

Gesetzgebung der Nachhaltigkeit

Das Beispiel Deutschland

Stefan Klinski

1. Einleitung

Der vorliegende Beitrag knüpft an den Artikel von Holger Rogall an, der die Entwicklung der deutschen Umweltpolitik unter dem Blickwinkel des Nachhaltigkeitsansatzes einerseits umweltökonomisch betrachtet und andererseits speziell für das Gebiet der Klimaschutz- und Energiepolitik inhaltlich auswertet.

Der Artikel erläutert in Ergänzung dazu die rechtlichen Grundlagen der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland. Dabei stellt der Beitrag zunächst das von außen relativ undurchsichtig erscheinende Mehrebenensystem des ineinander verflochtenen nationalen, europäischen und globalen Rechtsrahmens zusammenfassend dar. Anschließend gibt er einen tabellarischen Überblick über die für den Nachhaltigkeitsansatz zentralen Regelungen in den wichtigsten Bereichen des deutschen Umweltrechts. Dabei stellt er im Einzelnen auch die Einflussfaktoren des EU-Rechts dar. Dieses Kapitel bildet das Zentrum des Artikels. Abschließend setzt er sich in einer Schlussbewertung kurz mit der Frage auseinander, welche Rolle dem Nachhaltigkeitsansatz im deutschen und europäischen Recht heute insgesamt zukommt.

2. Der rechtliche Rahmen einer nachhaltigen Politik von/in Deutschland

2.1 *Der nationale Rahmen*

Der traditionelle Fokus der Politik richtet sich typischerweise auf den jeweiligen Nationalstaat, dessen Verfassung die tragenden Grundregeln für das Zusammenleben der Gesellschaft vorgibt und für die einzelnen Politikgebiete die wesentlichen Vorgaben aufstellt. Diese Rolle kommt in Deutschland dem in seiner ursprünglichen Fassung 1949 geschaffenen Grundgesetz (GG) zu.

Das Grundgesetz ist einerseits geprägt durch seine Kernaussagen zu Demokratie und Rechtsstaat (vgl. insbesondere Art. 19 und 20 GG), andererseits durch den Katalog der Grundrechte, mit denen den einzelnen Bürgern Freiheitsrechte (wie die Berufsfreiheit oder die Eigentumsfreiheit) gegeben werden, in die der Staat nur aus überwiegenden öffentlichen Interessen und nur auf verhältnismäßige Weise eingreifen darf. Die Grundrechte sind gegenüber dem Staat einklagbar.

Die Umwelt kommt im Grundgesetz seit 1994 vor. In diesem Jahr schuf der deutsche Staat unter dem Eindruck der 1992 ausgesprochenen Rio-Deklaration ein „Staatsziel Umweltschutz“ (Art. 20a GG) mit folgendem Wortlaut:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Wie die Formulierung verdeutlicht, soll der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen – und damit im weiteren Sinne der Umweltschutz – Gegenstand und Aufgabe staatlichen Handelns sein. Dabei wird zwar im Prinzip ein anthropozentrischer (menschenorientierter) Ansatz verfolgt (denn die natürlichen Lebensgrundlagen sind die des Menschen). Der Schutz erstreckt sich jedoch nicht mehr nur auf die Menschen unmittelbar betreffende Güter. Die Natur wird vielmehr auch in ihrer Gesamtheit als Schutzobjekt verstanden. Zudem sind – was über das langjährige Verständnis staatlichen Umweltschutzes hinausgeht – von dem Schutzauftrag des Art. 20a GG auch die künftigen Generationen erfasst.

Die Schwäche des Staatsziels Umweltschutz liegt darin, dass die Vorschrift im Unterschied zu den Grundrechten für die Bürger nicht einklagbar ist. Aber immerhin: Der Staat erhält durch die Bestimmung den Auftrag, die natürliche Umwelt zu erhalten. Wo immer es in der Gesetzgebung um einen Konflikt zwischen Umwelt- und Wirtschaftsinteressen geht, legitimiert Art. 20a GG den Staat dazu, im Schutzinteresse der menschlichen Lebensgrundlagen steuernd einzugreifen. Das ist ein hoher Wert, insbesondere in Bereichen wie dem Klimaschutz.

2.2 *Der Rahmen des EU-Rechts*

Bei der Bewertung der deutschen Umweltschutzgesetzgebung darf der nationale Beitrag aber nicht überschätzt werden. Deutschland entscheidet als Teil der Europäischen Union (EU) nur noch eingeschränkt souverän über seine eigene Gesetzgebung. Das ergibt sich aus den Verträgen zur EU, die in Deutschland ratifiziert wurden und mit denen sich Deutschland in wesentlichen Fragen der übergeordneten europäischen Gesetzgebung unterworfen hat (vgl. insbesondere Art. 23 GG).

Wie für andere Politikbereiche gilt somit auch für die deutsche Umweltpolitik, dass sie maßgebend von Einflüssen der europäischen Ebene geprägt ist. Dadurch sind die eigenständigen Handlungsmöglichkeiten Deutschlands in der Umweltpolitik einerseits kleiner geworden (da auch im Interesse des Umweltschutzes erlassene Gesetze mit den Vorgaben des Europarechts übereinstimmen müssen), andererseits lassen sich auf europäischer Ebene erheblich wirkungsvollere Umweltschutzinstrumente entwickeln (wenn sie sich innerhalb der EU politisch durchsetzen lassen).

Auch auf der Ebene des Europarechts gibt es so etwas wie ein Politikziel Nachhaltigkeit. Dieses befindet sich seit 1999 in dem wichtigsten europäischen Vertragswerk, dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), dort in Art. 6:

„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“

Die Formel des Art. 6 EGV wurde durch den Europäischen Gerichtshof bereits einige Male herangezogen, wenn es darum ging zu beurteilen, ob der EGV den Mitgliedstaaten die Wahrnehmung eigener Instrumente nachhaltiger Politik gestattet oder nicht (siehe insbesondere EuGH, Rs. C-379/98, Urteil vom 13.03.2001).

Die Umweltpolitik der EU hat in den letzten Jahren deutliche Fortschritte gemacht. Hervorzuheben sind insbesondere diverse Schutzregelungen im Naturschutzrecht, anspruchsvolle Emissions- und Immissionsminderungsstandards für die Luftreinhaltung, weitreichende Systemvorgaben zur Verbesserung der ökologischen Qualität der EU-Gewässer, die Vorgabe von Rücknahmesystemen im Abfallsektor sowie die verschiedenen Regelungen zum Emissionshandel.

