



**Forschungszentrum
Umweltrecht**

Umweltrecht in Deutschland

von

Prof. Dr. Michael Kloepfer,
Humboldt-Universität zu Berlin

Gliederung

A. Einleitung	3
B. Umweltschutz und Umweltrecht	3
I. Querschnittscharakter des Umweltrechts	3
II. Grundprinzipien des Umweltrechts	4
1. Klassische Prinzipientrias	5
2. Integrationsprinzip	6
3. Umweltgerechtigkeit als Maxime	6
C. Entwicklung des deutschen Umweltrechts	8
I. Vor der Wiedervereinigung	8
1. Umweltrecht in der BRD	8
2. Umweltrecht in der DDR	10
II. Nach der Wiedervereinigung	11
1. Herstellung der ökologischen Einheit	11
2. Hinwendung zur Anreizpolitik	12
a) Staatliche Umweltinformationen	12
b) Umweltabgaben	13
c) Neue Ökonomische Instrumente	13
aa) Benutzungsvorteile	14
bb) Kompensationslösungen	14
cc) Zertifikatsmodelle	15
3. Föderalismusreform I	15
4. Politisches Scheitern des Umweltgesetzbuchs	16
5. Erweiterung der Verbandsklagerechte	17
6. Atomausstieg und Energiewende	18
D. Klimaschutz als Schwerpunkt deutscher Umweltpolitik	19
I. Klimaschutz und Klimaschutzrecht	19
II. Rechtsgrundlagen	20
1. Völker- und Europarecht	20
2. Deutsches Recht	21
III. Klimaschutz und Energiewende	23

Umweltrecht in Deutschland ¹

A. Einleitung

Der Beitrag beginnt mit grundlegenden Überlegungen zum Umweltschutz und Umweltrecht (II). Daraufhin geht er die Entwicklung des deutschen Umweltrechts nach (III). Es werden insbesondere ausgewählte „Schlaglichter“ der deutschen Umweltrechtspolitik seit der Wiedervereinigung vorgestellt. Der Beitrag schließt mit den rechtlichen Grundlagen und Besonderheiten des Klimaschutzes, der in Deutschland als zentrale umweltpolitische Zukunftsaufgabe wahrgenommen wird (IV.).

B. Umweltschutz und Umweltrecht

„Umweltschutz ist die Gesamtheit der Maßnahmen, welche die Umwelt des Menschen vor schädlichen Auswirkungen der Zivilisation schützen“². Lange Zeit herrschte Streit darüber, ob dem ein anthropozentrischer oder ein ökozentrischer Umweltbegriff zugrunde zu legen sei³. Dahinter verbarg sich die Frage, ob die Umwelt hauptsächlich in ihrer dem Menschen dienenden Funktion oder aus ihrem originären Selbstwert heraus zu schützen sei. Nach und nach setzte sich jedoch die Erkenntnis durch, dass der Schutz der Umwelt stets jedenfalls mittelbar vorteilhafte Folgen bzw. die Abwendung negativer Auswirkungen zugunsten der Existenz des Menschen erwarten lässt⁴.

I. Querschnittscharakter des Umweltrechts

Dies vorweggeschickt lässt sich das Umweltrecht im weiteren Sinne definieren als die Gesamtheit umweltrelevanter Regelungen. Damit ist der Charakter des Umweltrechts als Querschnittsmaterie angesprochen⁵. Unter den weiten Umweltrechtsbegriff fallen umweltrelevante Vorschriften des öffentlichen Rechts, des Zivil- und des Strafrechts⁶, mit anderen Worten: umweltschützende Normen sind nahezu in der gesamten Rechtsordnung auffindbar. Dies hatte zur Folge, dass noch in den 1970er Jahren der Rechtsgebietscharakter

¹ Herrn Hrvoje Šantek, Mitarbeiter an der Forschungsplattform Recht (HU Berlin), danke ich für seine Mitarbeit.

² *Kloepfer* in: Kunst/Herzog (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2. Bd., Stuttgart, 3. Aufl. 1987, Stichwort "Umweltschutz", Sp. 3639.

³ Nachweise bei *Murswiek*, NVwZ 1996, S. 222 (224) m. Fn. 20.

⁴ *Kloepfer* aaO, *Murswiek* aaO.

⁵ *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Auflage, § 1 Rn 41; *Reinhardt*, LKV 1994, S. 244.

⁶ Zum Umweltstrafrecht vertiefend [Panel 5](#).

des Umweltrechts umstritten war⁷. Dieser Charakter steht – unabhängig von der exakten Klärung der Kriterien, die erfüllt sein müssen, um von der Entstehung eines Rechtsgebiets zu sprechen⁸ – heute außer Zweifel für das Umweltrecht im engeren Sinne, zu dem zuvörderst Gesetze zählen, die einer umweltschützenden Aufgabe dienen⁹. Der damit zugleich ausgewiesene – öffentlich-rechtliche – Kernbereich des Umweltrechts im Sinne eines umweltspezifischen Rechts besteht insbesondere aus dem Naturpfleregerecht, dem Immissionsschutzrecht, dem Strahlenschutzrecht, dem Abfallrecht, dem Gewässerschutzrecht, dem Gefahrstoffrecht –wobei zwischen beiden seit rund zwanzig Jahren das Bodenschutzrecht steht¹⁰ –, dem Energierecht und dem Gentechnikrecht¹¹. Daneben tritt eine Vielzahl von umweltrelevanten Gesetzen und solchen Gesetzen, die Öffnungsmechanismen für die Berücksichtigung von Umweltbelangen vorhalten, z. B. im Technikrecht, Arbeitssicherheitsrecht, Baurecht, Verkehrsrecht, Landwirtschafts- und Forstrecht. Nicht erst seit der Schaffung des Art. 20a GG obliegt dem Gesetzgeber eine durchgängige ressort- und gebietsübergreifende Rücksichtnahme auf Umweltschutzanliegen¹²

Wie auch von den Entwürfen zum Umweltgesetzbuch (siehe weiter unten) vorgesehen, untergliedert die Lehre in Deutschland das Umweltrecht regelmäßig in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil. Zum Allgemeinen Teil zählen insbesondere die übergreifenden Fragen der Prinzipien des Umweltrechts, seiner Instrumente und der Haftung für Umweltschäden. Das Besondere Umweltrecht wird nach medien- und tätigkeitsbezogenen Aspekten eingeteilt. Zum besonderen Umweltrecht gehört insbesondere das weiter unten näher beleuchtete Klimaschutzrecht.

II. Grundprinzipien des Umweltrechts

Dem Umweltrecht liegt eine Reihe von Leitprinzipien zugrunde, die sich nach und nach herausgebildet hat. Diese Leitprinzipien sind von der Vorstellung einer dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Garantie eines hohen Schutzniveaus geprägt¹³.

⁷ Breuer in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Berlin, 13. Aufl. 2005, S. 576; *Kimminich*, *Das Recht des Umweltschutzes*, München, 2. Aufl. 1972, S. 9 ff.

⁸ *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Auflage, § 1 Rn 62.

⁹ *Erbguth/Schlacke*, *Umweltrecht*, Baden-Baden 2005, § 2 Rn 1, *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Auflage, § 12 Rn 60 f.

¹⁰ *Kloepfer* in: *Kunst/Herzog/Schlaich/Schneemelcher* (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Sp. 3642.

¹¹ Umfangreiche Textsammlung bei *Kloepfer* (Hrsg.), *Umweltschutz*, 2 Bde., München, Losebl., 44. EL Std. 01.09.2005.

¹² Aus der Zeit vor der entsprechenden Änderung des Grundgesetzes eindrucksvoll *Kloepfer*, in: *Kunst/Herzog/Schlaich/Schneemelcher* (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*. 3644 f.

¹³ *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2. Aufl., S. 60.

Zunächst haben sie nicht die Qualität von Rechtsprinzipien, werden aber zunehmend verrechtlicht.

1. Klassische Prinzipientrias

In zeitlicher Logik an erster Stelle steht das Vorsorgeprinzip. Es stellt heute – verbunden mit dem Nachhaltigkeitsprinzip – die Krone aller Umweltrechtsprinzipien dar. Nach dem Vorsorgeprinzip sollen Umweltschäden nach Möglichkeit vermieden werden, also nicht erst zur Entstehung gelangen. Damit geht das Vorsorgeprinzip über das traditionelle allgemeine Recht der Gefahrenabwehr hinaus¹⁴; die „Gefahrschwelle“ ist gegenüber dem Erfordernis der messbaren Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts in Abhängigkeit von der Schwere der drohenden Rechtsgutsverletzung technisch herabgesetzt und wird zur bloßen Risikoschwelle. Das Recht setzt nicht mehr nur an den wahrscheinlichen Schadenseintritt (Gefahr), sondern an den möglichen Schadenseintritt (Risiko) an.

