

TEXTE

73/2015

Gerechtigkeit im Umweltrecht

Kurzfassung

TEXTE 73/2015

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3713 18 100
UBA-FB 002192

Gerechtigkeit im Umweltrecht

Kurzfassung

von

Andreas Hermann, Silvia Schütte
Öko-Institut e.V., Bereich Umweltrecht & Governance, Darmstadt

Univ.-Prof. Dr. Martin Schulte, Kathleen Michalk
Technische Universität Dresden, Juristische Fakultät, Lehrstuhl für
Öffentliches Recht, Umwelt- und Technikrecht, Dresden

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

Öko-Institut e.V.
Rheinstr. 95
64295 Darmstadt

Abschlussdatum:

April 2015

Redaktion:

Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Tina Mutert

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/gerechtigkeit-im-umweltrecht>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, September 2015

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3713 18 100 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Ziel des Forschungsberichts ist es, den Diskurs zur Umweltgerechtigkeit in Deutschland mit einer rechtswissenschaftlichen Betrachtung zu erweitern. In Abgrenzung zum weiten Begriff der „Umweltgerechtigkeit“ bildet der Kernbereich des Umweltrechts den Anknüpfungspunkt dieser Untersuchung. Ausgangspunkt der Untersuchung bildet die rechtsphilosophische Gerechtigkeitsdebatte, in deren Zentrum die diskursiven und kritischen Theorien der Gerechtigkeit stehen. Daran schließt sich eine Untersuchung an, welche Gerechtigkeitsanforderungen im Umweltvölker-, Europa- und Verfassungsrecht Niederschlag gefunden haben. Schließlich wird analysiert, in welchen Regelungen des nationalen Rechts der Luftreinhaltung sich Umsetzungsbeispiele der Gerechtigkeitskonzepte finden lassen. Vor diesem Hintergrund werden Optionen zu einer verbesserten Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte im Recht der Luftreinhaltung präsentiert. Kapitel 8 enthält einen Ausblick auf die Anwendbarkeit der gewonnenen Systematisierungsansätze auf andere Rechtsbereiche.

Abstract

The aim of this study is to provide a jurisprudential analysis to expand the discourse on environmental justice in Germany. The core content of environmental law – in distinction from the broad concept of "environmental justice" – constitutes the starting point of the analysis. It begins with the philosophy of legal justice debate, at the centre of which discursive and critical theories of justice are situated. This is followed by an examination of the justice requirements that have been incorporated in international environmental law, European law and constitutional law. In a final step, examples of the implementation of justice concepts in the rules laid down in national clean air legislation are identified. Against this background, options for the improved implementation of justice concepts in clean air legislation are also presented. Chapter 8 contains perspectives for the applicability of the developed systematizing approaches to other areas of law.

1 Zusammenfassung

Die Studie gliedert sich in vier größere Abschnitte. Zu Beginn wird in Kapitel 4 die rechtsphilosophische Gerechtigkeitsdebatte, in deren Zentrum die diskursiven und kritischen Theorien der Gerechtigkeit stehen, vorgestellt. Daran anschließend befasst sich Kapitel 5 mit der Frage welche Gerechtigkeitsanforderungen im Umweltvölker-, Europa- und Verfassungsrecht Niederschlag gefunden haben. Dieses schließt mit einer Zuordnung von Gerechtigkeitsanforderungen des Kapitels 5 zu den Gerechtigkeitskonzepten des Kapitels 4 (siehe Abschnitt 5.6). In Kapitel 6 wird untersucht, in welchen Regelungen des nationalen Rechts der Luftreinhaltung sich Umsetzungsbeispiele der Gerechtigkeitskonzepte finden lassen. Vor diesem Hintergrund werden dann in Kapitel 7 Optionen zu einer verbesserten Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte im Recht der Luftreinhaltung präsentiert. Die Studie schließt in Kapitel 8 mit einem Ausblick zu weiteren Untersuchungsfeldern und Lösungsansätzen, mit denen die Gerechtigkeit im Umweltrecht angegangen werden kann.