Auf der anderen Seite kann aber nicht übersehen werden, dass die EU-Politik stark von dem Spannungsfeld zwischen Wirtschafts- und Umweltinteressen gekennzeichnet ist und sich die Umweltinteressen oft in der Rolle des letztendlich Unterlegenen wieder finden. Das ist nicht zuletzt auf den starken Auftritt von Wirtschaftslobbyisten im Prozess der europäischen Gesetzgebung zurückzuführen. Besonders deutlich sichtbar wird die große Bedeutung der kurzfristig orientierten Wirtschaftsinteressen an der praktisch alle Politikfelder durchdringenden Tendenz zur nahezu schrankenlosen wirtschaftlichen Privatisierung und Liberalisierung, mit der die gemeinwirtschaftlichen Aufgaben öffentlicher Institutionen Schritt für Schritt „unter die Räder kommen“. Ähnliches gilt für die besonders stark von Lobbyinteressen geprägten Politikfelder der Agrar- und Fischereipolitik.

Auf der Ebene der EU-Verträge findet diese Problematik vor allem in den weitreichenden Bestimmungen zu den so genannten Grundfreiheiten des EGV seinen Niederschlag, insbesondere in den Gewährleistungen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 EGV), der Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 56 EGV) und der Dienstleistungsfreiheit (Art. 49 EGV). Diese drei Grundfreiheiten markieren auf prägnante Weise die in der EU-Politik bei allen umweltpolitischen Erfolgen nach wie vor dominante Rolle der Wirtschaftsliberalisierung, die – im Zusammenspiel mit den auf EU-Ebene fehlenden Möglichkeiten zu Mehrheitsbeschlüssen über die Vereinheitlichung der nationalen Steuern (vgl. Art. 90–93 EGV) – dazu führt, dass die Volkswirtschaften der Nationalstaaten in einen Wettbewerb um die günstigsten Standortbedingungen für die Ansiedlung von Wirtschafts-

unternehmen geraten, der letzten Endes auf Kosten von Umwelt- und Sozialstandards geht. Diesem destruktiven „Wettbewerb gegen Umwelt- und Sozialstandards“ muss dann mühsam mit Versuchen zur Einführung einheitlicher Umwelt- und Sozialstandards begegnet werden.

2.3 Der globale Einfluss

Die Erkenntnis, dass das politische Wirken auf nationaler Ebene inzwischen sehr stark durch Einflüsse des internationalen Rechts mitgeprägt wird, ist nicht mehr neu.

Wichtige Einflüsse ergeben sich einerseits aus den mittlerweile recht zahlreichen Umweltschutzabkommen (wie etwa dem Kyoto-Protokoll, der Konvention über den Erhalt der biologischen Vielfalt oder dem Basler Abkommen zur Verringerung der grenzüberschreitenden Abfalltransporte), andererseits aber auch aus den vom Grundsatz des freien Welthandels ausgehenden Freihandelsbestimmungen der Welthandelsorganisation WTO mit deren diversen Unterabkommen (1994).

Eigenständige nationale Umwelt- und Entwicklungspolitiken der WTO-Staaten sind hernach nur noch zulässig, soweit sie mit den Vorgaben des WTO-Rechts zum Freihandel nicht kollidieren. Das wäre halb so schlimm, würden die völkerrechtlichen Umweltschutzabkommen vom Range her denen des WTO-Rechts gleichrangig oder gleichwertig sein. Doch dem ist nicht so, da nur das WTO-Recht ein eigenständiges gerichtsähnliches Kontrollsystem mit weitreichenden Sanktionen kennt. Die Entscheidungsmacht darüber, ob eine nationale Maßnahme, die den Freihandel beeinträchtigt, zulässig ist oder nicht, liegt daher praktisch allein bei den Rechtsprechungsorganen der WTO. Die WTO-Staaten haben sich verpflichtet, diesem Eingriff der WTO in ihre nationale Souveränität Folge zu leisten. Damit stellt sich der Gestaltungsspielraum von auf Nachhaltigkeit orientierten nationalen Politiken heute praktisch als sehr viel enger dar als vor 1994 (dem Gründungsjahr der WTO). Umso wichtiger ist es, die Bemühungen um wirksamen Umweltschutz selbst auf die globale Ebene zu verlagern. Was die WTO betrifft, muss jetzt mühsam versucht werden, die Organisation nachträglich dazu zu bewegen, sich ökologischen Zielen zu öffnen bzw. unterzuordnen.

3. Übersichten: Die wichtigsten Umweltgesetze in Deutschland

3.1 Einleitung

Auf der fachgesetzlichen Ebene wurde in Deutschland eine Vielzahl von speziellen Umweltschutzgesetzen geschaffen. Die zentralen Gesetze regulieren die Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung sowie die Zulassung umweltbedeutsamer

Industrieanlagen (Bundes-Immissionsschutzgesetz), die Verwertung und Beseitigung von Abfällen (Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz), den Gewässerschutz (Wasserhaushaltsgesetz), den Umgang mit Chemikalien (Chemikaliengesetz und Gefahrstoffverordnung) und den Schutz bestimmter Arten und Lebensräume der Natur (Bundes-Naturschutzgesetz). Alle genannten Gesetze gehen instrumentell grundsätzlich vom Muster der Ge- und Verbote mit behördlichen Genehmigungs- und Kontrollrechten aus. In den letzten Jahren ist allerdings eine größere Zahl von Gesetzen hinzugekommen, deren Steuerungsmechanismen an wirtschaftlichen Anreizen ansetzen. Das gilt namentlich für den Emissionshandel und die Förderung von erneuerbaren Energien.

Das allgemeine deutsche Umweltrecht ist gekennzeichnet durch eine große Anzahl von technischen Detailvorschriften, die sich in untergesetzlichen Bestimmungen befinden. In diesen werden insbesondere Grenzwerte, Richtwerte und technische Anforderungen festgelegt.

Das deutsche Umweltrecht gilt als extrem zersplittert. Deshalb wird seit fast 20 Jahren über eine Zusammenführung in einem Umweltgesetzbuch nachgedacht. Es ist damit zu rechnen, dass die Bundesregierung einen entsprechenden Entwurf vorlegt (Aktuelles siehe unter www.umweltgesetzbuch.de).

Die nachfolgenden Abschnitte sollen für die zentralen Rechtsbereiche des Umweltrechts einen Überblick geben über die wichtigsten Instrumente und Regelungen der deutschen Umweltgesetze und die jeweiligen Einflüsse des europäischen Rechts. Dies geschieht, um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und zugleich die nötige Detailtiefe zu erreichen, nach einer kurzen textlichen Einführung jeweils in Form einer *tabellarischen Darstellung*.

Beim Lesen der Tabellen ist zu beachten, dass von Seiten der EU zwei Arten von Rechtsinstrumenten angewendet werden: die EG-Richtlinie (englisch: „Directive“) und die EG-Verordnung (englisch: „Regulation“):

Zum Verständnis: Richtlinien und Verordnungen des EU-Rechts

Die beiden Instrumente der EG-Richtlinie und der EG-Verordnung unterscheiden sich dadurch, dass

- sich die Richtlinie (RL) an die Mitgliedstaaten richtet, also zunächst durch nationales Recht umgesetzt werden muss (und für die Bürger erst durch die nationale Umsetzung verpflichtend wird),
- während die Verordnung (EG-VO) direkt in allen Mitgliedstaaten wirkt, also gegenüber den Bürgern direkt wirksam ist (wie ein nationales Gesetz).