Das Verursacherprinzip, das Leitbild für die Verantwortungszuweisung im Umweltrecht ist, wurzelt schwerpunktmäßig im repressiven Bereich (Zuordnung der Umweltverantwortlichkeit), hat aber auch general- und spezialpräventive Wirkungen: nach ihm bzw. seinen positivrechtlichen Ausformungen z. B. im Umwelthaftungsrecht hat derjenige, auf dessen Verhalten eine Umweltbelastung zurückzuführen ist, auch für die Kosten ihrer Beseitigung oder ihres Ausgleichs einzustehen. Er wird jedoch typischerweise bemüht sein, eine Umweltbelastung zu verhindern. Ähnlich wirken z.B. auch das Umweltstrafrecht und das Umweltabgabenrecht.

Die klassische Prinzipientrias des Umweltrechts vervollständigt das Kooperationsprinzip, das über die gesamte Zeit der Entwicklung des modernen Umweltrechts hinweg in seinen Konturen relativ amorph geblieben ist. Es drückt die bereits erwähnte Erkenntnis aus, dass Umweltschutz allein von staatlicher Seite zum Scheitern verurteilt ist und daher nur ein möglichst enges Zusammenwirken des Staates und der Gesellschaft, d.h. den Subjekten seiner Rechtsordnung effektiven Umweltschutz hervorbringen kann. Umweltschutz ist daher auch der Gesellschaft anvertraut. Allerdings birgt das Kooperationsprinzip auch das Risiko des kollusiven Zusammenwirkens von Staat und Verursachern im Sinne eines konzertierten Umweltschutzdumpings.

¹⁴ Kloepfer, in: Kunst/Herzog/Schlaich/Schneemelcher (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Sp. 3645 ff.; Reinhardt, LKV 1994, S. 244 (245 f.).

2. Integrationsprinzip¹⁵

Seit einigen Jahren gesellt sich zur klassischen Prinzipientrias ein vierter Grundsatz hinzu, das Integrationsprinzip. Dieses verpflichtet - über das traditionell noch weitgehend medial bzw. sektoral ausgerichtete deutsche Umweltrecht hinausgehend - zum Schutz der Umwelt in ihrer Gesamtheit. Wegbereiter dieser gesamthaften Umweltschutzstrategie ist das Unionsrecht; einen integrierten, medienübergreifenden Ansatz verfolgen etwa (schon früh) die UVP-Richtlinie, dann mit Nachdruck die IVU-Richtlinie¹⁶ und auch Art. 7 Abs. 2 lit. c) der Luftqualitätsrichtlinie¹⁷. Dieser Ansatz, der auf die Integration innerhalb der Umweltpolitik zielt, wird als interne Integration bezeichnet. Die externe Integration ist auf europäischer Ebene in der so genannten Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV niedergelegt und hat zum Inhalt, dass Umweltbelange auch in nur mittelbar umweltrelevanten Politiken zu berücksichtigen sind¹⁸. Angestrebt wird – insbesondere bei der Anlagengenehmigung (Art. 7 IVU-RL) durch Festlegung integrativer Emissionsgrenzwerte (Art. 9 Abs. 3 IVU-RL)¹⁹ – eine Optimierung der Schutzgutperspektive, die den Blick auf alle Belastungspfade und alle zu schützenden Umweltmedien lenkt²⁰, um so die bestehende „Fragmentierung der Umweltschutzvorkehrungen“²¹ aufzubrechen und bloße Belastungsverlagerungen von einem Medium auf das andere zu verhindern. Zahlreiche umweltrechtliche Regelungen haben den medienübergreifenden Ansatz bereits inkorporiert²².

3. Umweltgerechtigkeit als Maxime²³

Neben diesen vier Prinzipien bildet sich möglicherweise die Umweltgerechtigkeit als neue Maxime heraus. Diese wurde zunächst in den USA als „environmental justice“ diskutiert; beim US-Präsidenten wurde eine entsprechende Stelle eingesetzt. Die Umweltgerechtigkeit

¹⁵ Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 78 ff.

¹⁶ Richtlinie 96/61/EG des Rates v. 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. L v. 10.10.1996, S. 26; dazu Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 14, Rn. 17 ff.

¹⁷ Richtlinie 96/62/EG über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität (Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie) des Rates v. 27.9.1996, ABl. L 296 v. 21/11/1996, S. 5. Diese Richtlinie ist zum 11.6.2010 ersetzt worden durch die Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.5.2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa (Luftqualitätsrichtlinie), ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1 ff.

¹⁸ Callies, in: Kloepfer [Hrsg.], Das kommende Umweltgesetzbuch, 2007, S. 35, 44; Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 8. Aufl. 2010, § 1 Rn. 27

¹⁹ zur IVU-Richtlinie und immissionsschutzrechtlicher Genehmigung Steinberg/Koepfer, DVBl. 1997, 973 ff.; zur integrierten Vorhabengenehmigung Welke, Die integrierte Vorhabengenehmigung, 2010; Franzius, in: FS Kloepfer, 2008, 113 ff.; Sellner, in: Bohne/Kloepfer [Hrsg.], Das Projekt eines Umweltgesetzbuchs 2009, 2009, 31 ff.; Martini, VerwArch 2009, 40 ff.; Callies, DVBl. 2010, 1 ff.

²⁰ Di Fabio, NVwZ 1998, 329 f.

²¹ Steinberg, NVwZ 1995, 209, 217.

²² vgl. § 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG; § 10 Abs. 5 S. 2 BImSchG; Ramsauer, in: Koch [Hrsg.], Umweltrecht, 3. Aufl. 2010, § 3 Rn. 40.

²³ zum Ganzen Kloepfer, Umweltgerechtigkeit – Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006; ders., JöR 56 [2008], 1 ff; Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 62.

fordert insbesondere eine gerechte Verteilung von Umweltbelastungen auf die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und vor allem auf die verschiedenen Regionen und Gemeinden. Die Platzierung großer Infrastrukturvorhaben (z.B. Flughäfen, Autobahnen, Deponien) trägt längst Züge ökologischer Verteilungskämpfe²⁴. Zumal Verteilungsfragen selten eindeutig und zufriedenstellend beantwortet werden können, gewinnt im Rahmen der Umweltgerechtigkeit zunehmend auch die sog. – auf die Umweltgerechtigkeit zielende - Verfahrensgerechtigkeit (procedural justice) an Bedeutung. Die Standortwahl für eine umweltbelastende Maßnahme kann eine Herausforderung an die Umweltgerechtigkeit darstellen. Örtlich ungleiche Belastungen können u.a. durch finanzielle Ausgleichs kompensiert werden.

Die Umweltgerechtigkeit als umweltpolitische Grundmaxime kennzeichnet ein mehrdimensionaler Bedeutungsgehalt. Die räumliche Dimension der Umweltgerechtigkeit äußert sich in der von Natur aus nicht ausgewogenen geographischen Verteilung von Umweltgütern und in der gezielten räumlichen Verteilung und Konzentration von anthropogen bedingten Umweltbelastungen. In der Tatsache, dass die gesellschaftlichen Kosten und ökologischen Nachteile des Ge- und Verbrauchs von Umweltgütern häufig nicht von den Nutzern, sondern von anderen Gruppen der Gesellschaft getragen werden, lässt sich eine soziale Dimension der Umweltgerechtigkeit ausmachen. Aber nicht nur die Folgen der Inanspruchnahme und des Verbrauchs von Umweltgütern wirken sich unterschiedlich auf einzelne soziale Gruppen aus, sondern auch Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, z.B. in Gestalt von Ökosteuern. Soweit es bei der Frage der gerechten Verteilung von Umweltnutzen und -lasten um die Berücksichtigung der zukünftigen Generationen geht, ist auch die zeitliche Dimension der Umweltgerechtigkeit angesprochen. Art. 20 a GG verlangt ausdrücklich den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse der künftigen Generationen. Inhalt des Staatsziels Umweltschutz ist damit auch die Herstellung einer sog.

²⁴ Nicht zuletzt um die gerechte Verteilung von Umweltbelastungen geht es in dem hochaktuellen Streit um die Flugrouten des Berliner Großflughafens BER, der im Juni 2012 eröffnet wird und die bisherigen Flughäfen Tegel und Schönefeld ersetzen soll. Zwar werden durch die Schließung zweier Flughäfen und die Errichtung eines Großflughafens insgesamt deutlich weniger Menschen dem Fluglärm ausgesetzt, andererseits wird eine konzentriert größere Lärmbelastung auf eine kleinere Gruppe von Menschen abgewälzt. Das Bundesverwaltungsgericht erachtete dies für rechtlich vertretbar und bestätigte die Standortwahl Schönefeld (BVerwG, Urteil vom 16. 3. 2006 - 4 A 1073. 04 Rn 123). Nachdem das Bundesamt für Flugsicherung am 26.1.2012 die endgültigen Flugrouten des künftigen Großflughafens bekanntgegeben hat, bereitet derzeit eine örtliche Bürgerinitiative im Süden Berlins und den angrenzenden brandenburgischen Gemeinden in Zusammenarbeit mit der Grünen Liga Berlin e.V. eine Beschwerde bei der EU-Kommission wegen ausgebliebener Umweltverträglichkeitsprüfung vor. Hierbei soll jedoch in erster Linie die FFH-Unverträglichkeit der Flugrouten gerügt werden (www.grueneliga-berlin.de)

intergenerationellen Gerechtigkeit.²⁵ Sie ist zu unterscheiden von der sog. intragenerationellen Umweltgerechtigkeit, welche die Problematik der gerechten Verteilung innerhalb derselben Generation betrifft.