1.1 Grundlagen

Mit der Gerechtigkeitsidee und ihrer Umsetzung im Rechtssystem befasst sich schwerpunktmäßig die Rechtsphilosophie. Sie hat in der Vergangenheit zahllose Beschreibungsansätze zu Tage gefördert. Besonders wirkungsmächtig sind einerseits prozedurale und andererseits materielle Gerechtigkeitskonzepte geworden. Für das Umweltrecht sind als prozedurale Ansätze vor allem die Generationengerechtigkeit, die ökologische Gerechtigkeit, die Chancengerechtigkeit, die Konzeption der Eigenrechte der Natur und die Befähigungsgerechtigkeit zu nennen. Als prozedurale Gerechtigkeitskonzepte werden Theorien verstanden, die zur Begründung und Erzeugung von Gerechtigkeit maßgeblich auf den Verfahrensgedanken zurückgreifen. Neben den prozeduralen Gerechtigkeitskonzepten stehen materielle Gerechtigkeitskonzepte. Im Zentrum dieser materiellen Gerechtigkeitsdebatte sind diskursive und kritische Theorien der Gerechtigkeit angesiedelt, die allesamt ihre Familienzugehörigkeit zur Rawlschen Gerechtigkeitstheorie als wirkungsmächtigster Variante des Neo-Kontraktualismus nicht bestreiten können.

Ungeachtet der besonderen Bedeutung der Rawlschen Gerechtigkeitstheorie wird man fragen müssen, ob sie nicht doch letztlich in den „luftigen Höhen“ der Rechtsphilosophie bleibt, ohne die konkreten Gerechtigkeitsprobleme in den „Ebenen“ des einfachen Rechts lösen zu können. Dies dürfte auch für die Fragen der Gerechtigkeit im Umweltrecht bei der Verteilung von Umweltgütern und Umweltlasten gelten. Deshalb kommt es maßgeblich darauf an, die Rawlsche Gerechtigkeitstheorie auf die Rechtspraxis und die Rechtsdogmatik „herunterzubrechen“. Regelmäßig geschieht dies unter Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes. Dabei geht es letztlich um die „adäquate Komplexität konsistenten Entscheidens“.¹ Konsistenz meint formale Gleichheit in dem Sinne, dass „weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich, noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich“ behandelt werden darf. Willkürlich ist ein Handeln, das sich nicht am Gerechtigkeitsgedanken orientiert. Dies ist nach der stetigen Recht-

¹ Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 214 ff.

sprechung des Bundesverfassungsgerichts der Fall, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.“

Sicherlich geht damit eine „strikte Formalisierung von Gerechtigkeit“² einher und zweifellos verlagert sich auf diese Weise das Problem der Gerechtigkeit von der Einzelfallgerechtigkeit zur konsistenten Zuordnung verschiedener Fälle³. Das ist aber nicht eben wenig, auch nicht für die Bewältigung konkreter Gerechtigkeitsprobleme im Umweltrecht.

Darüber hinaus bleibt Gerechtigkeit im Umweltrecht weitgehend ein Problem der Verfahrensgerechtigkeit. Damit ist nach dem Stellenwert von Argumentationstopoi wie Information, Partizipation und Transparenz in konkreten gerichtlichen Entscheidungen gefragt. Besonderes Augenmerk ist auf die Kontrolle von Abwägungsverfahren und Abwägungsentscheidungen zu richten. Was die darin sichtbar werdende Verantwortungsattribution anbelangt, so ist aber ebenso der Gesetzgeber zentral angesprochen. Er muss sich fragen lassen, inwieweit er eigentlich seiner Verantwortlichkeit für eine unter prozeduralen Gesichtspunkten gerechte Ausgestaltung des Umweltrechts nachkommt bzw. welcher Impulse es ggf. bedarf, um zu einem „gerechten“ Umweltrecht beizutragen. Hier können die prozeduralen Gerechtigkeitskonzepte als Argumentationshaushalte dienen, aus denen der Gesetzgeber seine rechtspolitischen Maßstäbe für ein „gerechtes“ Umweltrecht speist.