Die dazu in den nachfolgenden tabellarischen Übersichten ausgewiesenen Dokumente der EU-Rechtsvorschriften liegen in sämtlichen Sprachen der EU, also auch in *portugiesischer Sprache*, vor. Sie können unter Eingabe der jeweils bezeichneten Dokumentennummer in der Suchmaske für die EU-Vorschriften abgerufen werden unter der Internet-Adresse: <http://eur-lex.europa.eu>. Der dargestellte Gesetzgebungsstand datiert vom August 2009.

3.2 Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

Für die Probleme der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung wurde 1974 das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) geschaffen. Das Gesetz stand lange Zeit im Zentrum der deutschen Umweltpolitik. Es bildet die Grundlage für detaillierte umwelttechnische Anforderungen an die verschiedenen Arten von Industrieanlagen (insbesondere Immissions- und Emissionsgrenzwerte) und regelt ein besonderes Zulassungsverfahren für umweltbedeutsame technische Anlagen. Im Mittelpunkt steht die Anforderung, die Emissionen an schädlichen Stoffen mit fortschreitendem Stand der Umweltschutztechnik immer weiter zu verringern, um nicht nur vor Ort und heute, sondern auch anderenorts und in der Zukunft das Entstehen von problematischen Luftverschmutzungen verhindern zu können (Stichwort: „Stand der Technik“).

Das BImSchG bildet auch die Grundlage für konkrete Vorgaben für die Beschaffenheit von Kraftstoffen (z.B. den Schwefelgehalt) sowie für die zulässigen Emissionen von Kraftfahrzeugen (letzteres gemeinsam mit den Kraftfahrzeug-Zulassungsgesetzen).

Mit den zunehmenden Erkenntnissen über den Klimawandel und über andersartige Gefahren für die Umwelt ist das BImSchG etwas in den Hintergrund gerückt. Im Jahr 2004 wurde auf Grund europarechtlicher Vorgaben das System des Handels mit Emissionszertifikaten für CO₂ geschaffen.

3.3 Gewässerschutz/Wasserrecht und Bodenschutz

Für die Reinhaltung des Wassers gibt es, da es hier um ein elementares Lebensmittel der Menschen geht, seit mehreren Jahrhunderten rechtliche Regelungen. In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts wurde zunehmend begriffen, dass die Erhaltung des Elements Wasser auch einen vorausschauenden, auf den Erhalt der ökologischen Bedingungen gerichteten Schutz der Oberflächengewässer und des Grundwassers benötigt.

Dieser Aufgabe widmet sich vor allem das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) des Bundes gemeinsam mit den konkreteren Wassergesetzen der einzelnen deutschen Bundesländer. Es enthält insbesondere Anforderungen an die Reinhaltung bzw. Reinigung von Abwässern und an den (technisch) sicheren Umgang mit

wassergefährdenden Stoffen. Gegenwärtig wird versucht, ein europaweites System der Gewässerbewirtschaftung aufzubauen und zu koordinieren.

Tab. 1: *Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung – Zentrale Rechtsvorschriften*

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung: Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) seit 1974, mehrfach geändert	<ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Ge- und Verboten, basierend auf einem behördlichen Kontrollsystem mit Anordnungsbefugnissen – Genehmigungspflicht für besonders umweltbedeutsame Industrieanlagen – Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung – Grenzwerte für Emissionen und Immissionen (in untergesetzlichen Regelungen) für genehmigungspflichtige, teils auch für nicht genehmigungspflichtige Anlagen – Standard für Anforderungen zur Emissionsminderung: Stand der Technik (best available technics) 	<p>EU-Vorgaben über:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Genehmigungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung (RL 1996/62/EG, RL 85/337/EWG) – Emissionsgrenzwerte für einige Arten von Industrieanlagen (Kraftwerke: RL 2001/80/EG, Abfallverbrennungsanlagen: (RL 2000/76/EG) – Generelle Vorgabe des Emissionsstandards der „best available technics“ (RL 1996/62/EG) – Immissionsgrenzwerte für wichtige Schadstoffe: CO, NO_x, SO₂, Ozon, Feinstaub, Blei (siehe insb. RL 19990/EG)
Emissionszertifikatehandel für CO ₂ : Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) mit Zuteilungsgesetz (ZuG) seit 2005	<ul style="list-style-type: none"> – Typ: ökonomisch ansetzendes Steuerungsinstrument, basierend auf Eigenkontrolle und Nachweispflichten gegenüber behördlicher Stelle – Verpflichtung der Betreiber bestimmter Industrieanlagen, sich am Handel mit CO₂-Zertifikaten zu beteiligen (erfasst rund 50% der deutschen CO₂-Emissionen) – Jährliche Ausgabe von Emissionszertifikaten durch Registerbehörde – Pflicht zur Abgabe von Zertifikaten nach Jahresablauf entsprechend der tatsächlichen Emissionsmenge – Allmähliche Verknappung der Zuteilungsmenge nach nationalem Zuteilungsplan – Unternehmen können sich Emissionsminderungsprojekte in Drittländern anrechnen lassen (Clean Development Mechanism – CDM – und Joint Implementation – JI) 	<p>RL 2003/87/EG (Emissionshandelsrichtlinie):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Das gesamte System beruht auf EU-Vorgaben der Emissionshandels-Richtlinie – Nationale Zuteilungspläne müssen durch die EU-Kommission genehmigt werden (EU-Kommission steuert dadurch die Senkung der Zuteilungsmengen) – Plan der EU-Kommission: Einbeziehung des Flugverkehrs ab 2012 (Entwurfstadium, Grundlage ist der Vorschlag der EU-Kommission, Dok. KOM[2006] 818 endg.)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Das Bodenschutzrecht spielt im deutschen Umweltrecht eine eher untergeordnete Rolle, da es ganz überwiegend Fragen des (nachsorgenden) Umgangs mit extremen Fällen von Bodenverschmutzungen regelt (d.h. wer welche Pflichten zur Bodensanierung hat und wer die Kosten dafür trägt).

