolle solcher Rechtsverletzungen beschränkt, die nicht nur der Förderung und Verbesserung des Umweltschutzes, sondern darüber hinaus auch dem Schutze Dritter dienen. Diese Einschränkung steht dem unionsrechtlich vorgegebenen Ziel entgegen, die gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten der betroffenen Öffentlichkeit im Bereich des Umweltrechts zu erweitern, denn die Vereinsklage nach dem URG sollte dementsprechend ja gerade dort Rechtsschutzmöglichkeiten bieten, wo betroffene Dritte mangels betroffener sog. drittschützender Normen eine Kontrolle der erfassten Entscheidungen nicht herbeiführen können³⁴¹.

Nach § 4 URG können bestimmte Verstöße gegen die UVP-Pflicht bei der Genehmigung der von der Vereinsklage erfassten Vorhaben allerdings in jedem Fall von den Vereinen gerügt werden.

340. Vgl. zur AWZ die Art. 55 ff. SRÜ (Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen).

341. Vgl. hierzu auch Gärditz, Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz, in EurUP 2010 Heft 5 (im Erscheinen).

f) Eilrechtsschutz

Weil die Dauer umweltrechtlicher Verfahren erheblich ist, spielt der vorläufige Rechtsschutz oder Eilrechtsschutz im Umweltrecht eine wichtige Rolle³⁴².

Die meisten Hauptsacheverfahren werden von so einem vorherig oder parallel betriebenen Eilrechtsschutzverfahren begleitet.

In Betracht kommen hier zum einen die **einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO** (bspw. bei Nichterteilung einer Genehmigung einschlägig) und zum anderen die **Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung** eines Widerspruchs oder einer Anfechtungsklage **nach § 80 Abs. 5 VwGO**.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist auf eine vorläufige Regelung hinsichtlich des jeweiligen Streitgegenstandes gerichtet, die nicht sachgerechte endgültige Rechtsverluste abwenden soll. In der Hauptsache ist in diesen Fällen häufig eine Verpflichtungsklage statthaft.

Ein Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO soll die vollzugshemmende³⁴³ aufschiebende Wirkung (wieder) herbeiführen, welche durch Erhebung eines Widerspruchs oder einer Anfechtungsklage gegen einen Verwaltungsakt (bspw. eine Genehmigung) gem. § 80 Abs. 1 VwGO zwar grundsätzlich eintritt, jedoch gem. § 80 Abs. 2 in einigen gesetzlich angeordneten Fällen (bspw. 212a BauGB) oder aber durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO durch die Behörde von vorn herein oder nachträglich entfällt.

Als Prüfungsmaßstab für diese gerichtlichen Eilentscheidungen werden im Wesentlichen die Erfolgsaussichten des jeweiligen Hauptsacheverfahrens herangezogen. Auch wenn das Gericht in diesen Eilverfahren von der Pflicht zu einer umfassenden Sachverhaltserforschung befreit ist (sog. summarische Prüfung des Streitstoffes), muss es in diesem Rahmen die sich stellenden ggf. schwierigen Rechtsfragen umfassend würdigen.

342. Vgl. hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 6 Rn. 20; Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 5 Rn. 21ff.

343. Der Verwaltungsakt darf dann erst vollzogen werden, wenn die Klagefrist abgelaufen oder eine endgültige gerichtliche Entscheidung ergangen ist.

7.4 Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH

Natürliche oder juristische Personen können im Bereich des EU-Umweltrechts nur in Ausnahmefällen Klage beim Europäischen Gerichtshof erheben, denn die Zulässigkeit einer solchen Klage ist gem. der Art. 263 Abs. 4, 265 Abs. 3 AEUV an eine unmittelbare und individuelle Betroffenheit dieser durch eine Maßnahme der Unionsorgane geknüpft.

Das EU-Umweltrecht wird jedoch vorwiegend von den nationalen Behörden der Mitgliedstaaten vollzogen. Auch der Rechtsschutz gegen die jeweils handelnde innerstaatliche Behörde richtet sich dann nach innerstaatlichem Recht. Hat eine innerstaatliches Gericht entscheidungserhebliche Zweifel hinsichtlich der Auslegung der Verträge oder hinsichtlich der Gültigkeit oder Auslegung von Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, kann bzw. muss es diese Zweifelsfragen dem Europäischen Gerichtshof gem. Art 267 AEUV , Art. 19 Abs. 3 c) EUV zur **Vorabentscheidung** vorlegen.

Kontrollfragen

1. Wo sehen Sie besondere Probleme im Hinblick auf den gerichtlichen Rechtsschutz im Umweltrecht?
2. Wann ist eine umweltrechtliche Norm drittschützend?
3. Welche Möglichkeiten haben anerkannte Umweltverbände, gerichtlich gegen umweltrelevante Entscheidungen vorzugehen und welche Bedeutung hat in diesem Zusammenhang ihre Beteiligung an dem vorangegangenen Verwaltungsverfahren?
4. Welche prozessrechtlichen Möglichkeiten gibt es, dringende umweltrechtliche Anliegen einer gerichtlichen Entscheidung zuzuführen?

8 Literaturverzeichnis

Lehrbücher, Kommentare und Monographien

Beyerlin, Umweltvölkerrecht, München 2000

Bultmann, Öffentliches Recht, 2. Auflage, Berlin 2008

Czybulka unter Mitarbeit von Kathrin Bubber, Lehrbrief zum Fernstudium „Recht der Biodiversität“, Rostock 2008

Dietlein, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1992

Dreier (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. II: Art. 20a GG, 2. Aufl., Tübingen 2006

Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2. Auflage, Köln u.a. 2005

Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage, Baden-Baden 2008

Erbguth/Wagner, Bauplanungsrecht, 3. Aufl., München 1998

Fleury, Das Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, Köln u.a. 1994

Gassner/Winkelbrandt, Umweltverträglichkeitsprüfung in der Praxis, 2. Auflage, München 1992

Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., Berlin 2007

Hoppe/Schlarmann/Buchner, Rechtsschutz bei der Planung von Straßen und anderer Verkehrsanlagen, 3. Auflage, München 2001

Hufen, Staatsrecht II, 2. Auflage, München 2009

Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004

Kloepfer, Umweltschutzrecht, München 2008

Koch, Umweltrecht, 2. Auflage, Köln u.a. 2007.

Litten/Wallerath (Hrsg.), Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Kommentar, Baden-Baden 2007

Maunz/Dürig, et al. (Hrsg.) (1958 ff.) Grundgesetz, Kommentar, 6 Bde. (Loseblattsammlung: 56. Ergänzungslieferung), München 2009

Maurer, Staatsrecht, 5. Auflage, München 2007

Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, Berlin 1986

Pieroth/Schlink, Staatsrecht II. Grundrechte, 21. Auflage, Heidelberg 2005

Sachs (Hrsg.), Grundgesetz - Kommentar, 3. Aufl., München 2002

Schmidt / Kahl, Umweltrecht, 7. Auflage, München 2006.

Schulte, Umweltrecht, Heidelberg 1999

Schütz / Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage, Baden-Baden 2010

Sparwasser/ Engel/ Voßkuhle, Umweltrecht – Grundzüge des öffentlichen Umweltrechts, 5. Aufl., Heidelberg 2003

Aufsätze

Bauer/Czybulka/Kahl/Voßkuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, Wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, Tübingen 2002

Bauer, Naturschutz und Agrarpolitik, in: Konold/ Böcker/Hampicke (Hrsg.), Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, Landsberg 2001

Beckemper, Das neue Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, LKV 2006, S. 300 ff.

Begemann/Lustermann, Emissionshandel: Rechtsfragen zum „zweiten“ Erfüllungsfaktor, NVwZ 2006, S. 135 ff.

Berghoff/Steg, Das neue Bundesnaturschutzgesetz, NuR 2010, S. 17 ff.

Brüning, Europäisches Naturschutzrecht im Vollzug der Bundesländer - Erfahrungen aus der Arbeit von Naturschutzverbänden in Schleswig-Holstein, in: *Czybulka*, (Hrsg.) Naturschutz und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive, 1. Warnemünder Naturschutzrechtstag, Baden-Baden 1996, S. 73, S. 82 ff..

Butt, Erweiterter Zugang zu behördlichen Umweltinformationen – Die neue EG-Umweltinformationsrichtlinie, NVwZ 2003, S. 1173 ff.;

Calliess, Inhalt, Struktur und Vorgaben des Vorsorgeprinzips im Kontext der Gestaltung des Umweltrechts, UTR (90) 2006, S. 89 ff.

Cansier, Gefahrenabwehr und Risikoversorge im Umweltschutz und der Spielraum für ökonomische Instrumente – Beurteilung aus ökonomischer Sicht, NVwZ 1994, S. 642ff.

Czybulka, Die Europäische Landschaftskonvention, EurUP 2007, 250 ff.

Czybulka, Der rechtliche Rahmen für die Integration des Naturschutzes in andere Politik- und Verwaltungsbereiche, in: ders. (Hrsg.), 6. Warnemünder Naturschutzrechtstag, 2005, S. 15 ff.

Czybulka, Rechtspflichten des Bundes und der Länder zur Ausweisung und Beibehaltung von Schutzgebieten und Biotopen, in: *Czybulka* (Hrsg.): Naturschutzrecht und Landschaftsplanung in europäischer Perspektive, 1996, S. 39 ff.

Czybulka, Eigentum an Natur, NuR 1988, S. 214 ff.

Epiney, Zur Einführung – Umweltvölkerrecht, JuS 2003, S. 1066 ff.

- Epiney*, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2006, EurUP 2/2007: Aus dem Urteil in der Rs. C-32/05 (Kommission/Luxemburg), Urt. v. 30.11.2006
- Erbguth*, Integrierter Umweltschutz – Verfassungsrechtliche Fragen eines umfassenden Planungsmodells, DÖV 1984, S. 699 ff.
- Erbguth/Schubert*, Die strategische Umweltprüfung im Abfallrecht, LKV 2006, S. 1 ff.
- Everling*, Durchführung und Umsetzung des Europäischen Gemeinschaftsrechts im Bereich des Umweltschutzes unter Berücksichtigung der Rechtssprechung des EuGH, NVwZ 1993, S. 209 ff.
- Feldhaus*, Der Vorsorgegrundsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, DVBl. 1980, S. 133 ff.
- Feldhaus*, Entwicklung und Rechtsnatur von Umweltstandards, UPR 1982, S. 137 ff.
- Fischer-Hüftle/Radespiel*, Perspektiven der Vereinsklage im völkerrechtlichen und europäischen Kontext, in: Czybulka (Hrsg.), 7. Warnemünder Naturschutzrechtstag, S. 195 ff.
- Gärditz*, Klagerechte der Umweltöffentlichkeit im Umweltrechtsbehelfsgesetz in EurUP 2010 Heft 5 (bei Redaktionsschluss im Erscheinen)
- Guckelberger*, Rechtsbehelfe zur Durchsetzung des Umweltinformationsanspruchs, in: UPR 2006, S. 89 ff.
- Günes/Fisahn*, Die Anforderungen des BVerwG an die FFH-Verträglichkeitsprüfung, EurUP 2007, S. 220ff.
- Hatje/Kindt*, Der Vertrag von Lissabon - Europa endlich in guter Verfassung?, NJW 2008, S. 1761 ff.
- Hendler*, Der Geltungsbereich der EG-Richtlinie zur strategischen Umweltprüfung, NuR 2003, S.2 ff.
- Hohmann*, Ergebnisse des Erdgipfels von Rio. Weiterentwicklung des Umweltvölkerrechts durch die UN-Umweltkonferenz von 1992, NVwZ 1993, S. 311 ff.
- Jarass*, „Der rechtliche Stellenwert technischer und wissenschaftlicher Standards - Probleme und Lösungen am Beispiel der Umweltstandards“ in: Kimminich/v.Lersner /Storm (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts, 2.Aufl., Berlin 1994, S.2414 ff.
- Jarass*, Der rechtliche Stellenwert technischer und wirtschaftlicher Standards - Probleme und Lösungen am Beispiel der Umweltstandards, NJW 1987, S. 1225 ff.
- Kettler*, Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG, DVBl. 1996, S. 73 ff.
- Kettler*, Instrumente des Umweltrechts, JuS 1994, S. 909 ff.

- Ketteler*, Der Begriff der Nachhaltigkeit im Umwelt- und Planungsrecht NuR 2002, S. 513 ff.
- Kloepfer/v. Lewinski*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG), DVBl 2005, S. 1277 ff.
- Kment*, Umweltprüfung bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und Landschaftsplänen – Überlegungen zur Verfahrensintegration, UPR 2007, S. 85 ff.
- Koch*, Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht – ein Mißverständnis?, NuR 2001, S. 542 ff.
- Kotulla*, Umweltschutzgesetzgebungskompetenzen und Föderalismusreform, NVwZ 2007, S. 489 ff.
- Kugelman*, Das Informationsfreiheitsgesetz des Bundes, NJW 2005, S. 3609 ff.
- Louis*, Die Strategische Umweltprüfung für Landschaftspläne, UPR 2006, S. 285 ff.
- Murswiek*, Warnungen, Wertungen, Kritik als Grundrechtseingriffe. Zur Wirtschafts- und Meinungslenkung durch staatliches Informationshandeln, DVBl. 1997, S. 1020 ff.
- Murswiek*, „Nachhaltigkeit“ – Probleme der rechtlichen Umsetzung eines umweltpolitischen Leitbildes, NuR 2002, S. 641 ff.
- Murswiek*, Staatsziel Umweltschutz (Art. 20a GG). Bedeutung für Rechtsetzung und Rechtsanwendung, NVwZ 1996, S. 222 ff.
- Pache/Rösch*, Der Vertrag von Lissabon, NVwZ 2008, S. 473 ff.
- Papier*, Direkte Wirkung von Richtlinien der EG im Umwelt- und Technikrecht, DVBl. 1993, 809 ff.
- Peine*, Neuere Entwicklungen im Emissionshandelsrecht der Bundesrepublik Deutschland, EurUP 2008, S. 102 ff.
- Pietrzak*, Die Schutzpflicht im verfassungsrechtlichen Kontext - Überblick und neue Aspekte, JuS 1994, S. 748 ff.
- Raschauer*, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, Hanse Law Review 2008, S.51 ff.
- Reese*, Das Kooperationsprinzip im Abfallrecht, ZUR 2001, S. 14 ff.
- Rodi*, Steuervergünstigungen als Instrument der Umweltpolitik, StuW 1994, S. 204 ff.
- Ruffert*, Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21, Zeitschrift für Umweltrecht, ZUR 1993, S. 208 ff.
- Sauthoff*, Die Strategische Umweltprüfung im Straßenrecht, ZUR 2006, S. 15 ff.
- Scheidler*, Die anstehende Neuordnung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches, UPR 2009, S. 173.