Ob und inwieweit sich das Umweltrecht letztlich wirklich als gerecht erweist, dürfte jedoch nur bedingt durch gerechtigkeits-theoretische Überlegungen zu steuern sein. Vielmehr wird es ganz maßgeblich darauf ankommen, in welchem Umfang sich die einzelnen Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) auf den unterschiedlichen Normsetzungsebenen dem Gerechtigkeitsgedanken und daraus resultierenden Gerechtigkeitsanforderungen verpflichtet wissen.

1.2 Gerechtigkeitsanforderungen im höherrangigen Recht

Im geltenden Recht bestehen bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte für Gerechtigkeitskonzepte. Eine vollständige Kongruenz zwischen Recht und Gerechtigkeit liegt jedoch nicht zwingend vor. Gleichwohl ist Gerechtigkeit eine Hauptaufgabe des Rechts und Recht das wichtigste Instrument zur Durchsetzung von Gerechtigkeit.

Die Beantwortung der Frage nach der Berücksichtigung von Gerechtigkeitskonzepten durch das Recht wird durch die vielfache Offenheit des Rechts erschwert. Diese Offenheit macht einerseits eine Wertung notwendig und legt eine normgeberische Konkretisierung nahe, ermöglicht andererseits aber auch die Berücksichtigung neuer Gerechtigkeitsprobleme und veränderter Gerechtigkeitsvorstellungen. Zudem ist die Zuschreibung rechtlicher Regelungen zu einem konkreten Gerechtigkeitskonzept wegen vielfältiger Überschneidungen der einzelnen Gerechtigkeitskonzepte sowie der häufig ledig-

² Osterkamp, Juristische Gerechtigkeit, 2004, S. 126.

³ Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 357.

lich mittelbaren Wirkungsweise der rechtlichen Regelungen nicht ohne weiteres stringent möglich. Daher wurden in der vorliegenden Studie insbesondere die Grundkonzeption und die Funktionsweise der einzelnen normativen Grundlagen zunächst erläutert und mögliche Handlungsanweisungen ermittelt, um anschließend Schnittmengen mit einzelnen Gerechtigkeitskonzepten identifizieren zu können.

Der Gedanke der Gerechtigkeit tritt im Umweltvölkerrecht insbesondere in den Prinzipien zutage. Hierzu gehören v. a. das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen, das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, die Statusprinzipien (*res communis*, *common heritage of mankind*, *common concern of mankind*), das Konzept der nachhaltigen Entwicklung, das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip, das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit sowie das Prinzip der Billigkeit. Eine gesicherte Anerkennung der Prinzipien als Völkergewohnheitsrecht ist nur selten zu konstatieren. Hingegen kann das Völkervertragsrecht eine höhere Direktionskraft entfalten. Ihm kommt eine wichtige Konkretisierungsfunktion im Hinblick auf die Prinzipien zu. Statt der Festsetzung konkreter Kriterien für eine gerechte Verteilung wird wiederholt auf verfahrensrechtliche Ansätze (z. B. das Abwägungsverfahren beim Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen) für die Erzielung eines gerechten Ergebnisses zurückgegriffen. Die Durchbrechung der grundsätzlich zwischenstaatlichen Verpflichtungsstruktur des Umweltvölkerrechts durch prozedurale Garantien (z. B. durch das Aarhus-Übereinkommen), führt zu einer partiellen Individualisierung des Umweltvölkerrechts. Zudem berücksichtigen bestimmte Menschenrechte der ersten und zweiten Generation spezifische Umweltbelange. Diese Individualisierung kann zur Effektivierung bestimmter Gerechtigkeitsaspekte beitragen.