Tab. 2: Gewässer- und Bodenschutz – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Gewässerschutz: Wasserhaushaltsgesetz seit 1976, mehrfach geändert	<ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Ge- und Verboten, basierend auf Eigenkontrolle sowie einem behördlichem Kontrollsystem mit Anordnungsbeugnissen – Genehmigungspflicht für Einleitungen in Oberflächengewässer sowie für Entnahme von Wasser aus Oberflächengewässern und Grundwasser – Grenzwerte für die Ableitung von Schadstoffen auf Grundlage des Maßstabs des Standes der Technik (best available technics), seit 1995 – Sicherheitsstandards für Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen – Grenzwerte für den Schadstoffgehalt im Grundwasser, im Trinkwasser und in Oberflächengewässern – Gewässerbewirtschaftung auf Grundlage des Ziels eines „guten ökologischen Zustands“, grenzüberschreitend, seit 2003 (Stufenplan) 	EU-Vorgaben über: <ul style="list-style-type: none"> – Qualitätsstandards (Grenzwerte) für Grundwasser und Trinkwasser (RL 88/68/EWG, RL 98/83/EG) – Grenzüberschreitende Gewässerbewirtschaftung auf Grundlage des Ziels eines „guten ökologischen Zustands“, seit 2000 (Stufenplan nach Wasserrahmen-Richtlinie 2000/60/EG).
Bodenschutzrecht: Bundes-Bodenschutzgesetz seit 1998	<ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Geboten und behördlichen Anordnungsbeugnissen – Sanierungspflicht für schädliche Bodenverunreinigungen (insbesondere so genannte Altlasten), auf behördliche Anordnung 	Keine EU-Vorgaben aus dem Bodenschutzrecht

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.4 Abfallrecht

Im früheren Abfallrecht ging es praktisch nur um die ordnungsgemäße Beseitigung von Abfällen, d.h. insbesondere um Mindestanforderungen an die Deposition von Abfällen und um die Kontrolle der Beseitigung gefährlicher Abfallstoffe. Inzwischen gilt ein grundsätzlicher Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung. Dieser wird von den Unternehmen zunehmend akzeptiert, weil er in der Regel wirtschaftlich vorteilhaft ist. Relativ gut funktioniert auch das Kontrollregime für gefährliche Abfallstoffe, da hier die Entsorgungswege behördlich

überwacht und von den beteiligten Unternehmen streng dokumentiert werden müssen. Das klappt nur dort nicht, wo es um die Entsorgung von Abfällen geht, bei denen es sich um noch funktionsfähige Produkte handelt (z.B. alte Computer oder Autos). In diesen Bereichen gibt es nach wie vor problematische Exporte von gefährlichen Abfällen in arme Länder.

Tab. 3: Abfallwirtschaft – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
<p>Abfallrecht: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) seit 1994/1996</p> <p>Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) seit 2006</p> <p>Abfallverbringungsverordnung der EU seit 1998</p>	<p>KrW-/AbfG</p> <ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Geboten und Verboten, basierend auf Eigenkontrolle sowie auf einem behördlichen Kontrollsystem; einzelne ökonomische Anreizelemente („Produktverantwortung“); mit diversen untergesetzlichen Verordnungen – Allgemeiner Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung (bei grundsätzlicher Gleichstellung der energetischen und der stofflichen Verwertung) – Entsorgung von Siedlungsabfällen durch öffentliche Unternehmen, Entsorgung von Wirtschaftsabfällen durch private Unternehmen – Registerpflicht und Nachweispflicht für Verwertung und Beseitigung von gefährlichen Abfällen aus wirtschaftlichen Einrichtungen – In Einzelbereichen Festlegung einer „Produktverantwortung“ der Hersteller und des Handels: Rücknahmepflichten, teils auch Beschränkungen für den Einsatz von Stoffen (gilt für Batterien, Altfahrzeuge, Verpackungen sowie nach ElektroG für Elektro- und Elektronikabfälle) <p>ElektroG:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Spezialgesetz der Produktverantwortung, im Wesentlichen auf Eigenkontrolle basierend – Kern: Rücknahmesystem für Elektro- und Elektronikabfälle, das von den Herstellern und Importeuren über eine gemeinsame Trägereinrichtung organisiert und mitfinanziert wird – Mindestanforderungen an die Verwertung der gesammelten Abfälle – Verbot des Einsatzes bestimmter gefährlicher Stoffe 	<p>EU-Vorgaben über:</p> <ul style="list-style-type: none"> – rechtlichen Rahmen der Abfallwirtschaft (RL 75/442/EWG) – Produktverantwortung (Rücknahmepflichten der Hersteller und Stoffverbote) in den Bereichen Batterien, Altfahrzeuge, Elektro- und Elektronikabfälle (RL 2006/66/EG, RL 2001/53/EG, RL 2002/95/EG, RL 2002/96/EG) <p>Abfallverbringungsverordnung (EG-VO Nr. 1013/2006):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Unmittelbar wirkende Verordnung der EU zur grenzüberschreitenden Abfallverbringung – Grundsätzliches Verbot der Verbringung ins Ausland außerhalb der EU – Anmeldeverfahren bei Beseitigung innerhalb der EU – Genehmigungserfordernis (in beiden Staaten) für Beseitigung innerhalb der EU

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Das Abfallrecht schafft es aber bislang nicht, das Wachstum der Abfallmengen und der Schadstoffe in Abfällen wirksam einzudämmen (vor allem bei der elektronischen Massenware). Deshalb hat man im letzten Jahrzehnt gegen harte Widerstände aus Industrie und Handel europaweit Regelungen geschaffen, mit denen von den Herstellern und Importeuren verlangt wird, ihre Altprodukte zurückzunehmen und (größtenteils) wieder zu verwerten. Das gilt mittlerweile für alte Kraftfahrzeuge, für Elektro- und Elektronikabfälle, für Batterien und für Verpackungsabfälle. Die betreffenden Systeme stecken aber noch „in den Kinderschuhen“ und sind noch (reichlich) verbesserungsbedürftig.

3.5 Naturschutzrecht: Arten- und Biotopschutz

Im Naturschutzrecht geht es um den Schutz bedrohter Tier- und Pflanzenarten sowie um die Bewahrung von deren Lebensräumen.

Tab. 4: Naturschutz – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Naturschutzrecht: Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) seit 1976, mehrfach geändert	<ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Ge- und Verboten, basierend auf behördlichen Entscheidungen – Rahmengrundlage für nähere Regelungen in den Naturschutzgesetzen der deutschen Bundesländer – Grundlage für die Ausweisung von Naturschutzgebieten (durch untergesetzliche Verordnung) – Verbote der Beeinträchtigung von seltenen und gefährdeten Arten (durch untergesetzliche Verordnung) – Bei Eingriffen in die Natur Pflicht zur Kompensation der Beeinträchtigungen – Verbandsklage von Naturschutzverbänden bei Infrastrukturprojekten 	Einzelne EU-Vorgaben: <ul style="list-style-type: none"> – Pflicht der Mitgliedstaaten zur Festsetzung eines Systems von Schutzgebieten innerhalb der EU für bedrohte Arten und Lebensräume (so genannte <i>FFH-Richtlinie, RL 92/43/EWG</i>) – Vorgaben für den Schutz von besonders gefährdeten Vogelarten (<i>Vogelschutzrichtlinie 79/409/EWG</i>)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Das Naturschutzrecht führte lange Zeit ein Nischendasein im Umweltrecht, weil viele seinen Sinn in erster Linie darin sahen, besonders schöne Landschaften vor dem Zugriff durch Menschen zu bewahren. Deshalb gab es zunächst nur vereinzelte Gebiete, die unter Naturschutz gestellt wurden und in denen deshalb bestimmte Dinge – z.B. Bebauung – nicht stattfinden durften. Mittlerweile hat sich aber die Erkenntnis verbreitet, dass es zum Erhalt der menschlichen Lebensbedingungen auch der Bewahrung der biologischen Vielfalt (Biodiversität) bedarf. Deshalb hat man sich auf europäischer Ebene darauf geeinigt, ein zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten für bedrohte Lebensräume und Arten zu

schaffen. Die Durchsetzung in konkreten Konfliktfällen gelingt aber nicht immer (z.B. in der Konkurrenz zu großen Infrastrukturvorhaben wie Autobahn- oder Flughafenprojekten).