- Scheidler*, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, UPR 2006, 423 ff.
- Scheidler*, Strategische Umweltprüfung für Luftreinhaltepläne, ZUR 2006, S. 239 ff.
- Scherer*, Umwelt-Audits: Instrument zur Durchsetzung des Umweltrechts im europäischen Binnenmarkt?, NVwZ 1993, S. 11 ff.
- Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Verfahrensanforderungen, NuR 2005, S. 143 ff.
- Schink*, Umweltprüfung für Pläne und Programme – Anwendungsbereich der SUP-Richtlinie und Umsetzung in deutsches Recht, NVwZ 2005, S. 615 ff.
- Schmidt*, Der Staat der Umweltvorsorge, DÖV 1994, S. 749 ff.
- Scholz*, Nichtraucher contra Raucher, JuS 1976, S. 232 ff.
- Schulze-Fielitz*, Neue Kriterien für die verwaltungsgerichtliche Kontrolldichte bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe, JZ 1993, 772 ff.
- Steinberg*, Chancen zur Effektivierung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch die Gerichte, DÖV 1996, S. 221 ff.
- Steinberg*, Die Bewertung der Umweltauswirkungen eines Vorhabens nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), DVBl. 1990, S. 1369 ff.
- Stock*, Föderalismusreform: Mit der Großen Koalition ins Abenteuer? „Die Rahmengesetzgebung wird abgeschafft“ – Was wird aus dem Deutschen Umweltrecht? ZUR 2006, S. 113 ff.
- Storost*, Umweltprobleme bei der Zulassung von Flughäfen – Materielle Schutzstandards (Immissions- und Naturschutz), NVwZ 2004, S. 257 ff.
- Turiaux*, Das neue Umweltinformationsgesetz, NJW 1994, S. 2319 ff.
- v. Danwitz*, Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften und Gemeinschaftsrecht, VerwArch 84 1993, S. 73 ff.
- Versmann*, Strategische Umweltprüfung für Abfallwirtschaftspläne, ZUR 2006, S. 233 ff.
- Voßkuhle*, Das Kooperationsprinzip im Immissionsschutzrecht, ZUR 2001, S. 23 ff.
- Weinreich/Marr*, Handel gegen Klimawandel - Überblick und ausgewählte Rechtsfragen zum neuen Emissionshandelssystem, NJW 2005, S. 1078 ff.
- Westphal*, Das Kooperationsprinzip als Rechtsprinzip, DÖV 2000, S. 996 ff.
- Winter*, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR Sonderheft 2003, S. 137 ff.

Zapfel, in: Rechtsprobleme des CO₂-Emissionshandels, Dokumentation zur Sonder-
tagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. und des Umweltbundesamtes,
Berlin 2005.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 7 |
| 1. Einführung in das Umweltrecht | 9 |
| 1.1 Bedeutung des Umweltrechts | 9 |
| 1.2 Grundbegriffe | 9 |
| a) Umwelt | 9 |
| b) Umweltschutz | 10 |
| aa) Der anthropozentrische Ansatz | 11 |
| bb) Der ökozentrische Ansatz | 11 |
| 1.3 Problembereiche und Schutzobjekte des Umweltrechts | 12 |
| 2. Rechtsgrundlagen und Systematik des Öffentlichen Umweltrechts | 15 |
| 2.1 Das „Kaskadensystem“ (Mehrebenensystem) im Umweltrecht im Überblick | 15 |
| 2.2 Völkerrechtliche Ebene | 15 |
| a) Überblick | 15 |
| b) Völkerrechtliche Verträge | 17 |
| c) Völkergewohnheitsrecht | 19 |
| 2.3 Das Umweltrecht der Europäischen Union | 21 |
| a) Kurze Einführung | 21 |
| b) Ziele, Grundsätze und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäi- schen Union | 21 |
| c) Rechtsquellen des Europäischen Unionsrechts | 23 |
| aa) Wesentliche primärrechtliche Bestimmungen | 23 |
| bb) Grundzüge des Rechtsetzungsverfahrens der Euro- päischen Union | 26 |
| cc) Sekundärrecht (mit Übersicht über wichtige Sekun- därrechtsakte im Bereich des Umweltrechts) | 27 |
| 2.4 Nationales Umweltverfassungsrecht | 32 |
| a) Gesetzgebungskompetenzen im Umweltrecht | 32 |
| b) Staatszielbestimmung | 33 |
| c) Grundrechte und subjektive umweltrelevante Rechte | 35 |
| d) Grundrechtsschutz durch Verfahren | 37 |
| e) Verfassungsrechtliche Grenzen für den Umweltschutz | 38 |
| 2.5 Systematik und Teilgebiete des Umweltrechts | 39 |

| | | |
|-----|--|----|
| a) | Allgemeines Verwaltungsrecht und Umweltrecht | 39 |
| b) | Entwicklung der Gesetzgebung im Umweltrecht | 39 |
| c) | Übersicht über die wichtigsten Teilgebiete und nationalen Gesetze des öffentlichen Umweltrechts | 42 |
| d) | Hinweis auf Umweltprivatrecht, Umweltschadensgesetz und Umweltstrafrecht | 43 |
| 3. | Die nationalen Prinzipien des Umweltrechts | 45 |
| 3.1 | Entstehung und Entwicklung der Leitprinzipien des Umweltrechts im Mehrebenensystem | 45 |
| 3.2 | Nachhaltige Entwicklung (sustainable development) | 45 |
| 3.3 | Das (nationale) Vorsorgeprinzip und das (europäische) Integrationsprinzip am Beispiel des Immissionsschutzrechtes (BImSchG und TEHG) | 46 |
| 3.4 | Das Verursacherprinzip am Beispiel des Bodenschutzrechtes | 49 |
| 3.5 | Das Kooperationsprinzip | 49 |
| 4. | Umweltstandards | 53 |
| 4.1 | Allgemeines | 53 |
| 4.2 | Rechtsnatur und Bindungswirkung | 54 |
| a) | Rechtsverordnungen | 54 |
| b) | Verwaltungsvorschriften | 54 |
| c) | Private Regelwerke | 56 |
| d) | Ökologische und nichttechnische Qualitätsstandards | 57 |
| 5. | Die Instrumente des Umweltrechts | 59 |
| 5.1 | Verwaltungsrechtliche Rechtsformenlehre und Entwicklung der Instrumente im Umweltrecht | 59 |
| 5.2 | Instrumente des öffentlichen Umweltrechts im Überblick (Grafik) | 60 |
| 5.3 | Planungsinstrumente | 60 |
| a) | Formen der Planung | 60 |
| b) | Das Planfeststellungsverfahren | 63 |
| c) | Planrechtfertigung | 64 |
| d) | Planungsleitsätze | 65 |
| e) | Optimierungsgebote | 66 |
| f) | Planungsziele und Leitlinien | 67 |
| g) | Abwägung | 67 |

| | | |
|-----|---|----|
| 5.4 | Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und strategische Umweltprüfung (SUP) | 69 |
| | a) Umweltverträglichkeitsprüfung | 69 |
| | b) Strategische Umweltprüfung | 72 |
| 5.5 | Instrumente direkter Verhaltenssteuerung/Ordnungsrechtliches Instrumentarium | 74 |
| | a) Anmelde-, Anzeige und Auskunftspflichten | 75 |
| | b) Umweltrechtliche Unterlassungs und Schonungspflichten | 75 |
| | c) Erlaubnis- oder Genehmigungsverfahren | 76 |
| | aa) Kontrollerlaubnis | 76 |
| | bb) Ausnahmegewilligung | 77 |
| | cc) Wirkungen | 78 |
| | d) Laufende Überwachung | 80 |
| | e) Instrumente direkter Verhaltenssteuerung außerhalb der Eröffnungskontrolle | 80 |
| | aa) Anordnungen im Einzelfall bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen oder Vorhaben, Beispielsfall: Chemische Reinigung | 80 |
| | bb) Dynamische Grundpflichten/Betreiberpflichten, Beispiele: BImSchG, cross compliance | 81 |
| | cc) Untersagungen | 81 |
| | dd) Endgültige Stilllegungs- oder Beseitigungsverfügung | 82 |
| | ee) Aufhebung von Genehmigungen bzw. Erlaubnissen | 82 |
| | ff) Zusammenfassung | 82 |
| 5.6 | Indirekte Verhaltenssteuerung | 83 |
| | a) Übersicht | 83 |
| | b) Ökonomische Instrumente | 84 |
| | aa) Benutzungsvorteile | 84 |
| | bb) Umweltabgaben und handelbare Umweltnutzungsrechte | 84 |
| | cc) Subventionen/Beihilfen | 88 |
| | dd) Der Handel mit Emissionszertifikaten im Klimaschutzrecht | 89 |
| | c) Reflexive und konsensuale Instrumente | 90 |
| | aa) Umweltinformation (UIG) | 90 |
| | bb) Informationspolitik der Behörden | 92 |
| | cc) Mitwirkung von Verbänden und Bürgern an Umweltentscheidungen und deren Kontrolle | 93 |
| | dd) Umweltschutz im Betrieb | 94 |

| | | |
|-----|--|-----|
| | d) Umwelthaftungsrichtlinie und Umweltschadengesetz als flankierende Instrumente | 96 |
| 6. | Verwaltungskompetenzen und Verwaltungsorganisation im Umweltschutz | 99 |
| 6.1 | Verwaltungskompetenzen | 99 |
| 7. | Rechtsschutz im Umweltrecht | 103 |
| 7.1 | Grundsätzliches | 103 |
| 7.2 | Rechtsschutz im Verwaltungsverfahren | 104 |
| 7.3 | Rechtsschutz durch die nationalen Verwaltungsgerichte | 105 |
| | a) Klagen gegen und auf umweltrechtliche Verwaltungsakte ... | 105 |
| | aa) Klagen direkt betroffener Bürger | 105 |
| | bb) Rechtsschutzmöglichkeiten für drittbetroffene Bürger | 105 |
| | b) Klagen auf Akteneinsicht, Auskunft und Informationserteilung | 107 |
| | c) Rechtsschutz gegen Planungsnormen | 107 |
| | d) Rechtsschutz im gestuften Verwaltungsverfahren | 108 |
| | e) Rechtsschutzmöglichkeiten für anerkannte Umweltverbände . | 109 |
| | aa) Die naturschutzrechtliche Vereinsklage nach dem BNatSchG | 109 |
| | bb) Klagen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz . | 110 |
| | f) Eilrechtsschutz | 112 |
| 7.4 | Rechtsschutzmöglichkeiten vor dem EuGH | 113 |
| 8. | Literaturverzeichnis | 115 |

Vorwort

Neben einem naturwissenschaftlichen und. technischen Grundverständnis der ökologischen Wirkungszusammenhänge ist für die Umsetzung eines effektiven Umweltschutzes die Kenntnis der wesentlichen umweltrechtlichen Zusammenhänge unerlässlich. Menschliches Handeln, das ja in hohem Maße die Umwelt beeinflusst, wird durch das Recht maßgeblich mitbestimmt. Dieser Lehrbrief bietet in knapper und übersichtlicher Form einen Überblick über den so genannten Allgemeinen Teil des Umweltrechts und führt die Studierenden in die umweltrechtliche Terminologie ein. Vorgestellt werden die Rechtsgrundlagen des Umweltrechts, seine Prinzipien und Instrumente, um dem Leser ein Grundverständnis des Umweltrechts zu vermitteln, auf dem dann innerhalb der anderen Module (Recht der Biodiversität, Technisches Umweltrecht und Landwirtschafts- Agrarumwelt- und Gentechnikrecht) aufgebaut werden kann.

Der Lehrbrief wendet sich an Fernstudierende, die bereits einen ersten Hochschulabschluss haben. Sie sind zur aktiven Mitarbeit aufgefordert. Für das Verständnis dieses Lehrbriefes ist es unerlässlich, dass die angegebenen Normen nachgelesen werden. Die Arbeit am Normtext ist kennzeichnend für die Rechtswissenschaft. Dergleichen sollten Sie die im Text durch Fettdruck hervorgehobenen Leitentscheidungen nachlesen und zu verstehen versuchen. Sie werden feststellen, dass die Gerichte einen sehr unterschiedlichen Stil pflegen, je nach dem auf welcher Rechtsebene sie angesiedelt sind. Das Umweltrecht ist wohl das Rechtsgebiet, das am stärksten von Einflüssen des europäischen Unionsrechts und des Völkerrechts geprägt ist. Deshalb befindet es sich auch in einem ständigen dynamischen Entwicklungsprozess.

Bei der fortlaufenden Beobachtung und Überprüfung des Lerninhaltes sind wir auf die Mitarbeit der Leser angewiesen. Bitte informieren Sie uns, wenn Sie Fragen oder Anregungen haben und schreiben Sie uns auch Ihre Meinung und Verbesserungsvorschläge, am besten per e-mail an

detlef.czybulka@uni-rostock.de oder

sybille.müller@uni-rostock.de

Rostock-Warnemünde, im August 2010

1 Einführung in das Umweltrecht

1.1 Bedeutung des Umweltrechts

Der Umweltschutz und somit auch das Umweltrecht bewegen sich in einem Spannungsverhältnis zwischen der Knappheit der Umweltressourcen, die kein unbegrenztes wirtschaftliches Wachstum erlaubt und dem gesellschaftlichem Streben nach einer Steigerung des Technik- und Produktionseinsatzes zur Mehrung des volkswirtschaftlichen Wohles¹. Heute gibt es kein Umweltmedium (z.B. Luft, Wasser, Boden) mehr, das nicht auch von diesem gesellschaftlichen Wachstumsstreben beeinträchtigt wird². Hinzu kommt, dass in den seltensten Fällen nur ein einzelnes Medium betroffen ist und dass die Beeinträchtigung der Umwelt nicht vor nationalen Grenzen halt macht. Effektiver Umweltschutz erfordert daher zum einen internationale und zum anderen ganzheitliche, medienübergreifende Schutzaktivitäten. Dem Staat kommt hierbei die schwierige Aufgabe zu, einen möglichst sachgerechten Ausgleich zwischen den ökologischen und ökonomischen Interessen zu schaffen. Die Berücksichtigung ökonomischer Interessen darf auf keinen Fall zu irreversiblen Schäden der Ökosysteme führen. Wenn dies gelingt, spricht man von nachhaltiger Entwicklung (sustainability).

Um diese Aufgabe anzugehen, stehen dem Staat die Mittel der Umwelt- und Wirtschaftspolitik, sowie das Mittel des Umweltrechts zur Verfügung, welchem die folgende Darstellung gilt.

1.2 Grundbegriffe

a) Umwelt

In der Literatur werden zwei unterschiedliche Umweltbegriffe verwendet: Zum einen ein extensiver Umweltbegriff, nach dem Umwelt die gesamte Umgebung einschließlich der Mitmenschen und der sozialen, kulturellen und politischen Einrichtungen umfasst³. Zum anderen ein restriktiver Umweltbegriff, der sich auf die natürliche Umwelt beschränkt. Mit diesem Begriff sind lediglich die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen erfasst, wie Boden, Luft, Wasser und Biosphäre sowie deren Beziehungen untereinander und zum Menschen. Da der extensive Umweltbegriff sich als sehr ausufernd erweist (letzt-

1. Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 7. Auflage 2006, Einführung S. 1. XXVII.