Auf der Ebene des umweltspezifischen EU-Primärrechts weisen die in Art. 191 Abs. 1 AEUV enthaltenen Ziele der Umweltpolitik (Umweltschutz, Verbesserung der Umweltqualität, Gesundheitsschutz, Ressourcenschutz, internationale Zusammenarbeit) eine Zielidentität mit einzelnen Gerechtigkeitskonzepten auf. Diese Ziele sind rechtsverbindlich und justiziabel, wenngleich wegen der großen Spannweite der aufgezählten Materien eine Zielverletzung nur im unwahrscheinlichen Fall deutlicher umweltpolitischer Versäumnisse besteht. Die im EU-Primärrecht niedergelegten Prinzipien (hohes Schutzniveau, Vorsorge- und Vorbeugeprinzip, Ursprungsprinzip, Verursacherprinzip, Nachhaltigkeitsprinzip) sind ebenfalls rechtsverbindlich und fungieren als Maßstab und Legitimation für den Normgeber, wobei dieser allerdings einen gewissen, von der normativen Dichte des jeweiligen Prinzips abhängenden Gestaltungsspielraum besitzt. Bei der Erarbeitung von bestimmten umweltpolitischen Maßnahmen sind die in Art. 191 Abs. 3 AEUV enthaltenen Abwägungskriterien (verfügbare, wissenschaftliche Daten, regionale Umweltbedingungen, Vorteile und Belastungen eines Tätigwerdens, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union und ihrer Regionen) zwingend zu berücksichtigen, ohne jedoch Rechtsprinzipien oder Rechtssetzungsbedingungen zu sein. Im Rahmen dieses Abwägungsgebots ist die Diskussion von Gerechtigkeitsaspekten möglich, die auch über lediglich ökologische Betrachtungen hinausgeht. Ein materielles Umweltgrundrecht auf europäischer Ebene existiert bislang nicht. Vielmehr können sich aus einzelnen Grundrechten, wie der Menschenwürde (Art. 1 GrCh), dem Recht auf Leben (Art. 2 GrCh), Recht auf Unversehrtheit (Art. 3 GrCh) sowie der Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 7 GrCh), umweltrelevante Ansprüche ergeben. Ansatzpunkte für die Möglichkeit der Berücksichtigung künftiger Generationen bei der Grundrechtsge-

währleistung sind in Abs. 6 der Präambel der Grundrechtecharta zu erkennen. Zudem sind in den Art. 20 und 21 GrCh Gleichheitsrechte bzw. Diskriminierungsverbote niedergelegt. Schließlich erlaubt im Rahmen des Rechts auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GrCh) der Begriff der gerechten Behandlung eine Weiterentwicklung dieses „offenen Qualitätsstandards“.

Auf der Ebene des nationalen Verfassungsrechts fungiert die Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG als Konkretisierungsauftrag an den Gesetzgeber sowie als Auslegungs- und Abwägungshilfe, ohne dass Art. 20a GG konkrete Maßstäbe und Gewichtungsfaktoren bereithält. Allerdings verpflichtet die aus Art. 20a GG erwachsende Zukunfts- bzw. Langzeitverantwortung den Staat dazu, entsprechende institutionelle und verfahrensmäßige Vorkehrungen, v. a. im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, zu treffen. Durch die Bezugnahme auf die künftigen Generationen wird v. a. die intergenerationelle Gerechtigkeit auf Verfassungsebene verankert, wobei das Schutzgut die Umwelt in der Zukunft ist. Neben dem Rechtsstaatsprinzip enthält insbesondere das Sozialstaatsprinzip durch seine Ausrichtung auf Chancengleichheit und im Zusammenspiel mit dem allgemeinen Gleichheitssatz wichtige, wenn auch in hohem Maße zu konkretisierende Gerechtigkeitsgehalte. Der allgemeine Gleichheitssatz ist mit der Gerechtigkeitsidee eng verknüpft und nimmt daher als Gerechtigkeitsanforderung im Recht eine prominente Stellung ein. So nimmt das Bundesverfassungsgericht wiederholt in seinen Entscheidungen die Überprüfung des Gleichheitssatzes ausdrücklich anhand einer „am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise“ vor. Der Spielraum für die Festsetzung bestimmter Differenzierungskriterien hängt insbesondere von den Vorgaben des Grundgesetzes ab. So können die Freiheitsrechte, das Sozialstaatsprinzips oder das Staatsziel Umweltschutz eine den Spielraum begrenzende oder erweiternde Wirkung entfalten. Vorrangig zielt damit der Gleichheitssatz auf die Verwirklichung intragenerationeller Gerechtigkeit; eine Gleichheit in der Zeit im Hinblick auf die intergenerationelle Gerechtigkeit ist dagegen aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht ableitbar.