3.6 Querschnittsgesetze des Umweltrechts, Verfahrensrechte und Rechtsschutz

Auf europäischer Ebene bemüht man sich seit Mitte der 1980er Jahre um Vereinheitlichungen des Rechts der Mitgliedstaaten für umweltbedeutsame Projekte. Da die Rechtssysteme der einzelnen Staaten zum Teil große Unterschiede aufweisen, nähert man sich dem mit der Aufstellung bestimmter Mindestvorgaben, die in allen Mitgliedstaaten umgesetzt werden sollen, ohne dass die dortigen Gesetzssysteme grundlegend in Frage gestellt werden.

Das erste größere europäische Gesetzgebungsprojekt war die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), welche die Mitgliedstaaten verpflichtet, in den Genehmigungsverfahren für umweltbedeutsame Bauvorhaben insbesondere der Industrie, aber auch der öffentlichen Infrastruktur, sicherzustellen, dass alle Umweltaspekte durch Sachverständige gutachterlich geprüft werden. Die betreffenden Verfahren mussten unter Beteiligung der Öffentlichkeit (d.h. mit Veröffentlichung der Gutachten und Möglichkeiten zur Abgabe von Stellungnahmen) durchgeführt werden. Diese Methodik hat sich inzwischen bewährt.

Da man auf europäischer Ebene viel von Transparenz und Bürgerbeteiligung hält, auch um so eine Art kontrollierenden Druck auf die betreffenden Unternehmen und die Behörden auszuüben, wurde 1990 außerdem ein allgemeines Informationsrecht der Bürger gegenüber Behörden über die dort vorhandenen Umweltdaten geschaffen. Im Jahr 2006 wurde dieser Ansatz durch ein neues Rechtsschutzgesetz weiter ergänzt, das den Umweltschutzvereinigungen bestimmte (allerdings im Detail recht eng umschriebene) Klagemöglichkeiten einräumt.

2007 wurde auf Grund europarechtlicher Vorgaben als weiteres Querschnittsgesetz das Umweltschadensgesetz in Kraft gesetzt, welches de facto in erster Linie die behördlichen Befugnisse der zuständigen Behörden im Gewässerschutz- und im Naturschutzrecht erweitert, indem es diesen ermöglicht, von Unternehmen die Wiederherstellung von durch diese verursachten Naturschäden zu fordern.

Tab. 5: Querschnittsgesetze – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Genehmigungsverfahren: Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) seit 1990	Typ: – Modifizierendes Instrument für bestehendes Genehmigungsrecht – Pflicht zur Durchführung von gutachterlichen Prüfungen der Umweltauswirkungen bei größeren (Bau-) Projekten, mit Öffentlichkeitsbeteiligung	Regelungen beruhen auf zwingenden Vorgaben der <i>RL 85/337/EWG</i> (von 1985, mehrfach geändert)
Rechtsschutz und Umweltdaten: Umweltinformationsgesetz (UIG) seit 1990 Umwelt-Rechtsbehelfs-Gesetz (UmwRBG) seit 2006	<i>UIG:</i> – Typ: Indirekt wirkendes Instrument – Informationsanspruch der Bürger für Umweltdaten der Behörden <i>UmwRBG:</i> – Typ: Indirekt wirkendes Instrument, dessen Wirkung auf dem „Drohpotenzial“ möglicher Klagen beruht – Verbandsklagerecht der anerkannten Umweltschutzverbände bei Zulassung von umweltbedeutsamen Industrieanlagen und Infrastrukturprojekten – In Deutschland an sehr enge Voraussetzungen geknüpft, so dass zweifelhaft ist, ob EU-Vorgaben eingehalten sind – Hintergrund: sog Aarhus-Konvention	Beide Regelungen beruhen auf zwingenden Vorgaben der EU: (<i>RL 2003/4/EG</i> und <i>RL 2003/35/EG</i>)
Umweltschadensgesetz seit 2007	– Typ: klassisches Gesetz mit Geboten und behördlichen Anordnungsbefugnissen – Sanierungs- und Wiederherstellungspflicht für Schädigungen an Naturgütern, auf behördliche Anordnung	Richtlinie beruht auf Vorgaben der Umwelthaftungs-Richtlinie (<i>RL 2004/35/EG</i>)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.7 Chemikalienrecht/Gefahrstoffrecht

Das Chemikalien- bzw. Gefahrstoffrecht ist weitgehend europarechtlich vorgegeben. Der Grund liegt darin, dass es sich um grenzüberschreitend handelbare Waren handelt, so dass die EU frühzeitig das Interesse entwickelte, zu einer Vereinheitlichung der Bedingungen in den verschiedenen Staaten zu kommen.

Das Chemikalienrecht teilt sich im Wesentlichen in zwei Bereiche: einerseits die Zulässigkeit von (gegebenenfalls gefährlichen) Chemikalien und die

Tab. 6: Chemikalien/Gefahrstoffe – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Chemikalienrecht: Chemikaliengesetz (ChemG) seit 1990 REACH-Verordnung der EU seit 2006	<p><i>ChemG:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Geboten und Verboten, basierend auf Eigenkontrolle mit Nachweispflichten gegenüber Behörde und behördlichen Anordnungsbefugnissen – Neue Chemikalien und Zubereitungen müssen geprüft und bei Behörde angemeldet werden – Chemikalienverbotsverordnung (untergesetzlich): Verbot des Inverkehrbringens bzw. der Verwendung besonders gefährlicher Substanzen in bestimmten Bereichen – Gefahrstoffverordnung (untergesetzlich): Einschränkungen für die Verwendung von gefährlichen Stoffen am Arbeitsplatz, Stufensystem der Eigenüberprüfung, Schutzrechte für Arbeitnehmer 	<p>EU-Vorgaben über:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Klassifizierung und Kennzeichnung von gefährlichen Stoffen und Zubereitungen (<i>RL 67/548/EWG</i> und <i>RL 88/379/EWG</i>) – Beschränkungen für das Inverkehrbringen bestimmter gefährlicher Stoffe (<i>RL 76/769/EWG</i>) <p><i>REACH-Verordnung (EG-VO Nr. 1907/2006):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Typ: klassisches Gesetz mit Geboten, basierend auf Eigenkontrolle mit Nachweispflichten gegenüber Behörde und behördlichen Anordnungsbefugnissen – Gibt für „alte“ Stoffe (= Stoffe, die bereits vor 1992 in einem EU-Staat zur Verwendung zugelassen waren) ein Pflichtensystem zur „Registrierung, Evaluation und Autorisierung von Chemikalien“ vor – Hersteller/Importeure müssen alte Stoffe bei einer EU-Behörde (REACH-Agentur, Sitz Helsinki) registrieren lassen – Gestaffelt nach der jährlich in Verkehr gebrachten Menge sind die Hersteller/Importeure verpflichtet, die Stoffe auf ihre Gefährlichkeit hin zu überprüfen (Zeitstufen 2010/2013/2018)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Verwendung von Produkten, in denen sich solche befinden, andererseits den Umgang mit gefährlichen Stoffen am Arbeitsplatz.