2. Kloepfer Umweltschutzrecht 2008, § 1 Rn. 1.

3. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 23 ff.; Meßerschmidt, Umweltabgaben als Rechtsproblem, 1986, S. 29 m.w.N.

lich umfasst er die gesamte Rechtsordnung), hat sich auch der deutsche Gesetzgeber in einer ersten Legaldefinition des Begriffs Umwelt im Chemikaliengesetz vom 25.09.1980⁴ für einen restriktiven Umweltbegriff entschieden. So verwendet das Gesetz im Rahmen der Umschreibung der Umweltgefährlichkeit in § 3 Nr.3 n) die Formulierung: „Stoffe oder Zubereitungen, ...die geeignet sind die natürliche Beschaffenheit von Wasser, Boden oder Luft, von Pflanzen, Tieren oder Mikroorganismen sowie des Naturhaushaltes derart zu verändern, dass dadurch erhebliche Gefahren oder erhebliche Nachteile für die Allgemeinheit herbeigeführt werden“.

Da in der heutigen Zeit eine „natürliche“ Umwelt i.S.d. restriktiven Umweltbegriffes fast nicht mehr anzutreffen ist, ist dieser Umweltbegriff dahingehend zu modifizieren, dass er nicht nur die ursprüngliche, unberührte Natur erfasst, sondern auch die vom Menschen gestaltete und bebaute Umwelt, wie sie sich in Deutschland in Form der gewachsenen Kulturlandschaften zeigt⁵ (sog. modifizierter restriktiver Umweltbegriff). Dieses Verständnis von Umwelt wird zum Beispiel im Referentenentwurf zum gescheiterten Umweltgesetzbuch (UGB Teil I) vom 04.12.2008 zu Grunde gelegt. Dort wird die Umwelt definiert als „Tiere, Pflanzen, die biologische Vielfalt, der Boden, das Wasser, die Luft, das Klima und die Landschaft sowie Kultur- und sonstige Sachgüter“⁶.

Wichtig ist es sich vor Augen zu halten, dass der Begriff der Umwelt in den einzelnen umweltrechtlichen Fachgesetzen unterschiedlich verwendet werden kann, sodass eine rechtlich verbindliche Definition des Begriffes immer nur für das entsprechende Gesetz gelten kann.

b) Umweltschutz

Der Schutz der Umwelt ist mehr denn je eine aktuelle Herausforderung, denn die Umweltprobleme sind keinesfalls gelöst.

Umweltschutz als Begriff umfasst als politische Querschnittsaufgabe die Gesamtheit aller Maßnahmen, die zum Ziel haben, die Umwelt des Menschen vor schädlichen Auswirkungen der Zivilisation zu schützen⁷.

Etwas konkreter kann man Maßnahmen, die bereits eingetretene Umweltschäden beseitigen sollen (vgl. bspw. die Sanierungspflicht nach § 6 USchadG), Maßnahmen, die künftigen Umweltbelastungen vorbeu-

4. BGBl. I 1980, S. 1718-1728.

5. Kloepfer Umweltschutzrecht 2008, § 1 Rn. 24.

6. Entwurf Erstes Buch Umweltgesetzbuch § 4 vom 4.12.2008, erhältlich unter: http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften.pdf

7. So Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 23.

gen sollen (vgl. bspw. die Erfüllung der Betreiberpflichten als Genehmigungsvoraussetzung gem. § 6 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m § 5 BImSchG), sowie Maßnahmen, die gegenwärtige Umweltbelastungen begrenzen bzw. minimieren sollen, unterscheiden (bspw. die Eingriffs- und Ausgleichsregelung nach den §§ 13 ff. BNatSchG)⁸.

Die Frage nach der Schutzrichtung des Umweltschutzes und somit auch des Umweltrechts wurde in der umweltrechtlichen Fachliteratur zunächst uneinheitlich beantwortet. Einerseits wurde der ökozentrische Ansatz, andererseits der anthropozentrische Ansatz vertreten⁹.

aa) Der anthropozentrische Ansatz

Der anthropozentrische Ansatz stellt den Menschen in den Mittelpunkt seiner Betrachtung und kann hierbei auch auf die verfassungsrechtliche Grundentscheidungen der Art. 1 Abs. 1 und – modifiziert – 20 a GG verweisen¹⁰. Nach dieser Auffassung ist die Umwelt um des Menschen Willen zu schützen und zwar um der gegenwärtigen und der künftigen Generationen Willen, zur Sicherung ihrer natürlichen Lebensgrundlagen und zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit¹¹.

bb) Der ökozentrische Ansatz

Der ökozentrische Ansatz begreift die Umwelt als Wert an sich und will sie um ihrer selbst Willen schützen¹². Zu einem ausschließlich ökozentrischen Verständnis von Umweltschutz hat sich der Gesetzgeber jedoch bislang in keinem seiner Umweltgesetze durchringen können, § 1 BNatSchG und § 1 WHG enthalten allerdings ökozentrische Aussagen¹³. Das Rechtsschutzsystem, das ursprünglich allein auf den Menschen ausgerichtet war (lies: Art. 19 Abs. 4 GG!), wird derzeit vorsichtig umgebaut, um auch Schutzrechte der Natur wirksam werden zu lassen.

Der theoretische Gegensatz dieser Grundkonzeptionen lässt sich insoweit relativieren, als sich ihre Schutzzwecke überschneiden¹⁴ und verbinden lassen. So beinhaltet anthropozentrischer Umweltschutz auch die Sorge für künftige Generationen und die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen und erfordert somit auch

8. Vgl. Erbguth/ Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 1 Rn. 6.

9. Vertiefend zu den verschiedenen Ansätzen Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 19 ff.

10. Kloepfer Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 28.

11. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Auflage 2003, § 1 Rn. 10.

12. Kloepfer Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 28.

13. Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 BNatSchG: Schutz von Natur und Landschaft „aufgrund ihres eigenen Wertes“ sowie § 1 WHG: „als Bestandteil des Naturhaushalts“.

14. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 1 Rn. 29.

entsprechend nachhaltige, nicht nur auf kurzfristigen wirtschaftlichen Nutzen ausgerichtete Maßnahmen. Ökozentrischer Umweltschutz muss andererseits auch die Bedürfnisse des Menschen als Teil der Natur mit berücksichtigen. Außerdem lassen sich viele vordergründig ökozentrische Umweltschutzziele (bspw. Erhaltung der Artenvielfalt/ unberührte Natur) auch anthropozentrisch legitimieren (Artenvielfalt als Genreserve, unberührte Natur als menschliches Bedürfnis).¹⁵

Praktisch ist die Frage nach der theoretisch „richtigen“ Schutzrichtung des Umweltrechts jedoch auch deshalb nicht von sehr großer Bedeutung, weil viele Gesetze im Bereich des Umweltrechts ihren konkreten Gesetzeszweck eingangs ausdrücklich in Worte fassen.¹⁶

1.3 Problembereiche und Schutzobjekte des Umweltrechts

Die wichtigsten *Problembereiche* der Umweltpolitik und somit auch des Umweltrechts sind zum einen die Reduzierung und Bekämpfung der Verschmutzung (engl./frz: pollution) in der Luft, zu Wasser und zu Lande. Diese Verschmutzung hängt oft eng mit dem Einsatz von Energie, insbesondere der sog. fossilen Energieträger zusammen, was zum aktuellen globalen Problembereich, dem Klimaschutz führt. Es besteht eine logische Verbindung zum Ressourcenschutz, der erneuerbare Energien aus der Natur der Sache heraus präferiert. Bei den nicht erneuerbaren Energien sind ihr Verbrauch und ihre Verteilung sowie die Emissionen (und Immissionen) zu regulieren. Das zweite globale Umweltproblem ist der Rückgang der Artenvielfalt, welcher den Menschen die Erhaltung der Biodiversität als wichtigen Schutzgegenstand bewusst machte¹⁷. Allgemein ist zu berücksichtigen, dass die „natürlichen Lebensgrundlagen“, also insbesondere Boden, Luft und Wasser, Tiere und Pflanzen nicht unbegrenzt zur Verfügung stehen und offenbar nur in einem gewissen Ausmaß Belastungen und Verschmutzungen vertragen, das nicht identisch mit der „Belastungsgrenze“ des Menschen sein muss.

Eine Annäherung an die konkreten Schutzgegenstände (*Schutzobjekte*) des Umweltrechts kann durch eine typisierende Untergliederung der hauptsächlichen Umweltschutzaktivitäten erreicht werden¹⁸:

15. Kloepfer Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1 Rn. 21.

16. Vgl. bspw. § 1 BImSchG, § 1 Nr. 2 AtG, § 1 BBodSchG, § 1 KrW-/AbfG (eher anthropozentrisch), auch ökozentrisch hingegen § 1 BNatSchG, § 1 WHG.

17. Vgl. hierzu Czybulka in Schütz/Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 7 Rn. 1.

18. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 1, Rn. 23.

- Naturschutz und Landschaftspflege (geschützte Arten und Habitate, Lebensraumtypen)
- Bodenschutz
- Gewässerschutz (einschließlich marine Ökosysteme)
- Immissionsschutz sowie Klima- bzw. Atmosphärenschutz
- Strahlenschutz
- Kontrolle von gentechnisch veränderten Organismen und chemischen Stoffen
- Abfallvermeidung und –entsorgung.

Diese Untergliederung spiegelt sich auch in der nationalen Umweltgesetzgebung.

Kontrollfragen:

1. Was verstehen Sie unter dem Begriff Umwelt?
2. Was verstehen Sie unter Umweltschutz und welche theoretischen Ansätze im Hinblick auf mögliche Schutzzwecke des Umweltschutzes haben Sie kennen gelernt?
3. Finden Sie für jeden der oben bezeichneten Bereiche ein (nationales) Umweltgesetz!

2 Rechtsgrundlagen und Systematik des Öffentlichen Umweltrechts

2.1 Das „Kaskadensystem“ (Mehrebenensystem) im Umweltrecht im Überblick

Das Umweltrecht besteht aus einem komplexen Beziehungsgeflecht mehrerer zu unterscheidender Rechtsebenen (Mehrebenensystem)¹⁹. Die völkerrechtliche Ebene (Umweltvölkerrecht) hat Auswirkungen auf die Ebene des Europäischen Unionsrechts, die europarechtliche Ebene bestimmt wiederum maßgeblich das nationale Recht. Im nationalen Umweltrecht gilt für das Verhältnis für Bundes- und Landesumweltrecht ferner Art. 31 GG (Bundesrecht bricht Landesrecht). Zudem sind bspw. in den Bereichen Naturschutz- und Wasserrecht lokal oder regional bezogene untergesetzliche Normen, insbesondere Schutzgebietsverordnungen (vgl. §§ 21 Abs. 2 NatSchAG M-V, 23 WHG) häufig, sodass ggf. bis zu fünf Rechtsebenen zu berücksichtigen sind. Jedenfalls folgt die „Kaskade“²⁰ der oberen drei Rechtsebenen (Völkerrecht, Europarecht und nationales Recht) jeweils unterschiedlichen systematischen und zum Teil auch inhaltlichen Konzepten, was bei der Rechtsanwendung angesichts der vielfältigen Wechselwirkungen und Überschneidungen beachtet werden muss. Daher ist für ein hinreichendes Grundverständnis der umweltrechtlichen Systematik eine zumindest überblicksartige Darstellung aller drei Hauptebenen erforderlich.

2.2 Völkerrechtliche Ebene

a) Überblick

Viele Umweltprobleme sind globaler oder internationaler Natur. Man denke nur an die Verschmutzung der Luft oder von Wasserläufen, die globale Klimaveränderung oder die Gefährdung globaler Güter wie der Hohen See oder der Atmosphäre. Um diesen Herausforderungen effektiv zu begegnen, sind weltweite sowie multinationale und bilaterale Umweltschutzanstrengungen erforderlich, deren komplexer rechtlicher Rahmen neben naturwissenschaftlich-technischen Fragen auch die wirtschaftlichen Bedingungen des europäischen Binnenmarktes sowie die wirtschaftlichen Bedingungen der Globalisierung berücksichtigen muss²¹.

19. Vgl. hierzu Czybulka in Schütz/Classen, Landesrecht Mecklenburg-Vorpommern, 2. Auflage 2010, § 7 Rn. 4.

20. Zur „Kaskadenstruktur“ des Naturschutzrechts Czybulka, EurUP 2007, 250 ff.

21. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 3.

Das Umweltvölkerrecht umfasst begrifflich alle völkerrechtlichen Regelungen, die unmittelbar oder mittelbar dem Schutz der Umwelt dienen²². Es regelt die diesbezüglichen Rechtsbeziehungen zwischen den verschiedenen Völkerrechtssubjekten, wozu insbesondere die souveränen Staaten („geborene“ Völkerrechtssubjekte) sowie je nach Völkervertragsrecht auch internationale Organisationen gehören²³.

Nachdem der Umweltschutz lange Zeit nur einen untergeordneten und nebenbei mit geregelten Nebenaspekt der völkerrechtlichen Praxis ausmachte, bezeichnete die im Jahre 1972 von den Vereinten Nationen einberufene Stockholmer Konferenz über die Umwelt des Menschen den Schutz und die Verbesserung der Umwelt als dringliches Anliegen und Pflicht aller Staaten und stufte den Umweltschutz in Folge dieser Einordnung als eigenständiges Regelungsobjekt des Völkerrechts ein, was ausschlaggebend für eine umfangreiche Entwicklung des Völkervertragsrechts war.²⁴

Rechtsquellen des Umweltvölkerrechts sind heute in der Hauptsache völkerrechtliche Verträge, ferner das Völkergewohnheitsrecht und von den Kulturvölkern anerkannte allgemeine Rechtsgrundsätze²⁵.

Unter die allgemeinen Rechtsgrundsätze fallen Normen, die übereinstimmend in den meisten nationalen Rechtsordnungen gelten und deswegen auch völkerrechtlich verbindlich sind, ihre praktische Bedeutung ist jedoch sehr gering²⁶.

Von den Rechtsquellen im Umweltvölkerrecht abzugrenzen ist das sog. „Soft Law“, welches keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung entfaltet. Hierunter fallen hauptsächlich Resolutionen oder unverbindliche Beschlüsse internationaler Organisationen, sowie Deklarationen oder Absichtserklärungen internationaler Konferenzen²⁷. Dennoch spielen diese Übereinkünfte in der Praxis eine große Rolle, da sie regelmäßig von einem vertragsähnlichen politischen Grundkonsens getragen werden und so über die Auslegung anderer verbindlicher Völkerrechtsnormen mittelbar rechtliche Wirkungen entfalten können.

Die größte und schwierigste Herausforderung für ein effektives Umweltvölkerrecht liegt in den unterschiedlichen Ausgangspositionen der Industrie- und Entwicklungsländer hinsichtlich ihrer Anteile an der glo-

22. Hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8, Rn. 2.

23. Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1, Rn. 11.

24. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8 Rn. 6.; Näheres zur Entwicklung des Umweltvölkerrechts bei Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 19 ff. und Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1, Rn. 4 ff.