C. Entwicklung des deutschen Umweltrechts

I. Vor der Wiedervereinigung

1. Umweltrecht in der BRD

Das moderne Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland kann auf eine nunmehr über vierzigjährige Geschichte zurückblicken. Im Verlauf der 1960er und Anfang der 1970er Jahre erwachte – in Zeiten gesellschaftlicher Umbrüche (insbes. Studentenbewegung) - allmählich das gesellschaftliche Interesse am Umweltschutz und führte zu lebhafter werdenden Diskussionen. Daraus entwickelte sich unter einer sozial-liberalen Koalition das erste Umweltprogramm der Bundesregierung vom 29. September 1971²⁶. Dieses enthielt ein politisches Bekenntnis zum Umweltschutz als einer wesentliche Aufgabe des Staates – dem erst knapp fünfundzwanzig Jahre später im Jahre 1994 ein bundesverfassungsrechtliches durch Schaffung des Art. 20a GG folgte²⁷ –, und in ihm war ein noch ausfüllungsbedürftiges, aber prononciert umweltspezifisches Gesetzgebungsprogramm (Umweltprogramm der Bundesregierung) niedergelegt. Verdient gemacht hat sich das Umweltprogramm von 1971 nicht zuletzt auch dadurch, dass die elementaren Prinzipien der (west-)deutschen Umweltschutzgesetzgebung, das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Kooperationsprinzip, in ihm erstmals formuliert wurden.

Der Folgeprozess, der auch die am 5. Juni 1972 beginnende erste Umweltkonferenz der Vereinten Nationen in Stockholm flankierte, ist von umfangreichen Gesetzgebungsaktivitäten des Bundes begleitet worden. Soweit dabei von einer „Pionierphase der Umweltgesetzgebung“ gesprochen wird, ist dies nur mit Rücksicht auf die Kompetenzverteilung des Grundgesetzes im Hinblick auf den Bund zutreffend. Die Länder hatten bereits in den 1960er Jahren beispielsweise auf dem Gebiet des Immissionsschutzrechts

²⁵ *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 1998, Art. 20a Rn. 34; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 190 ff. u. 247 ff. Vgl. zur intergenerationellen Gerechtigkeit auch *Leist*, in: Bayertz (Hg.), Praktische Philosophie, 1991, S. 322 ff.

²⁶ BT-Drs. VI/2710.

²⁷ Dazu noch näher im Folgenden.

Gesetzgebungsinitiative im Umweltbereich ergriffen, wodurch sich der Föderalismus als wichtige Triebfeder des Umweltschutzgedankens erwiesen hatte. Der Bund zog im Nachgang des Umweltprogramms 1971 mit dem Benzin-Blei-Gesetz von 1971²⁸, dem Abfallgesetz aus dem Jahr 1972 (heute: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz)²⁹ und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz von 1974³⁰ mit den dazugehörigen Verordnungen nach. 1976 wurden das Atomgesetz³¹ und das Wasserhaushaltsgesetz³² grundlegend ökologisch reformiert sowie das Abwasserabgabengesetz³³ und das Bundesnaturschutzgesetz³⁴ verabschiedet. Später wurde z.B. auch das Chemikaliengesetz erlassen³⁵.

In den 1980er Jahren trat der Gesetzgeber in eine Konsolidierungsphase des Umweltrechts ein, die vor dem Hintergrund relativ günstiger wirtschaftlicher Bedingungen erfolgte, aber durch öffentliche Aufschrecken über das Reaktorunglück von Tschernobyl am 26. April 1986 unterbrochen wurde.

In diesen Zeitraum fällt im Wesentlichen auch die Verankerung einer eigenen Kompetenzgrundlage für eine europäische Umweltpolitik in den damaligen EWG-Vertrag³⁶ durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) vom 17./28. Februar 1986, die sich heute in einem eigenen Titel XX, „Umwelt“, in den Art. 191-193 AEUV findet³⁷. Allerdings war die

²⁸ Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore, BGBl. I 1971 S. 2795, zuletzt geändert durch G v. 25.11.2003, BGBl. I 2003 S. 2308.

²⁹ Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen, BGBl. I 1972 S.873, mit Wirkung v. 06.10.1996 v. Kreislaufwirtschafts- und AbfallG abgelöst durch G. v. 27.06.1994, BGBl. I 1994 S. 1440; eine vom Bundestag beschlossene Neuordnung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts, die der Umsetzung Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EG) dient, befindet sich derzeit im Vermittlungsausschuss des Bundestags und Bundesrats.

³⁰ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BGBl. I 1974 S. 721, 1193, neugefasst durch Bek. v. 26.09.2002, BGBl. I 2002 S. 3830; zuletzt geändert durch G v. 8. 11. 2011, BGBl. I S. 2178.

³¹ Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren, BGBl. I 1959 S. 814, neugefasst durch Bek. v. 15.07.1985, BGBl. I 1985 S. 1565; zuletzt geändert durch Artikel 4 G. v. 08.11.2011 BGBl. I S. 2178

³² Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, BGBl. I 1957 S. 1110, 1386, neugefasst durch Bek. v. 19.08.2002, BGBl. I 2002 S. 3245. Im Zuge der Föderalismusreform ist die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes weggefallen und hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Wasserrecht erhalten. 2009 hat der Bund eine abschließende Vollregelung des Wasserrechts geschaffen, wobei die Länder in bestimmten Grenzen Abweichungskompetenzen haben, vgl Wasserhaushaltsgesetz v. 31.07. 2009, BGBl. I S. 2585; zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 67 des G. v. 22.12.201, BGBl. I S. 3044.

³³ Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer, BGBl. I 1976 S. 2721, 3007, neugefasst durch Bek. v. 18.01.2005, BGBl. I 2005 S. 114.

³⁴ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege, BGBl. I 1976 S. 3574 und 1977 S. 650; mit Wirkung v. 04.04.2002 v. Bundesnaturschutzgesetz 2002 abgelöst durch G. v. 25.03.2002, BGBl. I 2002 S. 1193.

³⁵ Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) v. 16.9.1980 (BGBl.I S. 1146), zuletzt geändert Art. 6 des Gesetzes v. 6.2.2012 (BGBl. I S. 148)

³⁶ Damals noch EWG-Vertrag; die Verengung auf den Wirtschaftsbezug hinsichtlich Gemeinschaft und Vertragsbezeichnung wurde erst durch den Vertrag von Maastricht vom 07.02.1992 in Europäische Gemeinschaften aufgegeben, s. den Überblick über die geschichtliche Entwicklung der EU bei *Ahlt/Deisenhofer*, Europarecht, München, 3. Aufl. 2003, S. 3 ff. (4).

³⁷ Hierzu sowie zum folgenden *Streinz*, Europarecht, Heidelberg, 7. Aufl. 1005, Rn 1110 ff.

Europäische Union schon zuvor auf dem Gebiet des Umweltrechts mittels rund 200 Rechtsakten³⁸ rechtsetzend tätig geworden, wobei zunächst die wettbewerbsrelevanten Aspekte des Umweltschutzes im Mittelpunkt standen. Vor allem mit der Richtlinie 85/377/EWG³⁹ über die Umweltverträglichkeitsprüfung, der Richtlinie 90/313/EWG über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt⁴⁰, der Richtlinie 96/61/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung⁴¹ und der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 über das so genannte gemeinschaftliche "Öko-Audit-System"⁴² sind von der Europäischen Union wichtige Impulse zur Weiterentwicklung des Umweltrechts in Europa ausgegangen. Die Europäische Union ist im weiteren Verlauf immer einflussreicher geworden; heute haben über 70% aller denkbaren Gesetzgebungsaktivitäten im Umweltrecht europäische Ursachen.