Hinsichtlich der Zulässigkeit der Verwendung gibt es einzelne Beschränkungs- und Verbotsregelungen, die teils auf Europarecht, teils auf nationalem Recht beruhen. Im Allgemeinen galt aber bis vor kurzem der Grundsatz, dass die Verwendung aller Stoffe erlaubt ist, die vor 1992 in irgendeinem Mitgliedstaat der EU verwendet werden durften. In dieser Hinsicht befindet sich das europäische Recht gegenwärtig im Umbruch, da mit der 2006 beschlossenen so genannten REACH-Verordnung festgelegt wurde, dass diese Stoffe nachträglich einem Überprüfungsverfahren unterzogen werden müssen (wobei die Überprüfung selbst nicht behördlich erfolgt, sondern durch die für das Inverkehrbringen verantwortlichen Unternehmen).

Hinsichtlich des Arbeitsschutzes gilt innerstaatlich seit langem das System der Gefahrstoffverordnung, welches die Unternehmen verpflichtet, den Umgang mit Gefahrstoffen am Arbeitsplatz nach dem Stand der Technik möglichst zu vermeiden und außerdem Informationsrechte, Prüfpflichten, Deklarationspflichten usw. festlegt.

3.8 Umwelt und Energie

Dass die Erzeugung und Verwendung von Energie eine Schlüsselrolle für den Klimaschutz einnimmt, gehört zu den zentralen Erkenntnissen des wissenschaftlichen Umweltschutzes in den letzten Jahren.

In Europa und insbesondere in Deutschland versucht man deshalb auf verschiedenen Ebenen, Steuerungsinstrumente zu schaffen, mit denen (direkt oder indirekt) eine Verringerung des Ausstoßes an Kohlendioxid erreicht werden kann. Die Instrumente sind durchaus sehr unterschiedlicher Art. Sie setzen zum Teil auf wirtschaftliche Anreizsysteme wie bei der Nutzung von erneuerbaren Energien zur Stromerzeugung im Rahmen des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG), bei dem Gesetz über die Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG) und bei dem schon erwähnten Emissionszertifikatehandel, zum Teil aber auch auf ordnungsrechtliche Vorgaben und Kontrollen (so hinsichtlich der Wärmedämmung von Gebäuden und dem Einsatz von erneuerbaren Energien für Wärmezwecke). Sehr deutliche Erfolge zeigen sich insbesondere für das EEG, während die ordnungsrechtlich aufgebauten Regelungen zur Wärmedämmung in der Praxis häufig nicht genügend beachtet werden.

Noch ganz am Anfang stecken die Bemühungen um die Reduzierung von Klimagasen im Verkehrssektor. Der hierbei von der EU zunächst verfolgte Ansatz, möglichst hohe Anteile an so genannten Biotreibstoffen zu fordern, wird auf Grund der Auswirkungen auf die Umwelt und die Lebensmittelpreise in armen Ländern der Erde mittlerweile recht kritisch betrachtet. Die Bemühungen um eine merkliche Verringerung des Treibstoffverbrauchs durch technische Veränderungen an den Kraftfahrzeugen stoßen auf starke Widerstände seitens der Autoindustrie.

Tab. 7: Umwelt und Energie – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Umwelt/Energie: Anforderungen an Gebäude und Pro- dukte Energieeinspar- gesetz (EnEG) mit Energieeinsparver- ordnung (EnEV) seit 1990/2002 Energieverbrauchs- kennzeichnungs- gesetz (EnVKG) seit 1998 Energiebetriebene- Produkte-Gesetz (EBPG) seit 2008	EnEG/EnEV: <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Regelungen mit Geboten, basierend auf Eigenkontrolle – Festlegung eines Mindeststandards zur Wärmedämmung bei Neubauten – sowie eines (weniger anspruchsvollen) Mindeststandards zur Wärmedämmung bei Altbauten im Falle einer grundlegenden Sanierung des Gebäudes (wenig Anwendungsfälle) – Nachweispflichten zur Wärmedämmung gegenüber Behörde nach Maßgabe des Rechts der Bundesländer (z.T. fehlend) – Seit 2008: Pflicht zur Erstellung von Energiebedarfsausweisen für Gebäude mit Daten für den Energiebedarf, vorzulegen bei Verkäufen und Vermietungen EnVKG: <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Regelungen mit Geboten, mit Behördenkontrolle – Pflicht zur Kennzeichnung des Energieverbrauchs bei bestimmten strombetriebenen Geräten (z.B. Waschmaschinen, Kühlschränke, Leuchtmittel) unter Anwendung eines Klassifizierungssystems (A bis E), – ferner zur Angabe des Kraftstoffverbrauchs von neuen Autos EBPG: <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Rechtsgrundlage für die Anordnung von Ge- und Verboten nach Maßgabe der europäischen Richtlinie 2005/32/EG durch untergesetzliche Verordnungen (siehe rechte Spalte) – Noch nicht angewandt 	RL 2002/91/EG: <ul style="list-style-type: none"> – Einführung von Energiebedarfsausweisen für Gebäude RL 92/75/EWG: <ul style="list-style-type: none"> – Energieverbrauchs-kennzeichnung strombetriebener Produkte und Kraftfahrzeuge Insbesondere: RL 2005/32/EG (so genannte Öko-Design-Richtlinie): <ul style="list-style-type: none"> – Festlegung von EU-weit gültigen Höchstgrenzen für den Energieverbrauch von Produkten durch die EU-Kommission, – bindend für alle EU-Staaten, konkrete Programme dazu derzeit in Vorbereitung (große Gestaltungsspielräume für die EU-Kommission) – Grundlage für deutsches EBPG



Tab. 8: (Fortsetzung)