25. Vgl. Art. 38 Abs. 1 Statut des Internationalen Gerichtshofes in BGBl. II 1973, S. 505.

26. Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 11.

27. Hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 31 ff. sowie Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 12.

balen Umweltverschmutzung und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit²⁸. Viele Entwicklungsländer verfügen nicht über hinreichend finanzielle Mittel, um ihre wirtschaftliche Entwicklung mit Hilfe modernster umweltfreundlicher Technologien vorantreiben. Die Industrienationen hingegen haben ihren wirtschaftlichen Vorsprung nicht zuletzt auch durch ungebremsen Verbrauch und ungebremsete Beanspruchung natürlicher Ressourcen erlangt. Diese Konstellation birgt viel Konfliktpotential und verlangt nach einer differenzierten Lastenverteilung.

b) Völkerrechtliche Verträge

Die zwischen zwei oder mehreren Staaten bzw. anderen vertragsfähigen Völkerrechtssubjekten (z. B. UNO oder EU) geschlossenen völkerrechtlichen Verträge sind demnach die Hauptquellen des Umweltvölkerrechts. Sie bestehen auf globaler, regionaler oder bilateraler Ebene und behandeln entweder spezielle Umweltprobleme oder sonstige Gegenstände mit den Umweltschutz betreffenden Nebenaspekten²⁹.

Diese Verträge gelten auf nationaler Ebene jedoch nicht direkt, vielmehr ist ihr Vollzug durch jedes Völkerrechtssubjekt selbst zu leisten³⁰. In der Bundesrepublik müssen völkerrechtliche Verträge bei erstmaligem Abschluss gem. Art 59 Abs. 2 GG zunächst durch innerstaatliche Gesetze einfachgesetzlichen Ranges umgesetzt werden, was auch als „Ratifikation“ bezeichnet wird. Im Rahmen dieses nationalen Umsetzungs- bzw. Zustimmungsaktes können die jeweiligen Vertragsstaaten jedoch, soweit dies nach dem konkreten Vertrag und den allgemeinen Regeln zulässig ist, Vorbehalte anbringen, sowie die Anwendung einzelner Vertragsbestimmungen für sich ausschließen oder ändern³¹. Die Vielzahl der völkerrechtlichen Übereinkommen mit Bezug zum Umweltschutz ist heute sehr groß und nur noch schwer zu überblicken³².

Im Bereich des Allgemeinen Umweltrechts ist beispielsweise die Aarhus-Konvention vom 25.6.1998 zu erwähnen, die völkerrechtliche Übereinkünfte über den Zugang zu Informationen, die öffentliche Beteiligung an Entscheidungsprozessen sowie die Rechtsschutzeröffnung in Umweltangelegenheiten zum Gegenstand hat³³, und die über den Weg der Umsetzung in entsprechende EU-Richtlinien bereits teilweise in nationales Umweltrecht umgesetzt wurde³⁴.

28. Hierzu Kloepfer, Umweltschutzrecht 2008, § 6 Rn. 46.

29. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 36.

30. Hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1, Rn. 13.

31. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Auflage 2004, § 9 Rn. 11, m.w.N.

32. Mit grobem Überblick über die wesentlichen Konventionen bei Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 26 ff. m.w.N.

33. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 26 ff. m.w.N.

34. Vgl. hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8, Rn. 19.

Weitere sehr wichtige internationale Übereinkommen, die unsere globalen Umweltprobleme in den Griff bekommen sollen, sind die Klimarahmenkonvention³⁵ sowie das Übereinkommen über die biologische Vielfalt aus dem Jahre 1992, in gebräuchlicher (englischer) Abkürzung auch CBD³⁶ genannt. Beides sind rechtsverbindliche Übereinkommen, aber überwiegend darauf angewiesen, dass konkrete Ziele durch Nachfolgevereinbarungen und Ausführungsprotokolle wie dem „Kyoto-Protokoll“ festgelegt werden. Dieser Typus wird auch Rahmenübereinkommen oder englisch anschaulicher „Umbrella Convention“ genannt. Biologische Vielfalt wird von der CBD umfassend als Vielfalt der Arten, innerhalb der Arten und Ökosysteme verstanden. Nach Art. 8 lit. a ist jede Vertragspartei verpflichtet, ein System von Schutzgebieten oder Gebieten, in denen besondere Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt erforderlich sind, einzurichten. Der Schutz der Lebensräume und Arten soll vor allem in ihrer natürlichen Umgebung („in situ“) erfolgen. Die CBD enthält auch das Ziel einer nachhaltigen Nutzung (sustainable use) der Arten (Art. 3) und Bestandteile der biologischen Vielfalt und knüpft damit an das Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Watt- und Wasservögel, von internationaler Bedeutung an, die sog. Ramsar-Konvention³⁷, die zuerst diesen Aspekt mit dem Terminus „wise use“ betonte. Zu den bedeutenden, aber nur unzulänglich umgesetzten Übereinkommen zum Schutz von Fauna und Flora zählt die im Rahmen des Europarats schon 1979 geschlossene sog. Berner Konvention³⁸ (BK), die im Schutzzweck, der Systematik und der verwendeten „Anhang-Technik“ schon weitgehend der später von der EG erlassenen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie entsprach. Im Rahmen der BK ist dem Schutz der wandernden Arten besondere Aufmerksamkeit zu widmen (Art. 4 BK), was einige Jahre zuvor schon das zentrale Anliegen der 1972 in Stockholm vorbereiteten Bonner Konvention³⁹ (CMS) gewesen ist. Unter dem Dach der CMS wurden regionale Abkommen abgeschlossen, wovon das Abkommen zur Erhaltung der Kleinwale in der Nord- und Ostsee vom 31.3.1992⁴⁰ sowie das Abkommen zur Erhaltung der afrikanisch-eurasischen

35. Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen v. 21.3.1994, BGBl. 1993 II, S. 1783.

36. Convention on **B**iological **D**iversity – Übereinkommen über die biologische Vielfalt v. 29.12.1993, BGBl. 1993 II, S. 1741; ILM 31 (1992), 818.

37. BGBl. 1976 II, S. 1265; ILM 11 (1972), 963.

38. Convention on the Conservation of European Wildlife and Natural Habitats - Übereinkommen zur Erhaltung der wild lebenden europäischen Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume v. 19.9.1979, BGBl. 1984 II, S. 618.

39. Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten v. 23.6.1979 – Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (CMS), BGBl. 1979 II, S. 569; ILM 19 (1980), 15.

40. Agreement on the Conservation of Small Cetaceans of the Baltic and North Sea (ASCOBANS), BGBl. 1993 II, S. 1113; www.cms.int/species/ascobans/asc_bkrd.htm; www.ascobans.org.

wandernden Wasservogel aus dem Jahre 1995⁴¹ für Mecklenburg-Vorpommern einige Bedeutung haben.

Dem großen Umfang des Völkervertragsrechts im Bereich des Umweltschutzes steht eine vergleichsweise geringe Effektivität der Regelungen gegenüber⁴². Häufig können sich die Staaten aus wirtschaftlichen Erwägungen oder zur Wahrung der eigenen staatlichen Souveränität doch nicht darauf einigen, die nach wissenschaftlichen Erkenntnissen notwendigen Umweltschutzmaßnahmen in rechtsverbindlicher Form zu beschließen. Nur selten werden konkrete Pflichten festgelegt, häufig verbleibt es bei unverbindlichen politischen Absichtserklärungen – ein aktuelles Beispiel für diese Problematik ist die 15. UN-Klimakonferenz⁴³ von Kopenhagen, welche die für den Klimaschutz aus naturwissenschaftlicher Sicht dringend notwendigen Verpflichtungen der Vertragsstaaten zum Aufhalten des Klimawandels nicht zustande brachte⁴⁴.

Zudem mangelt es im Völkerrecht an einer zentralen Durchsetzungsinanz, weswegen hinsichtlich umweltvölkerrechtlicher Normen oft ein erhebliches Vollzugsdefizit festzustellen ist. Vollzugsdefiziten kann in der Vertragspraxis zum einen durch kooperative Mittel (Vertragsgemeinschaft leistet gemeinsame Überzeugungsarbeit gegenüber dem säumigen Vertragspartner) zum anderen durch repressive Mittel (Vertragsgemeinschaft übt Druck oder Zwang auf den säumigen Vertragspartner aus) entgegengewirkt werden⁴⁵.

Ferner sind im Bereich des Umweltrechts häufig Sekretariate und Kommissionen als ständige Einrichtungen eingerichtet, die eine Beobachtungs- und Warnfunktion haben, sowie teilweise auch einzelne Vollzugskompetenzen ausüben.

c) Völkergewohnheitsrecht

Eine weitere Rechtsquelle im Bereich des internationalen Umweltschutzes bildet das Völkergewohnheitsrecht. Es entsteht, wenn eine gefestigte Staatenpraxis und die Rechtsüberzeugung der Staaten hinsichtlich eines bestimmten, den Umweltschutz betreffenden Rege-

41. Agreement on the Conservation of African-Eurasian Migratory Waterbirds (AEWA), BGBl. 1998 II, S. 2498.

42. Hierzu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8, Rn. 7.

43. Jährlich stattfindende Vertragsstaatenkonferenz (Conference of the Parties, COP) der UN-Klimarahmenkonvention.

44. „Kopenhagener Vereinbarung“ abrufbar auf der offiziellen Website der 15. UN-Klimakonferenz vom 7. bis 18. Dezember unter http://www.denmark.dk/NR/rdonlyres/C41B62AB-4688-4ACE-BB7B-F6D2C8AAEC20/0/copenhagen_accord.pdf.

45. Näheres hierzu bei Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 75 ff.

lungsgegenstandes zusammentreffen, und umfasst sowohl materielle als auch formelle Pflichten⁴⁶.

Gem. Art. 25 GG sind die allgemeinen Regeln des Völkerrechts Bestandteil des Bundesrechts. Dies bedeutet, dass Rechtssätze des allgemeinen Völkergewohnheitsrechts im innerdeutschen Recht unabhängig von ihrer expliziten Anerkennung durch die Bundesrepublik gelten, für regionales Völkergewohnheitsrecht ist dies jedoch umstritten⁴⁷.

Sehr wichtige materielle Inhalte des Völkergewohnheitsrechts im Bereich des Umweltschutzes sind zum einen das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen und zum anderen das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen⁴⁸.

Das **Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen** bildete sich schon in der Anfangsphase des Umweltvölkerrechts heraus und beschränkt den völkerrechtlichen Grundsatz der absoluten Souveränität und das von diesem beinhaltetete Prinzip der absoluten territorialen Integrität insoweit, als Staaten verboten ist, ihr eigenes Hoheitsgebiet derart zu nutzen oder nutzen zu lassen, dass der Umwelt anderer Staaten erhebliche Schäden zugefügt werden⁴⁹.

Ein Verstoß gegen dieses Verbot setzt wohl einen grenzüberschreitenden Schadenseintritt durch eine kausale sorgfaltswidrige menschliche Handlung sowie die Erheblichkeit dieses Schadens voraus und hat zur Folge, dass der handelnde Staat die schädigende Nutzung einzustellen, sowie Schadensersatz nach den Grundsätzen der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit zu leisten hat⁵⁰.

Das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen betraf zunächst internationale Binnengewässer und gibt den Anliegern auf, entsprechende Gewässer so zu nutzen, dass kein Anliegerstaat bei der Wassernutzung beeinträchtigt bzw. benachteiligt wird. Neuerdings ist in diesem Zusammenhang auch die Rede von optimaler und nachhaltiger Nutzung⁵¹.

Auch das **Vorsorgeprinzip**, welches in zahlreichen multilateralen Verträgen zum Ausdruck kommt, wird mittlerweile von vielen Staaten ge-

46. Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 6.

47. Vgl. hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 12.

48. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 6.

49. Zum insoweit grundlegenden Trail-Smelter-Schiedsspruch von 1941 und weiteren Beispielfällen vgl. Kloepfer Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 8.

50. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8 Rn. 11; zu den im Einzelnen umstrittenen Voraussetzungen vgl. Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 35.

51. Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2. Auflage 2008, § 8 Rn. 11 m.w.N.

wohnheitsrechtlich anerkannt⁵². Nach diesem Prinzip dürfen Umweltschutzmaßnahmen nicht aufgrund wissenschaftlicher Restunsicherheiten über das Bestehen einer tatsächlichen Gefahrenlage oder ursächlicher Zusammenhänge unterlassen werden. Allerdings hat sich das Vorsorgeprinzip im Umweltvölkergewohnheitsrecht noch nicht zu einem eindeutigen Handlungsgebot in Risikosituationen geformt, wie es beispielsweise § 5 Abs. 2 BImSchG im nationalen Recht enthält.

Neben den genannten materiellen Inhalten gibt es völkergewohnheitsrechtlich gesicherte formelle Verfahrens- bzw. Kooperationspflichten⁵³. Darunter fallen insbesondere Informations-, Warn-, und Konsultationspflichten, die greifen, wenn Nachbarstaaten von einem umweltgefährdenden oder umweltbelastenden Vorhaben eines bestimmten Staates potentiell betroffen sind.

Zuletzt gibt es weitere Rechtsgrundsätze und Prinzipien, denen bisher kein gewohnheitsrechtlicher Status zukommt und bei denen unklar ist, ob sie in der Zukunft noch zu Gewohnheitsrecht erstarken werden, beispielsweise das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung⁵⁴. Auch sie fungieren ähnlich dem „soft law“ als Auslegungshilfen oder Vorstufen zu verbindlichem Völkerrecht.

2.3 Das Umweltrecht der Europäischen Union

a) Kurze Einführung

Auch die Entwicklung des europäischen Umweltrechts beruht auf dem Gedanken, dass die großen Umweltprobleme unserer Zeit nicht nationaler, sondern grenzüberschreitender Natur sind. Eine mit und zwischen den Mitgliedsstaaten abgestimmte sowie insgesamt an einem hohen Schutzniveau ausgerichtete Umweltpolitik der Union ist daher im Interesse aller Mitgliedstaaten.

b) Ziele, Grundsätze und Prinzipien der Umweltpolitik der Europäischen Union

Art. 3 Abs. 3 EUV (Vertrag über die Europäische Union⁵⁵) sowie die Präambel des EUV weisen wie auch Art. 11 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁵⁶) den Schutz der Umwelt und

52. Hierzu Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 37.

53. Hierzu ebenso Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 36.

54. Hierzu mit weiteren Beispielen Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 6 Rn. 15 ff.; Buck/Verheyen, in: Koch, Umweltrecht, 2. Auflage 2007, § 1 Rn. 39 ff.