2. Umweltrecht in der DDR

In der DDR fand der Umweltschutz verfassungsrechtlich erstmals in Art. 15 Abs. 2 der DDR-Verfassung von 1968 der Sache nach Erwähnung⁴³. Einfachgesetzlich erging kurze Zeit später das Landeskulturgesetz vom 14. 5. 1970⁴⁴. Dieser frühzeitigen verfassungsrechtlichen Anerkennung und der teilweise beachtlichen gesetzlichen Ausgestaltung der Landeskultur stand die praktische Wirkungslosigkeit des Umweltschutzes in der DDR gegenüber. Die Wirtschafts- und Planungsbürokratie der DDR setzte sich willkürlich über die vorgegebenen Umweltstandards hinweg. Eine verheerende Umweltsituation war die Folge. Die teilweise katastrophalen Umweltdaten wurden geheim gehalten. Erst nach dem Mauerfall setzte der Ministerrat der DDR die Verordnung über Umweltdaten⁴⁵ in Kraft, um Transparenz hinsichtlich des faktischen Zustandes der Umwelt zu schaffen. Unmittelbar vor der Wende sind große Flächen der damaligen DDR unter Naturschutz gestellt worden, so dass die neuen Bundesländer bezüglich ihrer unter Naturschutz stehenden Flächenteile führend sind.

³⁸ Streinz aaO; offizielle Umweltpolitikseiten der EG, <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/de/1vb/128066.htm>, letzter Abruf vom 23.04.2006.

³⁹ ABl. EG 1985 Nr. L 175/40, geändert durch die Richtlinie 97/11/EG vom 03.03.1997, ABl. EG 1997 Nr. L 73/5 und durch die Richtlinie 2003/35/EG vom 26.05.2003, ABl. EG 2003 Nr. L 156/17.

⁴⁰ ABl. EG 1990 Nr. L 158/56, abgelöst durch die Richtlinie 2003/4/EG vom 28.01.2003, ABl. EG 2003 Nr. L 41/26.

⁴¹ ABl. EG 1996 Nr. L 257/26.

⁴² Amtliche Bezeichnung: Verordnung über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABl. EG 2001 Nr. L 114/1.

⁴³ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 2 Rn. 101.

⁴⁴ GBl. I S. 67.

⁴⁵ GBl. I S. 241; vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 2 Rn. 104.

II. Nach der Wiedervereinigung

1. Herstellung der ökologischen Einheit

In den 1990er Jahren stellte die deutsche Wiedervereinigung das Umweltrecht vor eine Herausforderung bis dahin ungekannten Ausmaßes⁴⁶. Die unter dem Oberbegriff „Herstellung der ökologischen Einheit“⁴⁷ zusammengefassten Aufgaben führten teilweise zu kontroversen Entwicklungen.

Einerseits wurden Umweltschutzbestimmungen der Bundesrepublik Deutschland als Investitionshindernisse angesehen, deren Wirkung durch die so genannten Beschleunigungsgesetze⁴⁸, Freistellungsvorschriften und die Einschränkung des Anwendungsbereiches von DDR-Naturschutzverordnungen⁴⁹ abgemildert werden sollte. Andererseits herrschte im Beitrittsgebiet (d.h. im Gebiet der ehemaligen DDR) wegen weitreichender Belastungen von Boden, Wasser und Luft eine zum Teil dramatische Umweltsituation, die einen erheblichen – noch immer nicht abgeschlossenen - Aufwand zur Sanierung der ökologischen Altlasten erforderlich machte⁵⁰.

Zugleich ergriff der Verfassungsgeber im Rahmen des Wiedervereinigungsprozesses die Gelegenheit, der seit Ende der 1960er Jahre in West-Deutschland schwelenden zunächst politischen und später auch juristischen Diskussion um die Verankerung des Umweltschutzes im Grundgesetz weitgehend ein Ende zu setzen, indem er auf der Grundlage der Ergebnisse der gemeinsamen Verfassungskommission den Art. 20a in das Grundgesetz einfügte⁵¹, der den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen als Gegenstand einer Staatszielbestimmung enthält.

⁴⁶ Zum Ganzen *Kloepfer*, Das Umweltrecht in der deutschen Einigung, Berlin 1991.

⁴⁷ *Kloepfer*, Umweltrecht, § 2 Rn 109.

⁴⁸ Dazu *Erbguth*, JZ 1994, S. 477.

⁴⁹ Vereinbarung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zur Durchführung und Auslegung des am 31. 8. 1990 in Berlin unterzeichneten Vertrages zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands – Einigungsvertrag vom 18. 9. 1990, BGBl. II 1990 S. 1239, Ziff. 30.

⁵⁰ Ausführliche Herleitung und Darstellung von Grund und Umfang der staatlichen Verantwortung der Bundesrepublik für diese Sanierung bei *Heilmann*, LKV 1994, S. 305.

⁵¹ *Murswiek*, NVwZ 1996, S. 222, der sich wie viele andere kritisch mit der Fassung und Stellung der Vorschrift auseinandersetzt und sie „nicht gerade [als] ein Glanzstück an Klarheit und Prägnanz der Aussage und weit davon entfernt, als Musterbeispiel gelungener Verfassungsästhetik gerühmt werden zu können“, ansieht; *ders.* in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, München, 3. Aufl. 2003, Art. 20a Rn 1 ff.; *Peters*, NVwZ 1996, S. 555; *Westphal*, JuS 2000, S. 339.

2. Hinwendung zur Anreizpolitik

Mit dem Auftreten des Neoliberalismus und einer gewissen Privatisierungseuphorie während der 1990er Jahren entwickelte sich in der Rechtswissenschaft allmählich das Bewusstsein, dass rein ordnungsrechtliche Konzeptionen entsprechend der polizeirechtlichen Herkunft des Umweltrechts die Grenzen ihrer Effektivität erreicht haben⁵². Die Diskussion um die Anreizpolitik im Umweltrecht durch Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung ist seitdem nicht mehr zum Erliegen gekommen. Inzwischen hat sich aber ersichtlich weitgehend Einigkeit darüber eingestellt, dass es heute wie auch in Zukunft weder ein rein ordnungsrechtliches noch ein rein marktbasierendes Umweltrecht geben kann⁵³. Erklärtes Ziel ist übereinstimmend die Erreichung einer bestmöglichen Mischung zwischen ordnungsrechtlichen und nicht-imperativen Instrumenten. Im Folgenden sollen drei wesentliche Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung vorgestellt werden, nämlich staatliche Umweltinformationen als wichtiges informationelles Steuerungsmittel, Umweltabgaben sowie ökonomische Instrumente.

a) Staatliche Umweltinformationen

In den letzten Jahren haben die Ansprüche der Bürger auf behördliche Informationen⁵⁴ erheblich an Bedeutung gewonnen. Gerade im Umweltsektor, der immer noch durch ein erhebliches Vollzugsdefizit geprägt ist, kommt dem Anspruch des Bürgers auf Informationen insbesondere eine Teilhabe- und Kontrollfunktion zu⁵⁵. Neben einigen spezialgesetzlichen Informationsansprüchen wie etwa § 72 Abs. 1 2. Hs. VwVfG; §§ 9, 14i UVPG, § 10 UmwHG; § 88 WHG; § 6 Abs. 4 AtVfV ist wichtigstes Instrument hierbei das Umweltinformationsgesetz⁵⁶ von 2004. Dieses schafft erstmals einen voraussetzungslosen Informationsanspruch für jedermann⁵⁷. Zumal dieses Gesetz in seinem Anwendungsbereich auf die Bundesebene beschränkt ist (§ 1 Abs. 2 UIG), haben auch die Länder (wenngleich

⁵² Ritter, NVwZ 1987, S. 929 (930, 936).

⁵³ Kloepfer, Umweltrecht, München, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn 175; Lübbe-Wolff, NVwZ 2005, S. 481 (482 f.); Volkmann, JuS 2001, S. 521 (528); Wagner, NVwZ 1995, S. 1046 (1047, 1052).

⁵⁴ vgl. allgemein Rossi, Informationszugangsfreiheit und Verfassungsrecht, 2004

⁵⁵ zu den unterschiedlichen Funktionen vgl. etwa Kahl, in: Haratsch/Kugelmann/Repkewitz [Hrsg.], Herausforderungen an das Recht der Informationsgesellschaft, 1996, S. 9, 13 ff.

⁵⁶ Umweltinformationsgesetz v. 22.12.2004, BGBl. I S. 3704.

⁵⁷ vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 110 f.

verfristet) die Umweltinformationsrichtlinie⁵⁸ durch Landesgesetze umgesetzt, die dem Umweltinformationsgesetz des Bundes weitestgehend entsprechen⁵⁹.

b) Umweltabgaben

Eine moderne staatliche Handlungsform mit Lenkungswirkung sind Abgaben. In Deutschland haben sie auf dem Gebiet des Umweltrechts erhöhte Aufmerksamkeit durch die sog. Ökosteuer⁶⁰, die Kernbrennstoffsteuer⁶¹ und die Luftverkehrssteuer⁶² erhalten⁶³. Die deutschen Umweltabgaben sind aber nicht bloß auf den Abgabentypus der Steuer verengt. Sonderabgaben, speziell sog. Vermeidungsabgaben werden zunehmend diskutiert und erprobt. Im Bereich der bundesrechtlichen Sonderabgaben ist vor allem die Abwasserabgabe⁶⁴ zu nennen, die häufig als erste „echte“ Umweltabgabe in Deutschland bezeichnet wird⁶⁵. Diskutiert werden derzeit Straßenverkehrsabgaben wie etwa die PKW-Maut⁶⁶. Mit den Umweltabgaben verwandt ist auch das formal anders strukturierte Zwangspfand.⁶⁷

c) Neue Ökonomische Instrumente

Die Schaffung und der Ausbau etlicher ökonomischer Instrumente, die der deutsche Gesetzgeber in jüngerer Zeit vorgenommen hat - z.B. das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)⁶⁸ - wird nach wie vor insbesondere von einer intensiven Debatte um die Verfassungsmäßigkeit, vor allem die Vereinbarkeit mit tragenden Prinzipien

⁵⁸ RL 2003/4/EG.