Nicht zuletzt in Anbetracht von Art. 1 Abs. 2 GG ist die Garantie der Freiheitsrechte grundlegender Bestandteil der Gerechtigkeit. Für den Bereich des Umweltschutzes agieren insofern v. a. die Garantie der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG). Deren Abwehrfunktion kommt jedoch im regelmäßig anzutreffenden Fall der durch Private verursachten Umweltbeeinträchtigungen nicht zum Tragen. Eine Pflicht zum Erlass staatlicher Umweltschutzmaßnahmen kann damit nur einer Schutzpflicht erwachsen, wobei dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zukommt. Diese Umweltschutzmaßnahmen müssen auch die Grundrechte der Umweltbelasteter (v. a. Berufsfreiheit - Art. 12 GG und Eigentumsfreiheit - Art. 14 GG) beachten, so dass insofern eine unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten bedenkliche grundrechtliche Überlegenheit der Umweltbelasteter erwachsen kann. Im Hinblick auf die Verfahrensgerechtigkeit ist zudem ein Grundrechtsschutz durch Verfahren, d. h. durch eine der Entwertung materieller Grundrechtspositionen entgegenstehende Ausgestaltung des Verfahrens, zu gewährleisten.

Das Verursacher-, das Vorsorge- und das Nachhaltigkeitsprinzip sind neben dem Völker- und Europarecht auch im nationalen Recht verankert und weisen auf diesen Ebenen gemeinsame gerechtigkeitsrelevante Kerninhalte, aber auch einen unterschiedlichen

Grad an Normativität auf. Schließlich sind dem Kooperationsprinzip, dem Integrationsprinzip und dem Kompensationsprinzip v. a. wichtige Aspekte der Verfahrensgerechtigkeit bzw. der Befähigungsgerechtigkeit zu entnehmen. Gleichwohl wird man diesen Prinzipien nicht per se eine Funktion als Gerechtigkeitsprinzipien bescheinigen können. Vielmehr bedarf es der rechtlichen Ausgestaltung in Ansehung der Besonderheiten des konkreten Anwendungsbereichs.

1.3 Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte am Beispiel des Rechts der Luftreinhaltung

Die Umsetzung der in Kapitel 4 und 5 ermittelten Gerechtigkeitskonzepte in einfaches nationales Recht wird am Beispiel des Rechts der Luftreinhaltung in Kapitel 6 untersucht.

1.3.1 Verhältnismäßige Gleichheit

Den Anfang macht das Konzept der verhältnismäßigen Gleichheit, mit dem die Gerechtigkeitsanforderungen der Rawlschen Gerechtigkeitstheorie respezifiziert werden. Ausprägungen dieses Konzepts finden sich im Umweltvölkerrecht (z.B. im Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, dem Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen und dem Prinzip der Billigkeit). Auf EU-Ebene bilden die Art. 20, 21 GrCh Anknüpfungspunkte. Als verfassungsrechtliche Konkretisierung des Konzepts kann der Gleichheitssatz in Art. 3 GG verstanden werden. Ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot liegt danach vor, „wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten.“ Zum Vergleich von verschiedenen Normadressaten im Recht der Luftreinhaltung werden folgende drei Untersuchungsfelder gebildet:

- a) Die Perspektive der Schadstoffemittenten,
- b) Die Perspektive der schadstoffbelasteten Bürger und
- c) Regelungen zum Ausgleich zwischen Emittenten und Belasteten

Die Analyse in den vorgenannten Untersuchungsfeldern nimmt dabei besonders drei wesentlichen Luftschadstoffe „Feinstaub“, „Ammoniak“ und „Stickstoffoxide“ und deren Emittenten in den Blick. Die Analyse der Verursachungsanteile verschiedener Emittentengruppen ergibt folgendes Bild:

- Bei Feinstaub tragen der Straßenverkehr und die Kleinf Feuerungsanlagen der Haushalte große Verursachungsanteile. Die Landwirtschaft hat einen nicht unerheblichen Anteil.
- Bei Ammoniak ist die Landwirtschaft fast der alleinige Emittent;
- Den größten Verursachungsanteil an NO_x tragen stationäre Verbrennungsanlagen und der Straßenverkehr. Die industrielle Verarbeitung und die Landwirtschaft leisten nur kleinere Beiträge.