55. ABl. EU C 115, S. 13 ff.

56. ABl. EU C 115, S. 47 ff.



ÖKOLOGISCHE ÖKONOMIE

Achim Lerch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Vorwort | 5 |
| 1 Einführung: Der ökonomische Blick auf das Umweltproblem | 7 |
| 1.1 Alternativkosten, Effizienz und Optimierung | 7 |
| 1.2 Gleichgewichtsmodelle | 11 |
| 2 Umweltökonomie | 13 |
| 2.1 Entstehungsgeschichte | 13 |
| 2.2 Theorie der Externen Effekte und öffentlicher Güter | 13 |
| 2.2.1 Externe Effekte | 13 |
| 2.2.2 Öffentliche Güter | 15 |
| 2.3 Internalisierung Externer Effekte | 16 |
| 2.4 Umweltökonomische Instrumente in Theorie und Praxis | 24 |
| 2.4.1 Ökologische Steuerreform | 24 |
| 2.4.2 Handelbare Emissionsrechte | 28 |
| 2.5 Ökonomische Bewertung der Umwelt: Möglichkeiten und Grenzen | 30 |
| 2.5.1 Ökonomische Werte | 31 |
| 2.5.2 Methoden ökonomischer Naturbewertung | 35 |
| 2.5.3 Grenzen der ökonomischen Bewertung | 37 |
| 2.5.4 Zusammenfassung | 40 |
| 3 Ökologische Ökonomie | 41 |
| 3.1 Entstehungsgeschichte | 41 |
| 3.2 Elemente der Ökologischen Ökonomie | 41 |
| 3.3 Ökologische Ökonomie und Nachhaltige Entwicklung | 44 |
| 3.4 Mehr zur Frage der Gerechtigkeit in der Ökologischen Ökonomie | 49 |
| 3.4.1 Gerechtigkeit als Gleichheit – von was? | 50 |
| 3.4.2 Gerechtigkeit als Gleichheit – warum überhaupt? | 53 |
| 3.4.3 Zur Begründung von Gerechtigkeit | 53 |
| 3.4.4 Ökologische Grundrechte | 57 |
| 3.5 Ökologische Ökonomie – Quo Vadis? | 61 |
| 4 Literaturverzeichnis | 63 |

| | | |
|---|-----------------------------|----|
| 5 | Empfohlene Literatur | 87 |
| | Glossar..... | 89 |
| | Abbildungsverzeichnis | 91 |
| | Stichwortverzeichnis | 93 |

Vorwort

Der vorliegende Text stellt eine große Herausforderung dar – für Sie als Leser(innen) ebenso wie für mich als Autor: Soll er doch einen gedrängten, zum Selbststudium geeigneten Überblick über ein ebenso neues wie heterogenes Forschungsfeld bieten wie es die Ökologische Ökonomie nun einmal ist. Und das auch noch, ohne grundlegende ökonomische Vorkenntnisse bei den Studierenden voraussetzen zu können. Aus diesem Grund, dies sei gleich an dieser Stelle eingeräumt, muss dieser Studienbrief zwangsläufig lückenhaft bleiben, muss einige Themen herauspicken und andere, ebenso wichtige, vernachlässigen. Und dabei auch im ersten Kapitel zumindest versuchen, ein kleines Fundament zu legen, indem allgemein die ökonomische Denkweise dargestellt wird – denn wer diese nicht wenigstens ansatzweise kennt, wird auch die Ökologische Ökonomie nicht verstehen.

Nachdem dieses Fundament also hoffentlich gelegt ist, widmet sich der Studienbrief einerseits der „hergebrachten“, neoklassischen Umweltökonomie (Kapitel 2) und anschließend der „Ökologischen Ökonomie“ im engeren Sinne, die sich selbst als Fortentwicklung und Erweiterung der etablierten Umweltökonomie versteht (Kapitel 3). Wenn Sie diesen Lehrbrief durchgearbeitet haben, sollten Sie also einen Eindruck davon haben, wie Ökonomen grundsätzlich denken, wie sie das Umweltproblem in ihr bestehendes Theoriegebäude eingebaut haben, und schließlich auch, wo aktuell an einer Erweiterung (oder womöglich gar partiellen Revision) der bestehenden Theorien gearbeitet wird. Wenn dadurch vielleicht Ihr Interesse für die Ökologische Ökonomik geweckt wurde, so kann durch das Studium der angegebenen Literatur aus diesem ersten Eindruck eine vertiefte Kenntnis entstehen.

Und schließlich noch ein Hinweis: Da die Umweltprobleme, die den Gegenstand der Ökologischen Ökonomie bilden, ernst genug sind, habe ich versucht, diesen Text zumindest an einigen Stellen nicht allzu ernst zu verfassen – in der Hoffnung, dass ein wenig Humor die Lektüre und damit den Einstieg in ein für Sie fremdes Fach etwas einfacher macht. In diesem Sinne: viel Spaß!

1 Einführung: Der ökonomische Blick auf das Umweltproblem

Die ökonomische Wissenschaft zeichnet sich vor allem durch einen ganz bestimmten Blickwinkel aus, der sich pointiert zusammenfassen lässt mit einem Sinnspruch des Volksmundes: Nichts ist umsonst, außer dem Tod – und der kostet das Leben. Mit dem gleichen Blickwinkel betrachten Ökonomen auch das Problem von Umweltverschmutzung: auch diese ist nicht umsonst, sondern verursacht Kosten (z.B. in Form von Gesundheitsschäden), aber auch der Schutz der Umwelt ist in der Regel nicht umsonst zu haben, sondern kostet etwas. Weil das natürlich etwas zu platt formuliert ist und den ausgefeilten Modellen der ökonomischen Theoriewelt nur bedingt gerecht wird, müssen wir das ein klein wenig näher erläutern.

„Nichts ist umsonst“

1.1 Alternativkosten, Effizienz und Optimierung

Das eigentliche Kardinalproblem der Ökonomik ist die Knappheit, also die Tatsache, dass die Mittel zur Bedürfnisbefriedigung begrenzt sind (im Gegensatz zu den Bedürfnissen selbst). Und so beginnt beinahe jedes ökonomische Lehrbuch mit einer entsprechenden Definition – stellvertretend sei die Folgende zitiert:

Gegenstand der Ökonomie ist die Knappheit

“Wenn die Knappheit der Produktionsmittel, die für die Befriedigung menschlicher Bedürfnisse eingesetzt werden können, als das zentrale ökonomische Problem bezeichnet wird, so ist damit nichts anderes gemeint, als die simple Tatsache, daß wir nicht in einem Schlaraffenland leben.“ (Egon SOHMEN, Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, 1976).

Ökonomie ist dann die Wissenschaft vom bestmöglichen Umgang mit der Knappheit, vom „Haushalten“ mit knappen Mitteln – oder, kurz und knapp auf den Punkt gebracht:

“Ökonomie ist die Kunst, das Beste aus dem Leben zu machen“.
(George Bernard SHAW).

Mit der Knappheit entsteht das schon oben angedeutete Problem der Kosten, genauer: der so genannten Alternativ- oder Opportunitätskosten. Wenn etwas knapp ist, können wir nicht alles gleichzeitig haben (z.B. sauberes Grundwasser und eine billige Altölentsorgung im Vorgarten). Schauen wir uns die Alternativkosten anhand eines Beispiels etwas genauer an:

Mit Knappheit entstehen Alternativkosten

- Zeit ist für alle knapp. Sie können z.B. den nächsten Samstagabend auf verschiedene Art verbringen: Entwe-

der gemeinsam mit Freunden ein Bier in der Kneipe trinken oder alternativ zuhause einen Film im Fernsehen ansehen.

- Wichtig für das Beispiel ist: Sie können nur eine der beiden Möglichkeiten realisieren, es handelt sich also um sich „wechselseitig ausschließende Alternativen“.
- Wenn Sie sich nun für eines von beidem entscheiden, so realisieren Sie einen entsprechenden Nutzen, gleichzeitig entgeht Ihnen aber der Nutzen aus der nicht gewählten Alternative – das sind Ihre Alternativ- oder Opportunitätskosten.
- Rational (im Sinne der Ökonomik) ist es nun, die Alternative mit dem höchsten Nutzen (gleichbedeutend mit den geringsten Alternativkosten) zu wählen.
- Angenommen Sie bewerten Bier mit 10, Film mit 8 Nutzeinheiten, dann sollten Sie das Bier wählen und Ihre Alternativkosten betragen 8.

Klingt einfach, oder? Etwas komplizierter wird es, wenn wir bedenken, dass uns in aller Regel mehr als zwei Alternativen zur Verfügung stehen – in unserem Beispiel könnten Sie den Samstagabend ja statt in der Kneipe oder vor dem Fernseher auch am Schreibtisch mit diesem Studienbrief (und einigen der hinten empfohlenen ökonomischen Lehrbücher) verbringen.

- Es gibt nun also drei sich wechselseitig ausschließende Alternativen: Bier, Fernsehen, Lernen.
- Angenommen Sie bewerten Bier mit 10, Film mit 8 und Lernen mit 4 Nutzeinheiten – welche Alternative sollten Sie wählen, und wie hoch sind Ihre Alternativkosten?
- Klar, Sie wählen wiederum das Bier, und Ihre Alternativkosten sind wieder 8 (und nicht etwa 12!). Denn: Sie hätten, da es sich um sich wechselseitig ausschließende Alternativen handelt, anstelle der Kneipe nur *entweder* den Fernsehfilm *oder* die Studienbrieflektüre wählen können (beides gleichzeitig ergibt auch wirklich keinen Sinn – man könnte weder den Film genießen noch sinnvoll lernen). Ihre Alternativkosten werden bestimmt durch diejenige nicht gewählte Alternative, die im Vergleich zur gewählten Alternative den nächst höchsten Nutzen erbracht hätte. Wir müssen also jetzt genauer definieren: Alternativkosten sind der entgangene Nutzen aus der nächst besten nicht gewählten Alternative!

Alternativkosten sind der entgangene Nutzen aus der nächst besten nicht gewählten Alternative

Wenn Sie das Konzept der Alternativkosten jetzt verstanden haben, dann haben Sie im Prinzip die gesamte Ökonomik verstanden (na ja, von einigen modelltheoretischen Verfeinerungen im Detail vielleicht abgesehen). Aber wirklich: Ökonomen betrachten die Welt durch die Alternativkostenbrille: Nichts ist umsonst, und bei allem, was wir tun (oder was Politiker uns nahe legen zu tun) fragt der Ökonom: Was kostet das? Und was für das einzelne Individuum gilt, das sich (z.B.) zwischen Kneipenbesuch und Fernsehabend entscheiden muss, gilt auch für eine gesamte Volkswirtschaft, die entscheiden muss, für welche Produkte die knappen Produktionsfaktoren eingesetzt werden sollen – sollen z.B. mehr Handys oder mehr Bildung produziert werden?

Auch eine Volkswirtschaft muss zwischen Alternativen entscheiden und es entstehen Alternativkosten

Es gilt also auch für eine Volkswirtschaft: sind die Produktionsmittel (also die Faktoren Arbeit, Boden und Kapital) knapp, müssen Entscheidungen getroffen werden, bei denen jeweils Alternativkosten entstehen. Wir schauen uns dieses Problem der begrenzten Produktionsmöglichkeiten anhand des Modells der Transformationskurve einmal näher an:

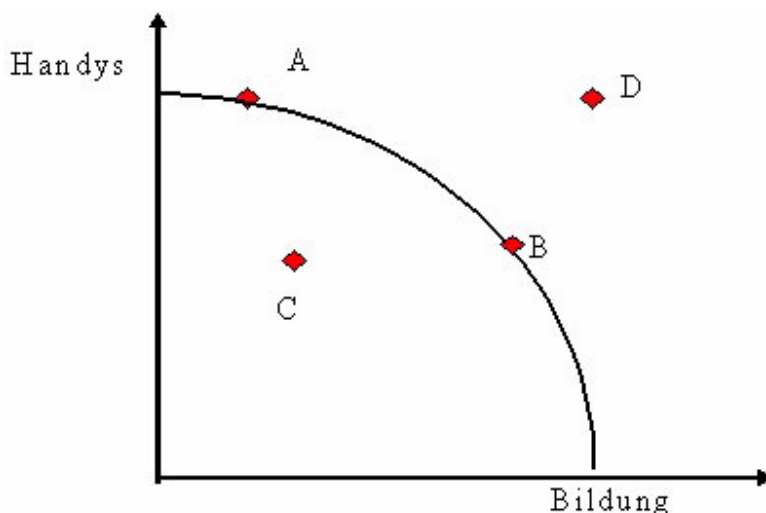


Abb. 1: Transformationskurve

Die beiden Achsen zeigen jeweils die Mengen, die von dem betreffenden Gut (im Beispiel Handys oder Bildung) produziert werden, die Kurve zeigt an, welche Kombinationen der beiden Güter mit dem gegebenen, begrenzten Bestand an Produktionsmitteln produziert werden können, also die Produktionsmöglichkeiten (die Kurve heißt daher auch Produktionsmöglichkeitskurve oder Transformationskurve). In Punkt A wird also eine bestimmte Menge an Handys und eine bestimmte Menge Bildung produziert (abzulesen jeweils an den entsprechenden Achsen). Möchte man sich nun zu Punkt B bewegen, also mehr Bildung produzieren, so ist dies (bei gegebenem Faktorbestand) eben nur mög-

lich, wenn zugleich weniger Handys hergestellt werden (oder, anders ausgedrückt: die Alternativkosten der Mehrproduktion von Bildung bestehen in der entsprechenden Minderproduktion von Handys). Punkt D dagegen wäre zwar schön, weil im Vergleich zu A sowohl mehr Handys als auch mehr Bildung produziert würden, doch dieser Punkt liegt außerhalb unserer Produktionsmöglichkeiten. In Punkt C dagegen ist irgendetwas schief gelaufen in unserer Volkswirtschaft: Wir schöpfen die Produktionsmöglichkeiten nicht aus, da wir uns unterhalb der Transformationskurve befinden. Dies kann zwei Gründe haben: Entweder, wir nutzen nicht alle verfügbaren Produktionsfaktoren (z.B., weil wir uns Arbeitslosigkeit leisten), oder aber wir haben die vorhandenen Faktoren zwar komplett, aber nicht effizient eingesetzt (z.B. weil ein vormals arbeitsloser Akademiker jetzt Taxi fährt und in diesem Job weit weniger produktiv ist, als er es in seinem erlernten Beruf wäre). Das wichtige an Punkt C: Wir könnten von einem der Güter (oder sogar von beiden) mehr produzieren, ohne auf etwas vom anderen zu verzichten – es entstünden also keine Alternativkosten. Wir müssten allerdings die Faktoren ausschöpfen (also z.B. arbeitslose Lehrer einstellen, damit sie Bildung produzieren) und effizient einsetzen.

Wenn Sie nun statt „Bildung“ einmal „Umweltqualität“ an die Abszisse schreiben, können wir schon einen ersten ökonomischen Blick auf das Umweltproblem werfen: Wir sehen dann, dass es einerseits Fälle gibt, die dem Punkt A entsprechen, in denen also mehr Umweltschutz nur möglich ist, wenn wir auf etwas anderes verzichten (mehr „Nachtruhe“ in Mörfelden-Walldorf wird es nur bei weniger Nachtflügen auf dem Rhein-Main-Flughafen geben). Andererseits gibt es Fälle wie im Punkt C, wo mehr Umweltqualität produziert werden kann, ohne auf andere Güter zu verzichten – durch effizientere Energienutzung z.B.