⁵⁹ vgl. *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2. Auflage, S. 111.

⁶⁰ Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24.03.1999, BGBl. I S. 378.

⁶¹ Kernbrennstoffsteuergesetz v. 8. 12. 2010, BGBl. I S. 1804. Kurze Zeit nach der Atomkatastrophe von Fukushima im Jahre 2011 und im Zuge des sog. Atom-Moratoriums, wonach sämtliche deutsche Atomkraftwerke einer Sicherheitsprüfung unterzogen und die sieben ältesten Meiler für drei Monate still gelegt werden sollten, erwog die Bundesregierung zunächst, die Kernbrennstoffsteuer abzuschaffen. Im Juni 2011 beschloss der Deutsche Bundestag jedoch den schrittweisen Ausstieg aus der Atomenergie bis 2022 unter Beibehaltung der Kernbrennstoffsteuer.

⁶² Luftverkehrsteuergesetz v. 9.12.2010 (BGBl. I S. 1885); dazu *Kloepfer/Bruch*, BB 2010, 2791 ff.

⁶³ ausführlich *Meßerschmidt*, *Umweltabgaben als Rechtsproblem*, 1986.

⁶⁴ Abwasserabgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung v. 18.1.2005 (BGBl. I S. 114), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes v. 11.8.2010 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist. Dazu näher *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Aufl. 2004, § 13 Rn. 235 ff.

⁶⁵ *Berendes*, DÖV 1981, 747 ff.; *Schröder*, DÖV 1983, 667; vgl. *Kloepfer*, *Umweltrecht*, 3. Aufl. § 13 Rn 236.

⁶⁶ *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2. Aufl., S. 122. Die LKW-Maut ist in Deutschland 2005 eingeführt worden.

⁶⁷ Bezüglich des Dosenpfands siehe Verpackungsverordnung v. 12.6.1991, BGBl. I 1991 S. 1234; zuletzt geändert durch Artikel 1 und Artikel 2 der Verordnung v. 2.4.2008, BGBl. I S. 531.

⁶⁸ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen v. 8.7.2004, BGBl. I 2004 S. 1578, zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Einführung der projektbezogenen Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11.12.1997, zur Umsetzung der Richtlinie 2004/101/EG4 und zur Änd. des Kraft-Wärme-KopplungsG vom 22.09.2005, BGBl. I 2005 S. 2826; Überblick über den Emissionshandel bei *Kobes*, NVwZ 2004, S. 513; zur Vertiefung s. *Körner/Vierhaus*, *TEHG*, Kommentar, München 2005.

der Staatsorganisation des Grundgesetzes, begleitet⁶⁹. Als flexible bzw. neue ökonomische Instrumente des Umweltrechts werden insbesondere angesehen: Benutzungsvorteile, Kompensationslösungen und Zertifikatsmodelle⁷⁰. Dabei lassen sich positive und negative ökonomische Anreizinstrumente unterscheiden. Positive ökonomische Instrumente zeichnen sich dadurch aus, dass sie an ein bestimmtes Verhalten eine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Betroffenen knüpfen (z.B. Subventionen oder Prämien). Charakteristisch für negative ökonomische Anreizinstrumente ist, dass sie ein unerwünschtes Verhalten mit wirtschaftlichen Einbußen verbinden (z.B. Kompensationslösungen, Umweltabgaben).

aa) Benutzungsvorteile

Unter Benutzungsvorteilen versteht man Regelungen, welche die Nichtgeltung allgemeiner Verwendungsbeschränkungen oder -verbote für solche Produkte anordnen, die ein vergleichsweise hohes Maß an Umweltverträglichkeit aufweisen. Dieses Anreize setzende Regelungsmodell ist in der Bundesrepublik Deutschland bislang erst in einigen Bereichen verwirklicht. So wird in § 7 Abs. 1 Nr. 2 der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung (32. BImSchV)⁷¹ Benutzern von bestimmten umweltfreundlicheren Gartengeräten eine partielle Befreiung von zeitlichen Betriebsbeschränkungen in Wohngebieten gewährt. Eine ähnliche Regelung findet sich für besonders leise Flugzeuge und Motorsegler in § 4 der Landeplatz-Lärmschutz-Verordnung⁷². Einer breiten oder gar flächendeckenden Verwendung von Benutzungsvorteilen im Umweltrecht steht jedoch seine relative Überwachungsaufwändigkeit entgegen⁷³.

bb) Kompensationslösungen

Als negatives ökonomisches Anreizinstrument gilt (neben den oben geschilderten Umweltabgaben) die sog. Kompensationslösung. Ziel der Kompensationslösung ist es, trotz Nichteinhaltung bestimmter Umweltstandards die Erreichung eines höheren Schutzniveaus insgesamt sicherzustellen, indem etwa der so begünstigte Anlagenbetreiber anderswo überobligationsmäßige Leistungen erbringen muss⁷⁴. In das geltende Umweltrecht hat das

⁶⁹ Kloepfer, ZAU 1996, S. 56; aus jüngerer Zeit z. B. Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, S. 481 (v. a. 493 m. w. N. in Fn 100); Volkman, JuS 2001, S. 521; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, Baden-Baden, 2. Aufl. 2004, Rn 115.

⁷⁰ vgl Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl., S. 114.

⁷¹ Verordnung v. 29. 8. 2002, BGBl. I S. 3478.

⁷² Verordnung v. 5. 1. 1999, BGBl. I S. 35.

⁷³ näher zu Benutzungsvorteilen Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 190 ff.

⁷⁴ vgl Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 115.

Kompensationsmodell in §§ 7 Abs. 3, 17 Abs. 3a, 48 Nr. 4 BImSchG⁷⁵ und in Nr. 6.2.5 TA Luft⁷⁶ Eingang gefunden.

cc) Zertifikatsmodelle

Zwischen den positiven und negativen ökonomischen Anreizinstrumenten steht in gewisser Hinsicht das Zertifikatsmodell, das in Deutschland nach längerem Zögern vor dem Hintergrund inter- und supranationaler Vorgaben eingeführt worden ist. Umweltzertifikate sind handelbare Lizenzen zur Umweltverschmutzung bis zu einer gewissen, periodisch zu verringernden Obergrenze, mit der etwa ein bestimmtes Emissionsvolumen festgelegt wird. Mit solchen Umweltzertifikaten sollen die Allokations- und Preisbildungsmechanismen des Marktes (einschließlich Umweltbörse) für einen flexiblen und effizienteren Umweltschutz nutzbar gemacht werden⁷⁷.

3. Föderalismusreform I

Im Bereich des Umweltrechts weist das Grundgesetz (Art. 30, 70 ff. GG) dem Bund oder den Ländern die Zuständigkeiten nicht gebündelt zu. Stattdessen verleiht es beiden Verbandsebenen umweltrechtliche Kompetenzen.

Durch die Föderalismusreform I von 2006⁷⁸, welche auf eine klarere Zuordnung von Kompetenztiteln abzielte, ist die Rahmengesetzgebung des Bundes insbesondere in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) sowie Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG) in die konkurrierende Gesetzgebung umgewandelt und zugleich eine so genannte Abweichungsgesetzgebung der Länder in bestimmten Grenzen (Art. 72 III Nr. 2 und Nr. 5 GG) geschaffen worden⁷⁹.

Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung ist der Anwendungsbereich der Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG bezüglich Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung

⁷⁵ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, BGBl. I 1974 S. 721, 1193, neugefasst durch Bek. v. 26.09.2002, BGBl. I 2002 S. 3830; zuletzt geändert durch G v. 25.06.2005 BGBl. I 2005 S. 1865.

⁷⁶ Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft), GMBI. 2002 S. 511.

⁷⁷ vgl. *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 115..

⁷⁸ Diese Föderalismusreform von 2006 wird wegen einer erneuten Änderung der grundgesetzlichen Gesetzgebungszuständigkeiten im Jahre 2009 (sog. Föderalismusreform II) auch als Föderalismusreform I bezeichnet.

⁷⁹ Hierzu sowie zum Folgenden Anlage 2 zum Koalitionsvertrag (Fn **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), S. 175 ff.