Beim Blick auf die Schadstoffemittenten wurde der Frage nachgegangen, ob die Gruppe der industriellen Anlagenbetreiber, der Landwirte und der motorisierten Verkehrsteilnehmer in Bezug auf die Vermeidung und Reduktion von Schadstoffemissionen unterschiedlich behandelt werden und wenn ja ob es gewichtige Rechtfertigungsgründe für diese Ungleichbehandlung gibt. Eine wichtige Rolle spielt dabei auch die Anwendung des Verursacherprinzips.

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass die Landwirtschaft nicht entsprechend ihrem Verursacheranteil bei der Einhaltung der Grenzwerte für Ammoniak und Feinstaub herangezogen wird. So sind für Luftschadstoffe, die von „industriell“ genutzten Acker- und Grünflächen ausgehen, keine Schutzpflichten einzuhalten, da diese nicht als Anlagen im Sinne des Immissionsschutzes gelten. Für Tierhaltungsanlagen gelten Vorsorge- und Schutzpflichten erst ab einer großen Tieranzahl, z.B. bei der Mastschweinehaltung ab 1500 Tieren, der Legehennenhaltung ab 15.000 Tieren oder der Rinderhaltung ab 600 Tieren. Ferner gelten bei Tierhaltungsanlagen die Schutzpflichten nur zum Schutz vor Ammoniak, wobei die Ansicht vertreten wird, dass die Mindestabstandsflächen zum Schutz vor Ammoniak im Vergleich zum Ausmaß der Emissionen von Massentierhaltungsanlagen niedrig angesetzt sind. Für Biogasanlagen bestehen keine konkretisierten Vorgaben zur Einhaltung von Schutzpflichten. Rechtfertigungsgründe für diese verhältnismäßige Ungleichbehandlung gegenüber den anderen Gruppen von Schadstoffemittenten sind nicht ersichtlich.

Auch wenn die hohe Hintergrundbelastung bei PM 10 ein wichtiger Problemfaktor ist, führen die Zusatzbelastungen durch den Kfz-Verkehr zu Grenzwertüberschreitungen insbesondere in den Ballungsräumen. Im Fall von NO₂ spielt die Zusatzbelastung des Kfz-Verkehrs die ausschlaggebende Rolle für Grenzwertüberschreitung.

Im Sinne der verhältnismäßigen Gleichheit zu begrüßen ist, dass für alle drei Emittentengruppen Vorsorgepflichten bei der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen bzw. bei der Herstellung und dem Betrieb von Kfz sowie bei Qualitätsanforderungen an den Kraftstoff gelten.

Das positive Ergebnis wird allerdings dadurch geschwächt, dass sich die Vorsorgeanforderungen insbesondere in ihrem Konkretisierungsgrad bei den Emittentengruppen unterscheiden. Für bestimmte industrielle Anlagen wie Großfeuerungsanlagen sowie Abfallverbrennung und –mitverbrennungsanlagen sind die Vorsorgepflichten in eigenen Immissionsschutzverordnungen konkretisiert; für sonstige Anlagen erfolgt eine Konkretisierung in der TA Luft. Hingegen besteht im Bereich des landwirtschaftlichen Immissionsschutzes weder für Tierhaltungsanlagen noch für Biogasanlagen eine eigene Immissionsschutzverordnung, mit Hilfe derer die Vorsorgeanforderungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG konkretisiert werden. In der Folge muss die Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung von Anlagen nach § 6 Nr. 1 BImSchG und der nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1 BImSchG die Vorsorgepflichten für die konkrete Anlage unmittelbar aus dem Gesetz bestimmen. Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen zu Vorsorgepflicht und den Interessenslagen zwischen Anlagenbetreiber und Genehmigungsbehörde, steht zu vermuten, dass in diesen Fällen die Behörde keine anspruchsvollen Vorsorgeanforderungen durchsetzen kann. Für Kfz-Emissionen enthält § 38 BImSchG Vorsorgestandards, die einem effizienten Emissionsschutz an der Schadstoffquelle dienen. Durch Abgaswerte für Neufahrzeuge und Anforderungen an das Fahrverhalten werden auch die Fahrzeughalter und -betreiber als Verursacher in die Pflicht

genommen. Gleiches gilt für die Anforderungen an die Kraftstoffqualität und an die Fahrzeugemissionen, die von allen Kraftstofflieferanten und Fahrzeugherstellern erreicht werden müssen.