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
<p>Umwelt/Energie: Förderung von umweltfreundlichen Technologien in der Stromerzeugung</p> <p>Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) seit 1998</p> <p>Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) seit 2002</p>	<p>EEG:</p> <ul style="list-style-type: none"> -- Typ: Marktanzreizgesetz (Bonus-Malus-Prinzip) - Wer Strom aus erneuerbaren Energien (EE) herstellt, hat gegenüber dem lokalen Betreiber des Elektrizitätsnetzes einen Anspruch auf Netzanschluss und Abnahme des Stroms zu einem gesetzlich festgelegten Mindestpreis - Der Vergütungsanspruch gilt in der Regel für 20 Jahre - Der gesetzliche Mindestpreis orientiert sich daran, wie hoch der Förderbedarf ist, um attraktive Investitionsanreize zu bieten - Die daraus resultierenden Mehrbelastungen der Netzbetreiber werden über ein Umlagesystem gleichmäßig auf alle Stromanbieter verteilt und dadurch letztlich durch alle Stromkunden finanziert (relativ geringe Mehrbelastung der Endverbraucher) - Erfolg des EEG bisher sehr groß <p>KWKG:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Typ: Marktanzreizgesetz (Bonus-Malus-Prinzip) - Wer Strom in Kraft-Wärme-Kopplung produziert, erhält zusätzlich zum Marktpreis einen Bonus - Daraus resultierende Mehrbelastungen werden über ein Umlagesystem auf alle Netzbetreiber und dadurch auf die Endkunden verteilt (ähnlich EEG) - Erfolg des KWKG gering, da Konditionen nicht günstig genug; deshalb wesentliche Verbesserungen geplant 	<p>Erneuerbare Energien im Strombereich:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Zielwerte zur Steigerung des EE-Anteils an der Stromerzeugung in den Einzelstaaten (RL 2001/77/EG) - Darin: keine verbindlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der nationalen Instrumente <p>Kraft-Wärme-Kopplung:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Allgemeine Verpflichtung zur Erhöhung der Anteile der Kraft-Wärme-Kopplung (RL 2004/8/EG) - Darin: keine verbindlichen Vorgaben zur Ausgestaltung der nationalen Instrumente
<p>Umwelt/Energie: Wärmesektor:</p> <p>Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG)</p>	<p>Bisherige Rechtslage:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Keine gesetzliche Regelung, aber staatliche Zuschüsse bei Installation von EE-Anlagen <p>EEWärmeG (siehe den Entwurf in Bundestags-Drucksache 16/8149):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Verpflichtung zum anteiligen Einsatz von erneuerbaren Energien bei neuen Gebäuden, weiterhin staatliche Zuschüsse bei Einsatz in Altbauten - Typ: Gesetzliche Verpflichtung mit Eigenkontrolle und Nachweispflichten; Stichproben der Behörden 	<p>Keine EU-Vorgaben</p>

Tab. 8: (Fortsetzung)

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Umwelt/Energie: Verkehrssektor Biokraftstoff-Quotengesetz (Teil des BImSchG) seit 2006 Begrenzung der CO ₂ -Emissionen von Kraftfahrzeugen von EU-Seite in Vorbereitung	<p><i>Biokraftstoff-Quotengesetz:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Gesetzliches Gebot mit Behördenkontrolle (§§ 37a ff. BImSchG) – Wer Kraftstoffe in Verkehr bringt, muss bestimmte Anteile von Biokraftstoffen beimischen (steigende Anteile in mehrjährigen Stufen) – Problem: Bei nicht nachhaltiger Erzeugung der landwirtschaftlichen Produkte ungünstige Treibhausgasbilanz (insb. bei Rodung von Regenwald); deshalb Nachhaltigkeitsverordnung geplant (Ausgestaltung noch nicht geklärt) <p><i>CO₂-Emissionen von Kraftfahrzeugen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – derzeit noch keine Regelung (siehe Spalte EU-Einfluss) 	<p>EU-Vorgaben:</p> <p><i>Biokraftstoff-Beimischung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Mindestvorgaben nach <i>RL 2003/30/EG</i> – Nachhaltigkeitsanforderungen für die landwirtschaftliche Erzeugung von Biokraftstoffen in Vorbereitung (Ausgestaltung noch ungeklärt) <p><i>CO₂-Emissionen von Kfz:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Richtlinienentwurf in Vorbereitung (vgl. die Mitteilung der EU-Kommission in Dok. <i>KOM (2007/10)</i>) – Genaue Ausgestaltung noch offen – Wahrscheinlich erfolgt eine Festlegung von Durchschnittsemissionen für verschiedene Fahrzeugklassen für die jeweiligen Hersteller, die nach Gewichtskategorien differenziert wird, wobei ein Gesamtdurchschnitt von 120 g an CO₂-Emission pro km Fahrleistung angestrebt wird

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.9 Agrar-Umweltrecht

Der Agrar-Umweltschutz führt im deutschen Umweltrecht ein Schattendasein. Das Selbstverständnis der konventionellen Agrarwirtschaft geht dahin, die Landwirtschaft von vornherein als praktizierten Umweltschutz zu betrachten – was sie aber angesichts des hohen Einsatzes an umweltgefährdendem (insbesondere grundwassergefährdendem) Dünger und der Gefährdung seltener Tier- und Pflanzenarten durch bestimmte Anbaumethoden und Gifteinsatz tatsächlich nicht ist.

In den letzten zehn Jahren setzt sich allmählich, insbesondere von der EU-Seite ausgehend, eine etwas kritischere Sicht durch, die dazu geführt hat, dass die eine oder andere Problemsubstanz aus dem Verkehr genommen worden ist und es recht weitreichende Deklarations- und Dokumentationspflichten gibt. Ein

wirksames Instrument zur allgemeinen Verringerung insbesondere des Düngereinsatzes wurde jedoch noch nicht gefunden.

Aktuell gibt es die ersten Diskussionen über die Bedeutung der landwirtschaftlichen Emissionen (Methan aus der Viehhaltung, Distickstoffoxid aus dem Stickstoffdünger) für den Klimaschutz. Zu politischen Initiativen oder konkreten Maßnahmeprogrammen hat diese Diskussion noch nicht geführt.