(Art. 74 Abs. 1 Nr. 24, 2. und 3. Var. GG) weiter eingeschränkt worden. Die Subsidiaritätsklausel des Art. 72 Abs. 2 GG verlangt, dass der Bund sein Tätigwerden auf Fälle beschränkt, in denen die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit nach Grund und Umfang im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht⁸⁰.

Die umweltrelevanten Neuerungen durch die Föderalismusreform I sind auf Kritik aus unterschiedlichsten Lagern gestoßen. Einerseits wird vorgebracht, das Ende der beklagten Rechtszersplitterung sei nicht absehbar. Befürchtet wird daneben eine noch weiter ausufernde Bürokratie⁸¹. Andere Stimmen befürchten hingegen einen Standortwettbewerb zwischen den Bundesländern nach unten⁸².

Ob und ggf. welche politischen Kompromisse hier langfristig gefunden werden, muss noch abgewartet werden. Der Föderalismus hat - jedenfalls weitgehend - seine Kraft auch in umweltpolitischer und -rechtlicher Hinsicht bereits mehrfach unter Beweis gestellt. Es bleibt zu hoffen, dass ihm dazu die Möglichkeit auch weiterhin in einer sinnvoll und behutsam umgestalteten Kompetenzordnung des Grundgesetzes erhalten wird. Die Föderalismusreform I sollte als Chance begriffen werden, der aus diesem Staatsorganisationsprinzip fließenden Idee des Wettstreits um die besten Lösungen in einem dennoch solidarischen Verbund wieder zu neuer Kraft zu verhelfen, den es in der Vergangenheit für den hier interessierenden Gegenstand wie dargelegt gerade am Beginn der Entwicklung des modernen deutschen Umweltrechts hatte.

4. Politisches Scheitern des Umweltgesetzbuchs

Seit langem wird in Deutschland über die Kodifizierung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch (UGB) diskutiert. Mit diesem Projekt verbinden sich Hoffnungen auf verstärkte Harmonisierung, Transparenz sowie Vollstreckbarkeit des geltenden Umweltrechts. In den 1990er Jahren sind zwei Professorenentwürfe (UGB-ProfE) für den Allgemeinen bzw. Besonderen Teil entstanden, sodann ein Sachverständigenentwurf (UGB-KomE) und zuletzt 2008 ein Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums⁸³. Zwar sind die

⁸⁰ Zur Justiziabilität des Art. 72 Abs. 2 GG n. F. grundlegend BVerfG, Urt. v. 24.10.2002, Az. 2 BvF 1/01, NJW 2003, S. 41.

⁸¹ „Frankfurter Allgemeinen Zeitung“ vom 2. Februar 2006, „Wirtschaft und Grüne für einheitliches Umweltrecht“, S. 12; „Der Tagesspiegel“ vom 31. Januar 2006, „Glos im Bund mit Grünen“, S. 4.

⁸² Der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) e. V. spricht in einer Kurzanalyse der 100-Tage-Bilanz der Bundesregierung im Umweltbereich von der Gefahr eines „Ökodumpings“, Analyse abrufbar unter http://www.bund.net/lab/reddot2/pdf/100_tage_schwarz_rot.pdf, letzter Aufruf am 20.04.2006

⁸³ vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl., § 1 Rn. 48 ff.

verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsprobleme, die der Schaffung eines Umweltgesetzbuchs des Bundes (angeblich) entgegenstanden, durch die Föderalismusreform von 2006 weggefallen, weil alle wesentlichen Zuständigkeiten für die Umweltgesetzgebung nunmehr zur konkurrierenden Zuständigkeit des Bundes gehören. Anfang 2009 ist das Projekt Umweltgesetzbuch jedoch (vorerst) politisch gescheitert und zwar vornehmlich aus parteipolitischen Gründen. Es bleibt abzuwarten, ob die Politik auf das Projekt der Umweltrechtskodifikation wieder zurückkommen wird. Dies wäre mit Blick auf die vielfältigen Vorteile einer solchen Kodifizierung nach wie vor wünschenswert (u.a. allgemeine Rechts- und Vollzugsvereinfachung, Vereinheitlichung der Terminologie oder Bürokratieabbau⁸⁴). Die derzeitige Zerfaserung des bundesdeutschen Umweltrechts erschwert jedenfalls eine Umweltpolitik, -und gesetzgebung aus einem Guss. Mit der Kodifizierung des Umweltrechts in einem Umweltgesetzbuch könnte u.a. auch die Konzentrationswirkung von Genehmigungen gestärkt werden.

5. Erweiterung der Verbandsklagerechte

2006 hat Deutschland in (verspäteter) Umsetzung der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention und der diese in das EU-Recht umsetzenden Richtlinie 2003/35/EG das Umweltrechtsbehelfsgesetz⁸⁵ und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz⁸⁶ erlassen. Hierdurch wurde die Verbandsklage in größerem Umfang in das deutsche Verwaltungsprozessrecht eingeführt, welches traditionellerweise dem System des Individualrechtsschutzes folgt (§ 42 Abs. 2 VwGO) und eine Verbandsklage nur bei der behaupteten Verletzung drittschützender Rechtsnormen zuließ. Vorher gab es auf der Ebene des Bundesrechts lediglich im Bereich des Naturschutzrechts eine beschränkte Möglichkeit der Verbandsklage (§ 64 BNatSchG).

Durch eine Grundsatzentscheidung vom Mai 2011⁸⁷ hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Begrenzung der Verbandsklage auf die Rüge der Verletzung drittschützender Rechtsnormen (§ 2 Abs. 1 S. 1 UmwRG) für unionsrechtswidrig erklärt und damit die

⁸⁴ näher *Kloepfer*, *Umweltschutzrecht*, 2. Aufl., § 1 Rn 47.

⁸⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 7.12. 2006, BGBl. I S. 2816; zuletzt geändert durch Artikel 11a des Gesetzes v. 11.8.2010, BGBl. I S. 1163.

⁸⁶ Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) vom 9.12.2006, BGBl. 2006 I S. 2819 ff. Vom 9. Dezember 2006

⁸⁷ EuGH, Urt.v. 12. Mai 2011, Az. C-115/09; DVBl. 2011, 757 ff. m. Anmerkung *Durner/Paus*.

Klagerechte von Umweltverbänden stark erweitert⁸⁸. Das Gericht entschied, dass es mit den Zielen der UVP-Richtlinie⁸⁹ (Art. 10a Abs. 3 S. 3 UVP-RL) nicht vereinbar sei, wenn der nationale Gesetzgeber das Klagerecht von Umweltverbänden auf die Geltendmachung subjektiv-öffentlicher Rechte begrenze⁹⁰. Folglich seien Umweltverbände nicht mehr auf die Rüge der Verletzung drittschützender Normen beschränkt⁹¹. Vielmehr ist es Umweltverbänden möglich, die Verletzung von Vorschriften, welche auf dem EU-Recht beruhen und den Umweltschutz bezwecken, im Allgemeininteresse geltend zu machen. Der deutsche Gesetzgeber ist nunmehr gehalten, das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz entsprechend anzupassen⁹². Bis dahin können bestehende Lücken durch eine unmittelbare Anwendung der UVP-Richtlinie geschlossen werden⁹³.

6. Atomausstieg und Energiewende

Bereits 2002 wurde von der rot-grünen Koalition ein Atomausstieg bis Anfang der 2020er Jahre beschlossen. Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat demgegenüber eine Laufzeitverlängerung von ca. 12 Jahren vorgesehen. Nach der Atomkatastrophe in Fukushima im Frühjahr 2011 erfolgte jedoch auf Betreiben der schwarz-gelben Bundesregierung eine Rücknahme der beschlossenen Laufzeitverlängerung. Der Deutsche Bundestag beschloss einen (angeblich politisch unumkehrbaren) endgültigen Atomausstieg in zeitlicher Staffelung bis 2022 beschlossen⁹⁴. Die sog. „Energiewende“ sieht den Einsatz der Kernenergie nunmehr als „Brückentechnologie“ auf dem Weg zu einer weitgehend nur noch auf erneuerbaren Energien fußenden Stromversorgung der Zukunft vor (etwa ab 2050)⁹⁵. Das fördert prinzipiell die erneuerbaren Energien sowie den zügigen Ausbau von großen Energieversorgungsnetzen und kann die Bemühungen um Energieeffizienz und Energieeinsparung stärken. Hierauf wird noch im Abschnitt zum Klimaschutz in Deutschland eingegangen werden.

Als Relikt des politischen Großkonflikts Atomkraft bleibt zunächst vor allem die Endlagerfrage. Die Bundesregierung hat jüngst einen Gesetzentwurf vorgelegt, welcher für

⁸⁸ EuZW 2011, 510 (512) m. Anmerkung *Hellriegel*.