*Ziel der Ökonomie:
Effizienz*

Mit dem, was wir gerade anhand der Transformationskurve gelernt haben, ist bereits ein erstes wichtiges Ziel der Ökonomie umrissen: die Erreichung von Effizienz. D.h. dass die begrenzten Mittel so eingesetzt werden, dass so viel wie möglich produziert wird, wir uns also auf, und nicht unterhalb der Transformationskurve befinden (was ja, wie wir gesehen haben, bedeutet, dass nur dann mehr Bildung produziert werden könnte, wenn weniger Handys hergestellt werden. Oder anders ausgedrückt: die Bildungshungrigen könnten ihre Situation nur verbessern, wenn die Handynutzer auf etwas verzichten). Mit dieser letzten Formulierung sind wir bei der Definition eines wichtigen volkswirtschaftlichen Optimums angelangt, dem so genannten Pareto-Optimum (nach dem italienischen Ökonomen Vilfredo PARETO, 1848-1923):

*Definition: Pareto-
Optimum!*

Ein Pareto-Optimum ist ein Zustand, in dem niemand seine Situation verbessern (seinen Nutzen erhöhen) kann, ohne dass sich die Situation eines Anderen verschlechtert (jemand anderes eine Nutzeneinbuße erfährt).

Wichtig an dieser Stelle ist, dass das Pareto-Optimum ein Effizienzkriterium ist, und nichts über Verteilungsgerechtigkeit aussagt – denn merke: jede Verteilung ohne Rest ist pareto-optimal, aber nicht unbedingt gerecht. Stellen Sie sich zur Verdeutlichung einen Kindergeburtstag vor, bei dem acht Kinder munter durch die Wohnung toben. Sie haben zur Beruhigung der wilden Meute Muffins gebacken, wobei die Backform zehn Stück ergeben hat. Stellen Sie sich weiter drei mögliche Verteilungsmuster vor:

- 1 Jedes Kind erhält einen Muffin, das Geburtstagskind drei. Ergebnis: Kein Rest, pareto-optimal – aber dem Frieden auf dem Fest vermutlich eher abträglich („ungerecht“, würden die Kinder wohl proklamieren!).
- 2 Jedes Kind erhält einen Muffin, die beiden übrigen werden heimlich in den Mülleimer entsorgt. Ergebnis: eine friedlich mampfende Meute, aber kein Pareto-Optimum!
- 3 Großvater und Onkel des Geburtstagskindes füttern alle zehn Muffins in der Küche auf, während Sie gerade mit Topfschlagen beschäftigt sind. Ergebnis: eine himmelschreiende Ungerechtigkeit, aber pareto-optimal.

Wie man sieht, gibt es also mehrere verschiedene pareto-optimale Verteilungen. Die Frage, welches Pareto-Optimum realisiert wird (oder anders ausgedrückt: welche effiziente Güterkombination auf der Transformationskurve gewählt wird), wird in einer Marktwirtschaft letztlich durch die Präferenzen der Individuen entschieden - solange die betreffenden Güter auf Märkten gehandelt werden, was aber z.B. bei den "Öffentlichen Gütern" (s.u.) meist nicht der Fall ist.

1.2 Gleichgewichtsmodelle

Ökonomen sind – wie eigentlich die meisten Menschen – harmoniebedürftig, deshalb lieben sie das Gleichgewicht. Ein volkswirtschaftliches Gleichgewicht, um genau zu sein. Zwar müssen wir für das Verständnis der Ökologischen Ökonomie nicht in die mathematischen Feinheiten von Gleichgewichtsmodellen eintauchen, aber eine gewisse Vorstellung von dieser ökonomischen Idee brauchen wir schon. Besonders fasziniert sind Ökonomen von einem so genannten „Allgemeinen Konkurrenzgleichgewicht“, das sich durch folgende Eigenschaften auszeichnet:

Es herrscht vollkommene Konkurrenz, d.h. alle Marktteilnehmer sind so „klein“, dass sie alleine keine Marktmacht ausüben können (also insbesondere keinerlei Einfluss auf die Preise haben), es gibt keine Markt-

*Allgemeines
Konkurrenzgleich-
gewicht*

zutrittsbeschränkungen, alle Unternehmen verwirklichen ihr Gewinnmaximum, alle Haushalte ihr Nutzenmaximum.

Das besondere an diesem Allgemeinen Konkurrenzgleichgewicht ist nun, dass es automatisch zum Pareto-Optimum führt (das kann man auch mathematisch-formal beweisen, aber das ist für unsere Zwecke nicht nötig). Und weil das so ist, und weil Ökonomen natürlich wissen, dass die reale Welt sich vom Modell des Konkurrenzgleichgewichts unterscheidet, empfehlen sie der Wirtschaftspolitik häufig Maßnahmen, die darauf hinauslaufen, dass man dem Modell (und damit dem Pareto-Optimum) zumindest näher kommt (so soll etwa die Wettbewerbspolitik dafür sorgen, dass Marktmacht, z.B. von Monopolen, nicht entsteht bzw. nicht ausgenutzt werden kann, damit die Bedingung, dass kein Einzelner Einfluss auf die Preise haben soll, erfüllt ist). Wie wir sehen werden, lässt sich auch die Umweltproblematik als eine Abweichung vom Modell des allgemeinen Konkurrenzgleichgewichts betrachten – und deshalb tun Ökonomen auch genau dies.

Kontrollfragen:

- 1 Was meinen Ökonomen mit dem Spruch: „es gibt nicht so etwas wie ein kostenloses Mittagessen“?
- 2 Was genau sind „Alternativ“- oder „Oppurtunitätskosten“?
- 3 Stellen Sie sich eine Transformationskurve vor die den Zusammenhang zwischen der Produktion von „Konsumgütern“ einerseits und „Umweltqualität“ andererseits darstellt. In welchen Fällen verursacht „Umweltqualität“ mehr Alternativkosten und in welchen Fällen nicht?
- 4 Was versteht man unter einem Pareto-Optimum? Was ist der Unterschied zwischen „Effizienz“ und „Gerechtigkeit“?

2 Umweltökonomie

2.1 Entstehungsgeschichte

Die Umweltökonomie als eine eigenständige Subdisziplin der Wirtschaftswissenschaften entstand – wie auch die Umweltbewegung und grüne Parteien – in den sechziger, siebziger und achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts, ihre Wurzeln reichen aber sehr viel weiter zurück. Schon in der „klassischen“ Phase der Ökonomie als Wissenschaft machte sich John Stuart MILL Sorgen über die Folgen ungebremsten Wachstums auch für die Umwelt, Ende des 19. Jahrhunderts sorgte sich Stanley Jevons um die Erschöpfung der Kohlevorräte und in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts begründeten die Überlegungen von Harold HOTELLING zur ökonomisch optimalen Nutzung knapper Ölvorräte die Ressourcenökonomik. Schon etwas früher, 1920, befasste sich ein Ökonom namens Arthur C. PIGOU mit den so genannten externen Effekten – und legte damit den theoretischen Grundstein für die Umweltökonomie, wie wir sie heute noch kennen.

2.2 Theorie der Externen Effekte und öffentlicher Güter

2.2.1 Externe Effekte

Erinnern Sie sich an unsere Gleichgewichtsmodelle? Da haben wir gelernt, dass ein „Allgemeines Konkurrenzgleichgewicht“ immer auch pareto-optimal ist. Nun, das stimmt leider nicht so ganz. Es gibt nämlich Fälle, in denen zwar die Bedingungen für ein solches Gleichgewicht erfüllt sind, das Pareto-Optimum aber dennoch verfehlt wird – und das sind die so genannten Externen Effekte. Bevor wir diese exakt definieren, schauen wir uns ein Beispiel an: Stellen Sie sich eine Papierfabrik vor, die im Wettbewerb steht (also keine monopolistische Marktmacht besitzt!), die also Produktionsfaktoren auf den Faktormärkten kauft (Arbeitskräfte beschäftigt, Maschinen kauft oder least, eine Produktionsstätte mietet), die benötigten Rohstoffe (vornehmlich Holz) erwirbt, damit Papier produziert und dieses auf dem Gütermarkt verkauft – und zwar, wenn vernünftig kalkuliert wurde, zu einem Preis der über den Kosten der Herstellung liegt. Damit hätte eigentlich alles seine Ordnung, die Papierkonsumenten bezahlen über den Papierpreis alle bei der Herstellung angefallenen Kosten einschließlich der Entlohnung des Unternehmers, wodurch dann insgesamt auch nur soviel Papier produziert wird, wie auch nachgefragt wird.

*Externe Effekte
verhindern das
Pareto-Optimum!*

Dummerweise fallen bei der Papierproduktion aber auch Schadstoffe an, die in den nahe gelegenen Fluss eingeleitet werden. Wenige Kilometer flussabwärts befindet sich eine Fischzucht, und dort schwimmen umso mehr Fische mit dem Bauch nach oben im Wasser, je mehr Papier flussaufwärts produziert wird. Dem Fischzüchter entstehen also Kosten (Verdienstaufschlag), die vom Papierfabrikanten verursacht, aber nicht kalkuliert werden und die deshalb auch im Marktpreis für Papier nicht auftauchen – sie liegen gewissermaßen außerhalb des Papiermarktes, und werden deshalb „externe Kosten“ oder „negative externe Effekte“ genannt. (Dass dies ein Paradebeispiel für viele Umweltprobleme darstellt, fällt uns natürlich sofort auf!). Es gibt jedoch auch „positive externe Effekte“ (oder „externe Erträge“) – nehmen wir an, flussaufwärts der Fischzucht liegt keine Papierfabrik, sondern ein Kraftwerk, das den Fluss als Kühlwasser nutzt und ihn dadurch erwärmt. Das mögen die Fische vielleicht und lässt sie prächtig gedeihen – unser Fischzüchter kann mehr verkaufen, ohne dass er den Kraftwerksbetreiber am Mehrerlös beteiligen muss.

Externe Effekte verhindern das Pareto-Optimum!

Wir sehen also: Externe Effekte sind nicht durch marktmäßige Transaktionen erfasste („nicht entgeltete“) Auswirkungen aus der wirtschaftlichen Aktivität eines (oder mehrerer) Wirtschaftssubjekte(s) auf ein anderes oder mehrere andere Wirtschaftssubjekt(e).

Das Konzept geht zurück auf Alfred MARSHALL, der in seinen „Principles of Economics“ (1890) erstmals zwischen externen und internen Erträgen eines Unternehmens unterschied und wurde, wie wir schon sahen, insbesondere von Arthur C. PIGOU in seinem Werk „Economics of Welfare (1920 bzw. 4. Aufl. 1932) weiterentwickelt.

Noch eine Anmerkung zu der Unterscheidung in „positive“ und „negative“ externe Effekte: diese hängt nicht, wie die obigen Beispiele nahe legen könnten, von der entsprechenden Aktivität ab (Schadstoffeinleitung oder Erwärmung), sondern allein von der Wirkung dieser Aktivität auf die davon Betroffenen. Auch dazu ein Beispiel: Stellen Sie sich eine sonnen beschienene Piazza in Bella Italia vor, dortselbst ein Café, alle Tische besetzt mit Menschen, die friedlich ihren Cappuccino trinken. Nun fährt mit entsprechendem Geräusch ein feuerroter Ferrari Testarossa vorbei (oder meinetwegen für die Motorradfahrer unter Ihnen: eine gut erhaltene original Moto Guzzi LeMans mit offenen Ansaugtrichtern und Lafranconi-Auspuffanlage): An einem Tisch wird man sich entsetzt die Ohren zuhalten und sich über den furchtbaren Lärm beklagen, an einem anderen Tisch zaubert der Klang des Motors dagegen pure Verzükkung auf die Gesichter. Die gleiche Aktivität (das Motorengeräusch des Autos oder Motorrades) bewirkt bei den einen einen negativen, bei den anderen einen positiven externen Effekt. (Ähnliches ist auch in unserem Kraftwerksbeispiel denkbar: ein anderer Fischzüchter, der nicht gerade

tropische Fische, sondern einheimische Forellen züchtet, erleidet womöglich Einbußen durch die Erwärmung des Flusswassers).

2.2.2 Öffentliche Güter

Eng verwandt mit dem Problem der Externen Effekte ist das Konzept der so genannten Öffentlichen Güter. Damit sind nicht etwa Güter gemeint, die von der öffentlichen Hand („dem Staat“) bereitgestellt werden (obwohl das meist der Fall ist), sondern Güter, die zwei Eigenschaften erfüllen: Die *fehlende Rivalität im Konsum* und die *Nichtausschließbarkeit*. Ersteres bedeutet, dass mehrere Personen das Gut gleichermaßen nutzen können (wie eine Autobahn, ein Fernsehprogramm, einen Park, eine schöne Aussicht), die zweite Eigenschaft besagt, dass niemand von der Nutzung eines öffentlichen Gutes ausgeschlossen werden kann (das Licht eines Leuchtturmes können alle Kapitäne zur Orientierung nutzen).

Definition: Öffentliche Güter

Diese Bedingungen sind in der Realität selten vollständig erfüllt („reine öffentliche Güter“), sondern in der Regel in mehr oder weniger hohem Grad (man spricht deshalb von „unreinen öffentlichen Gütern“ oder „impure public goods“; Holger Bonus hat in diesem Zusammenhang den Begriff des „Öffentlichkeitsgrades“ von Gütern geprägt): Z.B. entsteht Rivalität ab einer gewissen Anzahl von Konsumenten (man denke an einen Stau auf einer Autobahn) und die Frage der Ausschließbarkeit ist vor allem eine Frage der Ausschlusskosten (man kann die Autobahn einzäunen und Mautstationen errichten, ein Fernsehprogramm technisch verschlüsseln und nur den Käufern der entsprechenden Entschlüsselungstechnik zugänglich machen, etc.).

Unreine Öffentliche Güter

Das Problem mit den Öffentlichen Gütern folgt insbesondere aus der zweiten Eigenschaft, der Nichtausschließbarkeit. Das verleitet die Wirtschaftssubjekte nämlich dazu, das Gut zu nutzen, ohne sich an seiner Finanzierung zu beteiligen (man nennt das dann den „Free Rider“ oder „Schwarzfahrer“ – mal ganz ehrlich: haben Sie immer für alle Radios/Fernseher/Computer die GEZ-Gebühr bezahlt? Immer einen gültigen Fahrschein in der Straßenbahn? Noch nie bei der Steuererklärung geschummelt?). Weil das so ist, müssten private Anbieter von öffentlichen Gütern immer fürchten, nicht „auf ihre Kosten zu kommen“, weshalb tendenziell zu wenig öffentliche Güter in einer Volkswirtschaft privat angeboten werden. Deshalb springt meist der Staat ein. Aber noch mal: nicht, weil der Staat sie anbietet, heißen öffentliche Güter so, sondern weil sie öffentliche Güter mit spezifischen Eigenschaften sind, bietet sie meist der Staat an – und finanziert sie über Zwangsabgaben (also vor allem Steuern).