Tab. 9: Agrar-Umweltrecht – Zentrale Rechtsvorschriften

Rechtsgebiet/Gesetz	Zentrale Inhalte	Einfluss des europäischen Rechts
Agrar-Umweltrecht: Düngemittelgesetz (DüMG) seit 1977 Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) derzeitige Fassung seit 1998 Direktzahlungen-Verpflichtungen-Gesetz (DirVerpflG) seit 2005	DüMG: <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Gesetzliche Gebote, mit Behördenkontrolle gegenüber Herstellern von Düngemitteln und Stichprobenkontrollen bei den Anwendern (mit untergesetzlichen Verordnungen) – Festlegungen zu den zulässigen Inhaltsstoffen von Düngemitteln sowie zur Art und Weise der Ausbringung PflSchG: <ul style="list-style-type: none"> – Typ: Gesetzliche Gebote, mit Behördenkontrolle gegenüber Herstellern von Pflanzenschutzmitteln und Stichprobenkontrollen bei den Anwendern – Festlegungen zu den zulässigen Inhaltsstoffen von Pflanzenschutzmitteln sowie zur Art und Weise der Anwendung DirVerpflG (mit VO): <ul style="list-style-type: none"> – Gebote mit Verpflichtung zur Eigenkontrolle und Nachweispflichten; behördliche Stichprobenkontrollen (mit untergesetzlicher Verordnung) – Anforderungen zur Vermeidung von bestimmten Beeinträchtigungen der Natur bei der landwirtschaftlichen Erzeugung – Gesetz dient der Umsetzung der europäischen RL zu „Cross Compliance“ (siehe Spalte EU-Einfluss) 	Düngemittel: EG-VO Nr. 2003/2003: <ul style="list-style-type: none"> – Grundsatz des freien Verkehrs in der EU, Kennzeichnungsvorgaben Pflanzenschutzmittel: RL 91/414/EWG: <ul style="list-style-type: none"> – Vorgabe eines Genehmigungssystems – Angaben über Inhaltsstoffe und Gefahren, Kennzeichnungspflicht Direktzahlungsverordnung: EG-VO Nr. 1782/2003: <ul style="list-style-type: none"> – Festlegung eines Subventionsanspruchs für Landwirte, der sich auf die Anbaufläche bezieht und unabhängig von der Produktionsleistung ist („Direktzahlungen“) – „Cross Compliance“: Knüpfung des Subventionsanspruches an Mindestanforderungen einer umweltverträglichen Landwirtschaft – Nachweispflichten gegenüber nationaler Behörde – Stichprobenkontrollen der nationalen Behörden

Quelle: Eigene Zusammenstellung

3.10 Aktuelle Tendenzen: Umweltgesetzbuch

Es ist vorgesehen, die Zulassungsregelungen des BImSchG für Industrieanlagen demnächst in ein „Umweltgesetzbuch“ zu überführen, in die dann (unter eher

geringfügigen inhaltlichen Änderungen) auch die Rechtsgebiete des Gewässerschutzes, des Naturschutzes sowie die Querschnittsgesetze des Umweltrechts (Umweltverträglichkeitsprüfung, Umweltschadensrecht, Umwelt-Rechtsschutz) integriert werden. Hierzu laufen aktuell (2008) die Vorbereitungen des Gesetzgebungsverfahrens und es kann in der zweiten Jahreshälfte 2009/Anfang 2010 mit dem Inkrafttreten gerechnet werden (Näheres zum Fortgang siehe unter www.umweltgesetzbuch.de).

4. Schlussbewertung

Der Ansatz der Nachhaltigkeit spielt im deutschen und europäischen Recht mittlerweile eine sehr bedeutsame Rolle. Während er in den 1990er Jahren zunächst mehr symbolisch-plakativ in diverse Gesetzestexte aufgenommen wurde (so neben Artikel 20a GG und Art. 6 EGV auch in die Zielbestimmungen des Wasserhaushaltsgesetzes, des Bundes-Bodenschutzgesetzes und des Baugesetzbuches), durchdringt er das deutsche und europäische Recht seit rund zehn Jahren zunehmend auch in der Sache.

Das macht sich insbesondere an den diversen Bemühungen bemerkbar, über das klassische Umweltrecht mit seinen Ge- und Verboten und behördlichen Kontrollstrukturen hinaus (das für sich genommen durchaus beachtliche Wirkungen erzielte) spezifische Instrumente zu entwickeln, mit denen im Interesse des Klima- und Ressourcenschutzes der Einsatz von energie- und ressourceneffizienten Technologien sowie der regenerativen Energien gefördert wird. Insofern spielen die an den ökonomischen Mechanismen ansetzenden Instrumente eine besonders wichtige Rolle. Paradebeispiel dafür ist das im Strombereich außerordentlich erfolgreiche Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), mit dem es in wenigen Jahren gelang, den Anteil der erneuerbaren Energien am Endenergieverbrauch von rund 4 auf inzwischen über 14% zu steigern. Ob der Emissionszertifikatehandel ebenfalls ein (dann möglicherweise umso größerer) Erfolg wird, wird sich noch zeigen müssen.

Ohne staatliche Steuerung und behördliche Kontrolle kommt die Nachhaltigkeitspolitik jedoch nicht aus. Auch die ökonomisch ansetzenden Instrumente funktionieren nur, weil sie politisch gesteuert werden und ihre Funktionsweise durch Kontrollen und Sanktionen gesichert wird. In vielen Bereichen muss nach wie vor in erster Linie oder in besonders ausgeprägter Weise auf staatliche Kontrollen und Sanktionen gesetzt werden – vor allem dort, wo es Marktstrukturen und Wirtschaftsinteressen gibt, die den Nachhaltigkeitszielen zuwiderlaufen. Das gilt vor allem für den Bereich des produktbezogenen Umweltschutzes und des Schutzes bedrohter Naturräume.

Bei allen relativen Erfolgen und Fortschritten steht das deutsche (und europäische) Recht noch längst nicht dort, wo es in Anbetracht der globalen Herausforderungen insbesondere des Klimaschutzes und des Erhalts der biologischen Vielfalt stehen sollte (siehe dazu die ausführliche inhaltliche Bewertung im Beitrag von Rogall, in diesem Buch). Der Politik- und Gesetzgebungsprozess innerhalb der EU weist, wenn auch vielleicht mit einer vergleichsweise recht stark entwickelten, inzwischen durchaus respektvoll anerkannten „Umweltseite“, grundsätzlich die gleichen Konfliktlinien auf wie in anderen Staaten oder auf globaler Ebene: Stets geht es um die Durchsetzung von Gemeinwohlbelangen gegenüber kurzfristig orientierten Interessen der Maximierung von Gewinnen.

Auch in der EU erweist sich diese Problemstruktur als maßgebender Hemmschuh in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung – etwa wenn sich die auf Tourismus setzenden EU-Staaten erfolgreich gegen eine Besteuerung des Flugbenzins wehren, wenn die europäischen Fischereikonzerne die Einschränkung ihrer Fangquoten für bedrohte Fischarten abwehren können, wenn darauf gesetzt wird, die europäische CO₂-Bilanz durch importierte Biokraftstoffe zu verschönern, die anderenorts die Zerstörung von Regenwaldgebieten bewirken oder zur Verknappung von Lebensmitteln beitragen, oder wenn trotz aller Klimadebatten in Deutschland wieder (in großer Zahl) neue Kohlekraftwerke errichtet werden sollen.

Das alles zeigt, dass erst ein paar wenige Schritte auf dem Weg einer *tatsächlich* nachhaltigen Entwicklung getan sind. Aber immerhin: Diese wenigen zeigen, dass es den Weg der nachhaltigen Entwicklung wirklich gibt und dass es sich lohnt, ihn zu beschreiten.

Weiterführende Literatur

- Epiney, A. 2005: Umweltrecht in der Europäischen Union. Berlin, München
Koch, H.–J. (Hg.) 2007: Umweltrecht (2. Auflage). Berlin, München
Schmidt, R./Kahl, W. 2006: Umweltrecht (7. Auflage). München