⁸⁹ Richtlinie 85/337/EWG des Rates v. 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 175 S. 40; zuletzt geändert durch die Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23.4.2009, ABl. L 140 S. 114. L 140 114 5.6.2009

(ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40)

⁹⁰ *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 166.

⁹¹ *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, 2. Auflage, S. 166.

⁹² in diese Richtung gingen bereits die Schlussanträge der Generalanwältin *Sharpston*, ZUR 2011, 79 ff.

⁹³ vgl. *Durner/Paus*, DVBl. 2011, 759, 761 f.

⁹⁴ Dreizehntes Gesetz zur Änderung des Atomgesetzes vom 31.7.2011, BGBl. I S. 1704 (Nr. 43).

⁹⁵ näher *Sellner/Fellenberg*, NVwZ 2011, 1025 ff.

die Enlagersuche mehr Bürgerbeteiligung und den Einsatz einer Ethikkommission vorsieht⁹⁶. Atomkraftgegner kritisieren jedoch unter anderem die angeblich fehlenden Einflussmöglichkeiten von betroffenen Kommunen⁹⁷ und fordern insbesondere, das bisherige - sicherheitstechnisch hoch umstrittene - Zwischenlager im Salzstock Gorleben von vornherein als Option auszuschließen⁹⁸.

D. Klimaschutz als Schwerpunkt deutscher Umweltpolitik

Die in Deutschland regierende christdemokratisch-liberale Koalition erklärt in ihrer Koalitionsvereinbarung den Klimaschutz zur herausragenden umweltpolitischen Herausforderung unserer Zeit⁹⁹. Das Ziel der Bundesregierung ist es, die Erderwärmung auf maximal 2°C zu begrenzen; hierzu sollen die Treibhausgas-Emissionen in Deutschland bis 2020 um 40 % gegenüber 1990 gesenkt werden¹⁰⁰. Dabei soll ein dynamischer Energiemix als Mittel dienen, nach welchem die konventionellen Energieträger kontinuierlich durch alternative Energien ersetzt werden¹⁰¹. Es sollen insbesondere Offshore-Windparks ausgebaut, die Nutzung von Biomasse und Biokraftstoffen erweitert und die CO₂-Gebäudesanierung samt Einsatz erneuerbarer Energien im Wärmebereich besser ausgestaltet werden. Gleichzeitig bekennt sich die Regierung zum Bau von hocheffizienten Kohlekraftwerken¹⁰², was jüngst durch die Rücknahme der Laufzeitverlängerung aus Gründen der Versorgungssicherheit bedeutsam geworden ist.

I. Klimaschutz und Klimaschutzrecht

Der Klimaschutz umfasst allgemein alle Maßnahmen, welche das Klima (Makroklima wie Mikroklima) bzw. die Erdatmosphäre vor schädlichen Auswirkungen der menschlichen Zivilisation schützen. Wesentliche Anliegen des Klimaschutzes sind die Reduktion der Emissionen von Treibhausgasen bzw. die Verringerung der in der Atmosphäre bereits vorhandenen Treibhausgase einerseits und die Anpassung an den Klimawandel andererseits.

⁹⁶ <http://www.sueddeutsche.de/politik/konzept-der-bundesregierung-fuer-atommuell-ethikkommission-soll-endlagersuche-begleiten-1.1265564>.

⁹⁷ <http://www.verivox.de/nachrichten/uneinsichtige-regierung-endlagergesetz-wird-scheitern-83848.aspx>

⁹⁸ Nach einem von Greenpeace in Auftrag gegebenen Gutachten ist dies juristisch möglich; http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/atomkraft/Kurzgutachten-Endlagersuchgesetz.PDF

⁹⁹ Wachstum.Bildung.Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, S. 25; abrufbar auf <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091026-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>.

¹⁰⁰ ebd., S. 26.

¹⁰¹ ebd., S. 27.

¹⁰² ebd., S. 28.

Die Emission von Treibhausgasen lässt sich unter anderem durch die Förderung erneuerbarer Energien, durch Energieeinsparung oder durch die Steigerung der Energieeffizienz reduzieren. Hinzu kommen Maßnahmen der klimaschonenden Bodennutzung und Tierhaltung oder das Verpressen von CO₂ in den Untergrund (CCS). Zu diesen Maßnahmen der Reduktion von Emissionen in die Atmosphäre treten Maßnahmen zur Verringerung der in der Atmosphäre bereits befindlichen Treibhausgase hinzu, z. B. Aufforstungen oder Wüstenbegrünungen (geoengineering). Eine weitere wichtige Aufgabe des Klimaschutzes ist ferner die Anpassung an den Klimawandel, um die von ihm verursachten Risiken und Schäden zu vermeiden oder zu verringern (z.B. Dammerhöhungen oder die Verwendung sturmresistenter Baumarten). Die letztlich resignativ-fatalistische Anpassung ermöglicht das (Über-)Leben mit dem Klimawandel.

Das Klimaschutzrecht erfasst alle Rechtsnormen, die das Klima bzw. die Atmosphäre vor schädigenden anthropogenen Einwirkungen schützen. Es wird heute als ein hinreichend abgrenzbares Teilgebiet des Umweltrechts gesehen, das allerdings auch zahlreiche Überschneidungen zu anderen Teilrechtsgebieten des Umweltrechts aufweist, insbesondere zum Umweltenergierecht und zum Immissionsschutzrecht.

II. Rechtsgrundlagen

1. Völker- und Europarecht

Die Grundrichtung des deutschen Klimaschutzrechts ist durch die 1992 verabschiedete und 1994 in Kraft getretene Klimarahmenkonvention¹⁰³ vorgegeben. Von hoher praktischer Relevanz ist das auf der Klimarahmenkonvention fußende Kyoto-Protokoll von 1997 mit seinen völkerrechtlich verbindlichen Zielwerten für den Ausstoß von CO₂. Das Kyoto-Protokoll läuft Ende dieses Jahres jedoch aus. Bei der letzten Klimakonferenz in Durban im Dezember 2011 sind vorerst die Weichen für eine zweite Verpflichtungsperiode des Kyoto-Protokolls nach 2012 gestellt worden.

Durch das EU-Recht erhält das deutsche Klimaschutzrecht zusätzlich eine supranationale Dimension. Grundlage des Klimaschutzes der Europäischen Union ist Art. 191 I Spstr. 4

¹⁰³ Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen vom 9.5.1992, BGBl. II 1993, S. 1784.

AEUV. Die Art. 191 II 1 und Art. 114 III 1 AEUV fordern für die Umweltschutzpolitik der EU ein hohes Schutzniveau. Die EU hat zur Begrenzung des Treibhausgasausstoßes die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll als sogenannte gemischte Verträge unterzeichnet¹⁰⁴. Somit ist Deutschland als EU-Mitgliedsstaat gleich zweifach an die Klimarahmenkonvention und an das Kyoto-Protokoll - im Sinne von sog. gemischten Verträgen - gebunden: einerseits völkerrechtlich als Unterzeichnerstaat und andererseits unionsrechtlich als EU-Mitgliedsstaat.

2. Deutsches Recht

Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG verpflichtet Deutschland auf das Prinzip der Umweltstaatlichkeit und damit auch zu staatlichem Klimaschutz. Die Verpflichtung zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen wird sich allerdings aus Art. 20a GG kaum ableiten lassen¹⁰⁵.

Wie stellt sich der Klimaschutz im einfachen und untergesetzlichen Recht Deutschlands dar? Die Entwürfe für ein deutsches Umweltgesetzbuch enthielten zwar klimarelevante Vorschriften, verzichteten jedoch darauf, das Klimaschutzrecht in einem eigenständigen Kapitel zu kodifizieren¹⁰⁶. Unterdessen mehren sich Stimmen, die ein nationales Klimagesetzbuch fordern¹⁰⁷. Die Fraktionen der SPD, der Linkspartei und des Bündnisses 90/Die Grünen haben entsprechende Anträge in den Bundestag eingebracht¹⁰⁸. Das Plenum verwarf diese jedoch unter Hinweis auf ein im September 2010 von der Bundesregierung beschlossenes Energiekonzept¹⁰⁹. Hamburg hat 1997 als bisher einziges Bundesland ein Klimaschutzgesetz verabschiedet¹¹⁰. Es enthält wegen der beschränkten Länderzuständigkeit in erster Linie nur gebäudebezogene Maßnahmen¹¹¹. Insoweit ist der Begriff Klimaschutzgesetz zu weit für diese inhaltlich begrenzte Landesregelung.

Im Rang des einfachen Bundesrechts stehen gem. Art. 59 Abs. 2 GG die Klimarahmenkonvention und das Kyoto-Protokoll. Eine wichtige nationale Umsetzung des

104 vgl. *Frenz*, Außenkompetenzen der EG und der Mitgliedstaaten im Umweltbereich, 2001, S. 147 ff.

105 näher *Groß*, ZUR 2009, 364 ff.