Feifahrer-Problem bei Öffentlichen Gütern

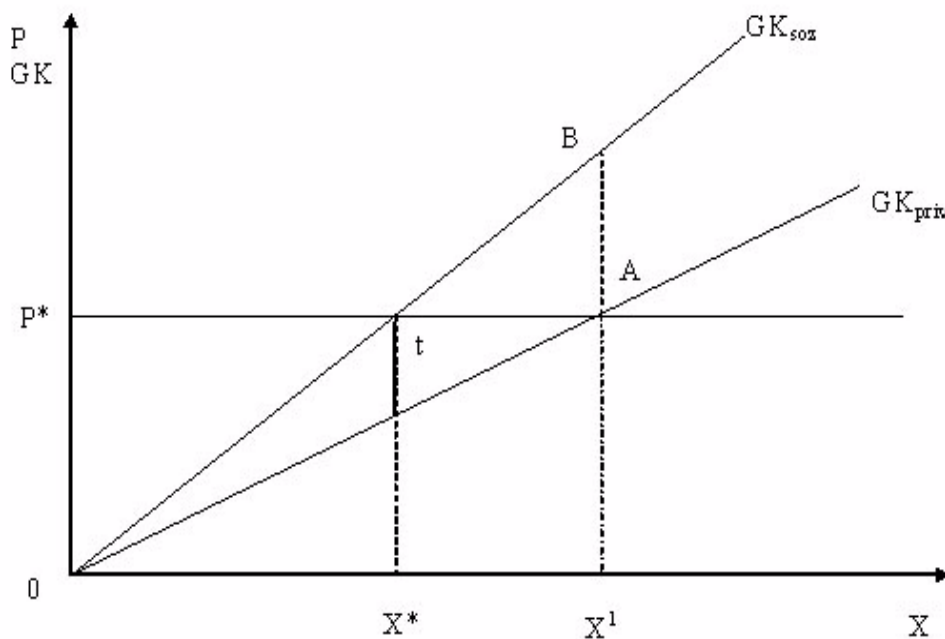
Was hat das mit Umweltökonomie zu tun? Nun, wie Sie leicht erkennen können, weisen auch viele „Umweltgüter“ Eigenschaften öffentlicher Güter auf („saubere Luft“, „Ruhe“, „Landschaftsästhetik“,...), und wenn der Markt nicht über das „optimale“ Angebot dieser Güter bestimmt, weil es (aufgrund der Freifahrerproblematik) keinen Markt dafür gibt, dann muss der Staat über die Angebotsmenge entscheiden. Ob er das aber immer gemäß den Präferenzen der Bürger tut? Wir kommen auf diese Frage anhand des Bewertungsproblems von „Umwelt“ zurück.

2.3 Internalisierung Externer Effekte

Pigou-Steuer zur Internalisierung Externer Effekte

Externe Effekte, so haben wir oben gelernt, verhindern trotz Konkurrenzgleichgewichts das Erreichen des Pareto-Optimums – und stören damit das harmonische Bild, das Ökonomen vom Markt als Instrument zur Herstellung von Effizienz haben, ganz empfindlich. Sie werden deshalb auch manchmal als ein Fall von „Marktversagen“ bezeichnet. Was zu tun ist, um trotz externer Effekte zum Pareto-Optimum zu kommen, hat uns ebenfalls Herr PIGOU gezeigt: Es genügt, den Verursacher des Externen Effektes mit einer Steuer zu belasten, der so genannten „Pigou-Steuer“, die dann dazu führt, dass er die von ihm verursachten Kosten mit berücksichtigt, also „internalisiert“. Auch hierzu eine kleine Grafik zur besseren Veranschaulichung:

Abb. 2: Pigou-Steuer



Auf der Abszisse ist mit X die Produktionsmenge eines Produktes bezeichnet, dessen Produktion mit Externen Effekten verbunden ist (also Papier in unserem Beispiel), an der Ordinate lesen wir einmal den Preis für dieses Produkt ab (P), andererseits die Grenzkosten (das sind die zusätzlichen Kosten einer zusätzlich produzierten Einheit). Die privaten Grenzkosten (GK_{priv}) enthalten alle Kosten für Rohstoffe, Maschinen, Arbeitskraft etc. die bei der Papierproduktion anfallen und auch kalkuliert werden, P^* ist der gegebene Marktpreis. Der Produzent maximiert seinen Gewinn, wenn er die Menge produziert, bei der die (privaten) Grenzkosten genau diesem Marktpreis entsprechen (Punkt A in der Grafik, Menge X_1). Es entstehen dabei aber (beim Fischzüchter) externe Kosten (Strecke von A zu B), so dass die gesamten entstehenden Grenzkosten (die so genannten sozialen Grenzkosten, GK_{soz}) höher sind als die vom Produzenten kalkulierten privaten Grenzkosten. Muss nun der Produzent eine Steuer in Höhe der externen Kosten zahlen, so wird diese zum zusätzlich kalkulierten Kostenbestandteil. Es wird dann die Menge X^* produziert, bei der die gesamten, sozialen Grenzkosten dem Marktpreis entsprechen – dies ist, wie man wiederum mathematisch beweisen kann, das Pareto-Optimum (und zwar auch dann, wenn die Steuereinnahmen nicht dazu verwendet werden, den Fischzüchter für seine Verluste zu kompensieren! Hier kommt wieder der wesentliche Unterschied zwischen Effizienz- und Verteilungsfragen zum Tragen).

Diese theoretisch ebenso geniale wie einfache Lösung der Pigou-Steuer hat leider in der Praxis ihre Tücken: Davon abgesehen, dass natürlich der Verursacher zunächst eindeutig identifiziert werden muss (unser Fischzüchter also genau wissen muss, warum bei ihm die Fische sterben), muss auch die genaue Höhe der externen Kosten bekannt sein, um die Steuer korrekt zu berechnen. Das mag in unserem Beispiel noch einfach erscheinen (tote Fische zählen und mit dem Preis pro Fisch multiplizieren), ist aber in vielen Fällen mehr als schwierig (z.B. bei der Ermittlung der externen Kosten, die durch Verkehrslärm entstehen). Außerdem reicht es nicht aus, die externen Kosten im Ausgangspunkt zu kennen, da sich die Steuer, wie Sie in der Grafik erkennen können, nach den externen Kosten im Pareto-Optimum berechnet. Die toten Fische zu zählen reicht also nicht aus, man braucht die Kenntnis der Schadensfunktion, d.h. man muss wissen, wie viele Fische sterben bei welcher produzierten Papiermenge? Das macht die Berechnung noch einmal sehr viel komplizierter.

Probleme der Pigou-Steuer

Will man diese Schwierigkeiten der Ermittlung der Externen Kosten umgehen, aber an der Idee festhalten, dass die Verursacher von Externen Effekten etwas dafür bezahlen müssen, so bietet sich die Idee des Standard-Preis-Ansatzes an, die von BAUMOL und OATES im Jahr 1971 entwickelt wurde. Hierbei geht es jetzt nicht mehr um die Erreichung des Pareto-Optimums, sondern darum, dass die Einhaltung eines vorge-

Alternative: Standard-Preis-Ansatz

gebenen Emissions-Standards (z.B. die Einleitung von Schadstoffen in Gewässer betreffend) nicht durch eine allgemeine Verordnung, sondern durch eine von den Emittenten zu zahlende Abgabe erreicht wird (warum das seine Vorteile hat, werden wir noch im Detail sehen). Damit der Standard-Preis-Ansatz funktioniert benötigen wir keine genaue Kenntnis der externen Kosten, aber dafür die Kenntnis der so genannten „Grenzvermeidungskosten“ – das sind die zusätzlichen Kosten für eine zusätzlich vermiedene Einheit des betrachteten Schadstoffes.

Betrachten wir auch hierzu eine Grafik:

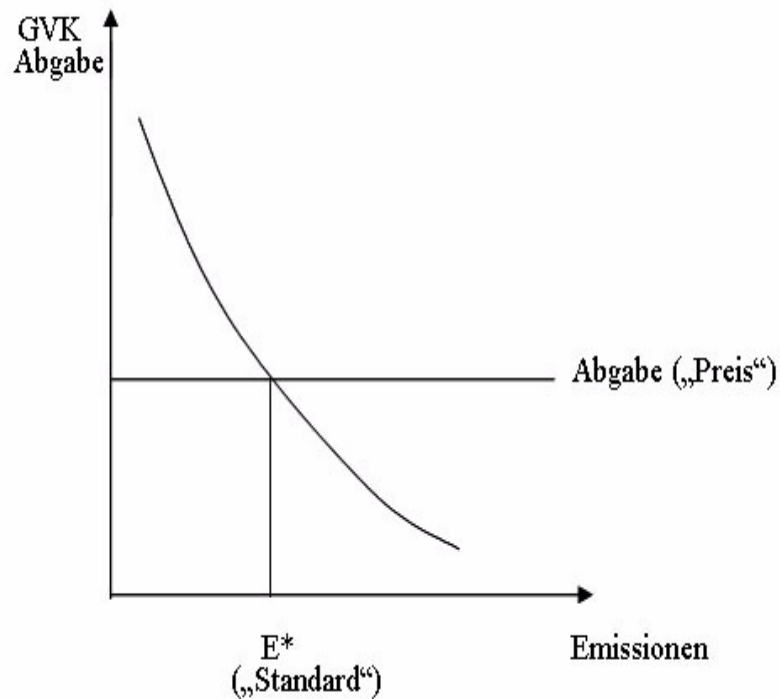


Abb. 3: Standard-Preis-Ansatz

Auf der Abszisse sind diesmal die Emissionen abgetragen, die mit der Produktion (z.B. des Papiers) verbunden sind, auf der Ordinate einerseits die Grenzvermeidungskosten (GVK), andererseits die zu zahlende Abgabe. Aus dem Verlauf der Grenzvermeidungskostenkurve ist ersichtlich, dass diese umso höher sind, je mehr Emissionen vermieden werden. Dies liegt daran, dass in vielen Fällen zunächst die Emissionsminderung technisch einfach (und damit vergleichsweise „billig“) ist, etwa der Einbau eines unregulierten Katalysators in ein Automobil. Sollen noch mehr Emissionen vermieden werden, steigt der technische Aufwand (geregelter Katalysator, was Einspritzung und Lambdarege-

lung verlangt, etc.). Kennt die Umweltbehörde nun die Grenzvermeidungskosten und hat sie einen gewünschten Emissionsstandard festgelegt (E^* in der Grafik), so muss die Abgabe pro Schadstoffeinheit so festgelegt werden, dass sie genau den Grenzvermeidungskosten bei E^* entspricht. Jeder Emittent wird nun für jede Schadstoffeinheit überlegen, ob es billiger ist, sie zu vermeiden und die Abgabe dafür zu sparen (rechts von E^* in der Grafik, hier sind die GVK geringer als die Abgabe), oder ob es billiger ist, die Abgabe zu bezahlen (links von E^* , GVK größer als die Abgabe). Insgesamt wird damit genau der Standard E^* eingehalten (zusätzlich entstehen staatliche Einnahmen durch die Abgabe).

Natürlich hat auch der Standard-Preis-Ansatz seine Probleme. Erstens muss der Emissionsstandard E^* festgelegt werden, was im Einzelfall sehr problematisch sein kann (aber natürlich auch bei einer Umweltpolitik mit Auflagen nötig ist). Zweitens (wichtiger) müssen die Grenzvermeidungskosten bekannt sein. Zwar kennen die Emittenten diese Kosten in der Regel sehr gut, aber nicht unbedingt auch die Umweltbehörde. BAUMOL und OATES begegnen diesem Problem vor allem mit zwei Argumenten: Erstens seien die GVK zumindest einfacher zu ermitteln als die externen Kosten (da es sich um Kosten handelt, die durch den mehr oder weniger bekannten Stand der Vermeidungstechnik bestimmt sind), zweitens könne man sich der korrekten Abgabenhöhe in einem Prozess von „Versuch und Irrtum“ annähern: Wurde der Standard in einer Periode überschritten, muss die Abgabe erhöht werden, andernfalls könnte sie in der Folgeperiode gesenkt werden.

Probleme des Standard-Preis-Ansatzes

Was ist nun der große Vorteil einer solchen Abgabenlösung gegenüber einer Auflage, die den Emittenten einfach vorschreibt, den Standard einzuhalten? Nun, es gibt vor allem zwei Vorteile, und die haben (was Sie nach dem, was Sie oben bereits über Ökonomie gelernt haben, nicht verwundern sollte) etwas mit Effizienz zu tun. Wobei wir zwischen statischer Effizienz einerseits und dynamischer Effizienz andererseits unterscheiden können.

Vorteile ökonomischer Instrumente: Effizienz

Die statische Effizienz besteht darin, dass das gleiche umweltpolitische Ziel („der gleiche Emissionsstandard“) durch eine Abgabe zu geringeren volkswirtschaftlichen Kosten erreicht werden kann, als durch eine Auflage. Und dies deshalb, weil die Auflage nicht differenzieren kann zwischen verschiedenen Emittenten mit jeweils sehr verschiedenen Grenzvermeidungskosten. Im Falle der Abgabe wird jeder Emittent genau entsprechend seinen individuellen GVK (die er am besten kennt!) optimieren und die Emissionsmenge wählen, die insgesamt (GVK und Abgabe) für ihn die geringsten Kosten verursachen. Unternehmen mit hohen GVK werden eher weniger vermeiden (und mehr Abgabe zahlen), Unternehmen mit geringeren GVK dafür mehr vermeiden.

Statische Effizienz

Dynamische Effizienz Die dynamische Effizienz ergibt sich daraus, dass den Unternehmen die Abgabe ein ständiger „Dorn im Auge“ ist, auch wenn der Emissionsstandard insgesamt eingehalten wird. Es besteht deshalb ein ständiger Anreiz, nach Wegen zu suchen, die GVK zu senken, um so noch mehr Emissionen vermeiden zu können (und Abgabe zu sparen). Es besteht mithin ein Anreiz, in Forschung und Entwicklung zu investieren, was bei einer Auflage nicht der Fall ist (warum sollte ein Unternehmen, das den gesetzlich geforderten Emissionsstandard einhält, Geld dafür ausgeben, ihn noch weiter zu unterschreiten?).