106 *Kloepfer*, Umweltrecht, S. 1535 ff.

107 dafür *Härtel*, in: *Schulze-Fielitz/Müller* (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, S. 227; auch *Groß*, ZUR 2011, S. 176; zurückhaltend *Sailer*, NVwZ 2011, S. 721; für ein Klimaschutzgesetz für Hamburg *Pagels*, in: *Koch/Caspar* (Hrsg.), Klimaschutz im Recht, S. 155 ff; dagegen *Graßl*, in: *Schulze-Fielitz/Müller* (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, S. 231.

108 vgl. BT-Drs. 17/2318 und 17/3172.

109 *Groß*, ZUR 2011, S. 172.

¹¹⁰ HmbGVBl. 1997, S. 261

¹¹¹ *Groß*, ZUR 2011, S. 172.

Klimavölkerrechts ist das Projekt-Mechanismen-Gesetz von 2005¹¹². Damit hat Deutschland die in Art. 6 und 12 Kyoto-Protokoll verankerten Projekt-Mechanismen auch für den EU-internen Emissionshandel nutzbar gemacht. Die Umsetzung der sog. Projekt-Mechanismen soll die nachhaltige Entwicklung des Gastlandes durch beschleunigten Technologietransfer begünstigen und eine kostengünstigere Senkung von Emissionen erlauben¹¹³.

Mit dem Stromeinspeisegesetz von 1990¹¹⁴ hat die deutsche Rechtsordnung den Weg der erneuerbaren Energien eingeschlagen. Kohle, Erdöl, Gas sollen durch Wind, Wasser, Sonne, Biomasse ersetzt werden, die grundsätzlich als klimaneutral und „unerschöpflich“ gelten¹¹⁵. Im Juni 2008 ging die Bundesregierung mit zwei Gesetzespaketen zum Ausbau von Ökostrom, Ökowärme und Kraft-Wärme-Kopplung einen Schritt weiter. Verabschiedet wurden insbesondere das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz¹¹⁶, das Erneuerbare-Energien-Gesetz¹¹⁷ und die Chemikalien-Klimaschutzverordnung¹¹⁸.

Als ein gleichermaßen vielversprechender wie hoch umstrittener Fall der Erneuerbaren Energien stellt sich die Bioenergie dar¹¹⁹. Um die Einspeisung von Biogas in die Netze zu erleichtern, hat die Bundesregierung in den letzten Jahren entsprechende Rechtsverordnungen erlassen und novelliert¹²⁰. Der Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien im Verkehrssektor dient das Biokraftstoffquotengesetz von 2006¹²¹.

Insbesondere im Bereich des Klimaschutzes erlangt das oben geschilderte Zertifikatsmodell große Bedeutung. Zur Umsetzung internationaler und europäischer Vorgaben hat Deutschland 2004 das Treibhausgasemissionshandelsgesetz¹²² eingeführt¹²³. Neben dieses Gesetz tritt ein

¹¹² Gesetz über projektbezogene Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (ProMechG) vom 22.9.2005, BGBl. I S. 2826.

¹¹³ Stellungnahme des „WWF“ und „Germanwatch“ zum Entwurf des ProMechG vom 8.4.2005, S. 1; abrufbar auf <http://www.germanwatch.org/rio/promechg.pdf>.

¹¹⁴ Gesetz über die Einspeisung von Strom aus Erneuerbaren Energien in das öffentliche Netz vom 7.12.1990, BGBl. I 1990, S. 2633; 1994, S. 1618; 1998, S. 730; vgl. Koch, NVwZ 2011, S. 651.

¹¹⁵ Koch, NVwZ 2011, S. 651.

¹¹⁶ Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich vom 7. 8. 2008, BGBl. I S. 1658.

¹¹⁷ Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien vom 25. 10.2008, BGBl. I 2000, 305.

¹¹⁸ Verordnung zum Schutz des Klimas vor Veränderungen durch den Eintrag bestimmter fluoriierter Treibhausgase vom 2. Juli 2008, BGBl. I S. 1139.

¹¹⁹ ausführlich Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Klimaschutz durch Bioenergie, 2010, S. 5 ff.

¹²⁰ Gasnetzzugangsverordnung vom 25.7.2005, BGBl. I 2210, geändert am 17.10.2008, BGBl. I 2006; Gasnetzentgeltverordnung vom 25.7.2005, BGBl. I, 2197, geändert am 17.10.2008, BGBl. I, 2006; vgl. Koch, NVwZ 2011, S. 654.

¹²¹ Gesetz vom 18.12.2006, BGBl. I, 3180; zuletzt geändert durch Gesetz zur Änderung der Förderung von Biokraftstoffen vom 15.7.2009, BGBl. I, 1804; vgl. Koch, NVwZ 2011, S. 653.

¹²² Treibhausgasemissionshandelsgesetz vom 8.7.2004, BGBl. I S. 1578.

¹²³ Kloepfer, Umweltschutzrecht, S. 295 Rn 20.

Nationaler Allokationsplan, dessen politische Vorgaben ein Zuteilungsgesetz¹²⁴ in Rechtsform gießt¹²⁵. Unterdessen wird jedoch unter Verweis auf einen überhand nehmenden Ökonomismus die Wirksamkeit des „cap and trade“ angezweifelt¹²⁶. Die ethische Kritik sieht im Emissionshandel eine Art neuen „Ablasshandel“, der die Luftverschmutzung zur Geldquelle macht¹²⁷. Zur Effektivierung des Emissionshandels gibt es Vorschläge, die Landnutzung in das System mit einzubeziehen, einen neben der Nutzung fossiler Brennstoffe gewichtigen Auslöser des Klimawandels¹²⁸.

Auf dem Gebiet der umstrittenen CO₂-Speicherung hatte der Bundestag im Juli 2011 das CCS-Gesetz beschlossen, das der Umsetzung der CCS-Richtlinie¹²⁹ diene¹³⁰. Der Bundesrat verweigerte jedoch im September 2011 seine Zustimmung¹³¹. Einigungsversuche im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat sind zuletzt am 08.02.2012 erneut vertagt worden.

III. Klimaschutz und Energiewende

Obwohl es sich bei dem oben erwähnten endgültigen Atomausstieg Deutschlands bis 2022 an sich um gute Nachrichten für den Umweltschutz handelt, kann nicht verkannt werden, dass der Atomausstieg auch Nachteile für den Klimaschutz mit sich bringt. Jedenfalls kurzfristig werden die abgeschalteten Kernkraftwerke nur durch fossile Kraftwerke ersetzt werden können, was dann zunächst zu einem erhöhten CO₂-Ausstoß führen wird. Insoweit ist der deutsche Atomausstieg eine typische Erscheinung des – bisher zu wenig behandelten - Phänomens „Umweltschutz kontra Umweltschutz“. Dies bedeutet für die Energiewende in Deutschland, dass die Verringerung oder Ausschaltung der Risiken der Kernenergie mit Umweltschutzeinbußen an anderer Stelle erkaufte werden müssen (hier die vorübergehende Erhöhung der CO₂-Emissionen bzw. Eingriffe in die Natur durch Netzausbauarbeiten). Der in Deutschland verfassungsrechtlich verankerte Umweltschutz (Art. 20a GG) fordert allerdings

¹²⁴ Zuteilungsgesetz vom 7. 8. 2007 (BGBl. I S. 1788), geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475).

¹²⁵ *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, S. 295.

¹²⁶ vgl. *Winter*, ZUR 2009, 289 ff; vorher auch *Detjen*, FoR 2003, S. 80 ff.

¹²⁷ ausführlicher *Winkler*, Klimaschutzrecht 2005, S. 258.

¹²⁸ vgl. *Ekardt/Hennig*, ZNER 2010, 441 ff.

¹²⁹ Richtlinie 2009/31/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23. 4.2009 über die geologische Speicherung von Kohlendioxid und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG des Rates sowie der Richtlinien 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG und 2008/1/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006

¹³⁰ BT-Drs. 17/5750.

¹³¹ BT-Drs. 17/7240.

nicht, dass jede einzelne staatliche Maßnahme zu mehr Umweltschutz bzw. zu weniger Umweltbelastungen führt. Entscheidend ist vielmehr, dass die politische Grundrichtung und das Gesamtergebnis zu einer Verbesserung des Umweltschutzes insgesamt führen. Eine realistische Forderung ist es hingegen, dass der Umweltstaat bei möglichen Handlungsalternativen die ökologisch weniger nachteilige Alternative wählen muss. Dies hat der deutsche Gesetzgeber mit seinem Atomausstieg von 2011 auch getan. Deshalb ist der kurz- bzw. mittelfristige Ausbau fossiler Kraftwerke auch mit der Staatszielbestimmung Umweltschutz vereinbar, auch wenn für eine gewisse Zeit der CO₂-Ausstoß steigt und somit den Klimaschutz nicht befördert.