Emissionshandel Wir sehen also, die Abgabenlösung nach dem Standard-Preis-Ansatz ist (statisch und dynamisch) effizient, aber eben nur, wenn die Abgabenhöhe korrekt festgelegt wurde. Auch wenn die oben angeführten Argumente von BAUMOL und OATES für die Vorteilhaftigkeit ihres Ansatzes durchaus plausibel sind, bleibt doch das Problem, dass die Umweltbehörde („der Staat“) beim Standard-Preis-Ansatz beides festlegen muss – den Standard und den richtigen Preis. Das hat bei Ökonomen (die dem Staat in aller Regel nicht allzu viel zutrauen) Unbehagen ausgelöst und sie auf die Idee gebracht, die Preisbildung doch einer dezentralen Institution zu überlassen, die auch sonst dafür zuständig ist: dem Markt. Die Idee dahinter ist bestechend einfach: wenn der Staat den Emissionsstandard festgelegt hat (und dafür ist er zuständig, das möchten selbst die wenigsten Ökonomen alleine dem Markt überlassen), dann soll er den Emittenten Emissionsrechte in genau der Höhe des gewünschten Standards zukommen lassen und ihnen erlauben, diese Rechte untereinander zu handeln. Jetzt werden Unternehmen mit hohen GVK bestrebt sein, weitere Emissionsrechte am Markt zuzukaufen, während Emittenten mit geringen GVK nicht benötigte Rechte verkaufen wollen. Es entsteht ein Marktpreis für Emissionsrechte, der genau den gesamten GVK beim gewählten Standard E^* entspricht (und damit genau der Abgabe im Standard-Preis-Ansatz, wenn sie richtig gewählt wurde). Die Umweltbehörde braucht aber in diesem Fall keine Kenntnis der jeweiligen GVK, weil die Emittenten ja dezentral selbst entscheiden, ob sie Emissionsrechte kaufen oder verkaufen wollen.

Der vielleicht größte Vorteil dieser Lösung mittels handelbarer Emissionsrechte (neben den auch hier analog zur Abgabenlösung bestehenden Effizienzvorteilen) besteht darin, dass es sich um eine Mengelösung handelt die direkt an der gewünschten Emissionsmenge ansetzt und deren Einhaltung sicherstellt (denn es werden ja nur Rechte in diesem Umfang ausgegeben). Damit wird also das umweltpolitische Ziel sicher erreicht und ist gerade nicht am Markt handelbar – entsprechende Kritik an diesem Modell, wie sie immer wieder in den Medien zu finden ist („jetzt wird auch noch die Umwelt verschachert“) ist daher schlicht Unfug. „Geschachert“ wird lediglich darüber, wer von den Emittenten jeweils wie viel zu den Gesamtemissionen beiträgt – und das ist gerade erwünscht, damit diese Aufteilung der Emissionen nach Maßgabe der je

unterschiedlichen GVK geschieht und damit zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten.

Gehörten übrigens früher vor allem diverse Umweltverbände oft zu den schärfsten Kritikern des Emissionshandels, haben viele davon mittlerweile einen weiteren Vorteil erkannt: Wenn ihnen der Standard nicht ausreichend erscheint, können sie mit Spendengeldern oder Mitgliedsbeiträgen auch selbst Emissionsrechte kaufen und damit ihre Büros tapetieren (sie also faktisch stilllegen und damit direkt die Gesamtemissionsmenge vermindern). Ihre Nachfrage nach Umweltqualität (wie es der Ökonom ausdrücken würde) können Umweltschützer jetzt also nicht mehr „nur“ im politischen Prozess (also durch Lobby-Arbeit, an der Wahlurne etc.) bei der Festlegung der Standards artikulieren, sondern unmittelbar am Markt für Emissionsrechte. Damit ist die Umweltqualität also doch ein Stück weit handelbar – aber nur im Sinne einer Unterschreitung des Emissionsstandards, nicht bezüglich einer Überschreitung.

Vorteile des Emissionshandels für Umweltverbände

Nach so viel Lob für das Instrument des Emissionshandels seien die Probleme aber auch nicht verschwiegen: Zunächst eignet es sich nur für solche Schadstoffe, bei denen der Kreis der Emittenten weder zu groß noch zu klein ist. Im ersten Fall wären möglicherweise die Transaktionskosten des Handels mit Emissionsrechten zu groß, im zweiten Fall käme ein Handel womöglich gar nicht zu Stande („thin markets“). Außerdem kann es beim Emissionshandel zu so genannten „hot spots“ kommen, zu regional extrem hohen Schadstoffkonzentrationen, z.B. weil viele Emittenten mit hohen GVK (und damit vielen angekauften Zertifikaten) sich in einem Ballungsraum konzentrieren, während die Emissionsminderungen überwiegend an anderen Stellen durchgeführt werden. Damit könnte die lokale Schadstoffkonzentration einen kritischen Wert überschreiten. (Deshalb eignet sich das Instrument gerade so gut für Stoffe, bei denen die räumliche Verteilung keine Rolle spielt, wie etwa CO₂).

Probleme des Emissionshandels

Die Idee der handelbaren Emissionsrechte, die erstmals von DALES 1968 vorgestellt wurde, war übrigens inspiriert von einer Kritik am Pigou-Steuer-Ansatz, die für die theoretische Diskussion um die Internalisierung Externer Effekte von ganz zentraler Bedeutung ist – und die wir deshalb an dieser Stelle ebenfalls betrachten wollen. Diese Kritik wurde 1960 formuliert von Ronald COASE und ist bis heute als „Coase-Theorem“ bekannt. COASE meldete einerseits Zweifel an Pigous grundsätzlicher Betrachtung des Problems der Externen Effekte an, und kritisierte andererseits folgerichtig auch den Lösungsansatz über eine Steuer. Um COASE' Überlegungen besser nachvollziehen zu können, schauen wir uns wieder ein stark vereinfachtes Beispiel an. Aktuell wird ja unter dem Stichwort „Nichtraucherschutz“ verstärkt über die Externen Effekte diskutiert, die beim Frönen der Nikotinsucht in Form blauen Dunstes

Coase-Theorem

entstehen. Um das Problem zu entschärfen, wird eine teilweise Trennung von Rauchern und Nichtrauchern vorgeschlagen, wie sie z.B. in Flugzeugen oder bei der Deutschen Bahn schon immer praktiziert wird.

Nehmen wir für unser Beispiel einmal an, die Separierung hat nicht funktioniert, weil ein Raucher nur noch Platz in einem Nichtraucherabteil gefunden hat, wo er nun einem solchen (Nichtraucher) gegenüber sitzt. Nachdem der Zug sich in Bewegung gesetzt hat, dauert es nicht lange, bis die Sucht unseren Raucher quält, er beginnt ganz gedankenverloren mit der Zigarettenpackung in der einen und dem Feuerzeug in der anderen Hand zu spielen (was den Nichtraucher veranlasst, mit einem deutlichen Räuspern auf das Schild mit der durchgestrichenen Zigarette zu deuten). Unser Raucher packt Zigaretten und Feuerzeug wieder weg, das Verlangen nach einer Kippe bleibt hingegen – und nimmt weiter zu. Jetzt deutet das Klingeln eines Glöckchens darauf hin, dass sich der Bahnmitarbeiter mit dem Kaffeewagen nähert, bei dem man heiße Getränke und kleine Snacks erwerben kann. Der Raucher wittert eine Chance und wagt einen Versuch: Er bietet dem Nichtraucher an, ihm eine Tasse Kaffee zu spendieren, wenn er im Gegenzug nur eine einzige Zigarette rauchen darf. Unser Nichtraucher überlegt: eine Zigarette ist ja nicht so schlimm, und ein Kaffee wäre jetzt gerade recht. Andererseits hat er natürlich gesehen, wie stark das Verlangen des Rauchers nach einer Zigarette ist, deshalb fordert er zusätzlich zum Kaffee noch ein Sandwich. Der Raucher akzeptiert freudig, und beide genießen zufrieden ihr Frühstück: Kaffee und Sandwich der eine, Nikotin und Teer der andere.

*Effiziente
Internalisierung des
Externen Effektes
durch private
Verhandlungen*

Was ist aus ökonomischer Sicht passiert? Da der Grenznutzen des Rauchers aus dem Genuss der ersten Zigarette höher war, als der Grenzscha-den, der dadurch dem Nichtraucher entstanden ist, gab es einen Spielraum für Verhandlungen zwischen dem Verursacher (Raucher) und dem Betroffenen des Externen Effektes (Nichtraucher). Ersterer konnte letzteren kompensieren und dennoch insgesamt einen positiven Nutzenzuwachs realisieren. Solche Kompensationsverhandlungen sind solange möglich, solange der Grenznutzen des Rauchers durch Rauchen (der abnimmt, da die zehnte Kippe einen geringeren zusätzlichen Nutzen stiftet als die erste) größer ist, als der dadurch verursachte Grenzscha-den des Nichtrauchers (der vermutlich zunimmt, weil die Luft im Abteil nach der zehnten Zigarette viel „dicker“ ist als nach der ersten). Das Optimum (und das ist unser Pareto-Optimum!) ist genau dann erreicht, wenn beide Größen (Grenznutzen und Grenzscha-den) genau gleich sind, und wie wir gesehen haben, wird dieses Optimum erreicht, ohne dass der Staat sich (etwa mit einer Steuer) einmischen muss.

Das war das erste wichtige Ergebnis von COASE: Dass die effiziente Internalisierung Externer Effekte allein durch private Verhandlungen zwischen den Betroffenen erreicht werden kann – allerdings nur dann,

wenn die Transaktionskosten dieser Verhandlungen gering sind (stellen Sie sich vor, alle Anwohner einer Hauptverkehrsstraße sollten mit allen Autofahrern, die darauf fahren, über die Kompensation des Externen Effektes „Lärm“ verhandeln!).

Doch COASE hat noch mehr gezeigt. Dafür begeben wir uns einige Waggons weiter, wo wir ein Raucherabteil vorfinden, in dem ein Nichtraucher „gestrandet“ ist. Dieser sitzt nun einem fröhlich vor sich hin qualmenden Raucher gegenüber, den er wegen des Dunstes allerdings nur schemenhaft erkennen kann. Durch sein Husten hindurch hören wir nun wieder die Glocke des Kaffeewagens, der inzwischen auch in diesem Waggon angekommen ist. Jetzt ist es der Nichtraucher, der dem Raucher ein Geschäft vorschlägt: Wenn er die nächste Zigarette in der Packung ließe, würde er ihm einen Kaffee spendieren. Der Raucher lächelt, denkt an die ständigen Hustenanfälle seines Gegenübers, und fordert zum Kaffee ein Stück Kuchen. Das Geschäft ist perfekt, und während der Raucher sein Frühstück genießt, legt sich langsam der Qualm im Abteil und macht ein paar Sauerstoffmolekülen Platz, die vom Nichtraucher gierig eingesogen werden. Was ist hier passiert? Wir hatten eine andere Ausgangslage (Rauchen war erlaubt), aber wieder die Differenz zwischen (abnehmenden) Grenznutzen beim Raucher und zunehmenden Grenzscha-den beim Nichtraucher. Wieder war Kompensation möglich, weil der vermiedene Grenzscha-den beim Verzicht auf eine Zigarette größer war als der entgangene Nutzen dieser einen Zigarette. Und wieder sind Verhandlungen solange möglich, bis Grenznutzen und Grenzscha-den genau gleich sind – unser Pareto-Optimum.

Das ist das zweite wichtige Ergebnis von COASE: Effizienz wird durch private Verhandlungen erreicht, unabhängig davon, wie die Rechte in der Ausgangssituation verteilt sind – egal, ob Rauchen erlaubt oder verboten ist: in beiden Fällen einigen sich Raucher und Nichtraucher auf das Pareto-Optimum. Allerdings muss die Rechtslage eindeutig geklärt sein, sonst ist nicht klar, wer wen kompensieren muss und es wird sich der Stärkere durchsetzen.

*Effizienz unabhängig
von der Verteilung der
Eigentumsrechte*

Was ist nun die wesentliche Erkenntnis aus dem Coase-Theorem? Sicher nicht, dass es in der Umweltpolitik auf den Staat nicht ankommt, und wir alles privaten Verhandlungen überlassen können – dagegen spricht schon das Argument der Transaktionskosten (man denke an unser Autofahrer-Lärm-Beispiel). Aber das Coase-Theorem schärft den Blick dafür, dass jede Umweltpolitik mindestens implizit Eigentumsrechte festlegt. Wer dem Papierfabrikanten eine (Pigou-) Steuer auferlegt, spricht damit implizit dem Fischzüchter das Eigentumsrecht am „sauberen Fluss“ zu. Es wäre aber auch eine umgekehrte Rechtszuweisung denkbar. Das Coase-Theorem zwingt uns also dazu, den Begriff des „Verursacherprinzips“ zu überdenken und niemals vorschnell eine bestimmte Partei zum Verursacher eines Externen Effektes zu erklären

– im Raucherabteil ist es der Nichtraucher, der mit seinem Wunsch nach sauberer Luft einen Externen Effekt für den Raucher verursacht. Es kommt also immer auf die Ausgangsverteilung des Eigentumsrechte an (wenn Sie das Raucherabteilbeispiel nicht überzeugt, stellen Sie sich vor es gehe um die Privatwohnung des Rauchers, der dort einen Nichtraucher empfängt. Würde man hier - abgesehen von Rücksichtnahme aus purer Höflichkeit - ernsthaft erwarten, dass der Wohnungsinhaber den Gast für jede Zigarette kompensieren muss?).

Die theoretischen Grundlagen der Umweltökonomie haben Sie nun im Wesentlichen kennen gelernt: Externe Effekte und öffentliche Güter, Internalisierung durch Steuern oder Abgaben, private Verhandlungen oder handelbare Emissionsrechte. Im folgenden Abschnitt wollen wir nun noch einen Blick auf die daraus abgeleiteten ökonomischen Instrumente in der umweltpolitischen Praxis werfen.

2.4 Umweltökonomische Instrumente in Theorie und Praxis

2.4.1 Ökologische Steuerreform

Von PIGOUS Idee einer Steuer zur Internalisierung Externer Effekte bis zu ersten zaghaften Umsetzung in Form der Abwasserabgabe verging in Deutschland etwa ein halbes Jahrhundert. Seit Anfang der achtziger Jahre wurden dann Vorschläge zu einer umfassenden Politik mittels umweltorientierter Steuern vermehrt unter dem Stichwort „Ökosteuern“ diskutiert. Im Jahr 1999, nachdem sich mit der Regierungsübernahme der Rot-Grünen Koalition die politischen Mehrheiten entsprechend verändert hatten, war es dann soweit und die „ökologische Steuerreform“ trat in Kraft.

Öko-Steuern sind keine Pigou-Steuer

Wenn die soeben vorgestellten Instrumente auch durchaus bei der Entwicklung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform Pate gestanden haben und als ihre theoretischen Bezugspunkte gelten können, so ist diese doch weder eine Pigou-Steuer noch eine Abgabe im Sinne des Standard-Preis-Ansatzes. Die ökologische Steuerreform könnte eher als ein pragmatischer Versuch angesehen werden, bei der Steuererhebung gewollte Lenkungswirkungen (im Hinblick auf eine Reduktion des Energieverbrauchs einerseits und eine Erhöhung der Beschäftigung andererseits) zu erzielen, indem der steuerlichen Belastung des Energieverbrauchs eine Entlastung bei den Rentenversicherungsbeiträgen gegenüber gestellt wird. In der Literatur findet sich ein entsprechender Vorschlag erstmals bei BINSWANGER et al. (1983). Das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform trat am 1. April 1999 in Kraft.