Die Perspektive der schadstoffbelasteten Bürger untersucht, ob Bürger in Gebieten mit hoher Schadstoffbelastung (vorwiegend in Ballungsgebieten) im Vergleich zu Bürgern in anderen Gebieten unterschiedlich behandelt werden, und wenn ja welche Rechtfertigungsgründe es dafür gibt.

Ausgangslage der Untersuchung bildet die Erkenntnis, dass die Schadstoffbelastung der Bevölkerung sich zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungsgebieten und innerhalb von städtischen Ballungsgebieten unterscheidet. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass der Gesetzgeber und die Rechtsprechung die Handlungsmaxime verfolgen, die Schadstoffbelastung auf bestimmte Gebiete zu konzentrieren, um andere Gebiete möglichst von Schadstoffbelastungen freizuhalten. Der umgekehrte Ansatz, einer gleichmäßigen Verteilung der Schadstoffbelastung über alle Gebiete, kann zu einer Verschlechterung der Gesamtbelastungssituation führen. Zudem wirft er die Frage auf, wie mit besonders schützenswerten oder noch unbelasteten Gebieten umzugehen wäre. Umgesetzt wird die Handlungsmaxime durch das Bündelungs- und Trennungsprinzip, die im Raumordnungs- und Immissionsschutzrecht an verschiedenen Stellen zur Anwendung kommen. Begrenzt werden die Auswirkungen des Bündelungs- und Trennungsprinzip durch die Pflicht des Staates, die Bevölkerung vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen. Unterhalb dieses Schutzniveaus – im Vorsorgebereich also – unterscheidet sich jedoch die Schadstoffbelastung zwischen verschiedenen Gebieten. Im Ergebnis können die Prinzipien dazu führen, dass die Schadstoffbelastung in belasteten Gebieten bis zur Grenze der Schädlichkeit getrieben wird, indem z.B. neue Belastungen in ohnehin schon belastete Gebiete verschoben werden. Zur Verminderung der Schadstoffbelastung unter anderem in belasteten Gebieten enthalten die raumplanerischen Vorschriften gebietsbezogene Instrumente. Ferner bestehen anlagenbezogene Instrumente wie die nachträgliche Anordnung. Die Instrumente können aber nur begrenzt zur Gleichheit bei der Verteilung bzw. Verminderung von Schadstoffbelastungen beitragen, da sie durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt werden.

Die Untersuchung der verhältnismäßigen Gleichheit schließt mit einer Analyse von Ausgleichsmechanismen, die Ungleichbehandlungen auf Seiten der schadstoffbelasteten Bürger entgegenwirken können.

Die vorgestellten Regelungen des Luftqualitätsrechts tragen zu einer Verminderung der Schadstoffbelastung durch Stickoxide, Feinstaub und Ammoniak für alle Betroffenen bei. Die Regelungen zu Emissionshöchstmengen führen nur mittelbar zu einem Abbau der verhältnismäßigen Ungleichheit bei der Einhaltung von Immissionsgrenzwerten, indem sie das Gesamtniveau der Schadstoffbelastung mit diesen Schadstoffen senken.

Die Instrumente der Luftreinhalteplanung und der Verkehrsbeschränkung wirken direkt auf die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und können zur Erreichung von verhältnismäßiger Gleichheit beitragen. Beim Instrument der Luftreinhalteplanung ist das Verursacherprinzip zu beachten. So muss die Behörde alle Emittenten einbeziehen und ein Ausgleich zwischen ihren Verursachungsbeiträgen und den damit verbundenen Kosten finden. Allerdings sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die Vorgabe, den Zeitraum bis zur Einhaltung der Grenzwerte „so kurz wie möglich“ zu halten, realisiert

werden kann. Denn ein wesentlicher Faktor für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte von PM 10 sind Hintergrundbelastungen, die nicht kurzfristig gesenkt werden können. Ferner sind die Maßnahmen zur Einhaltung der Grenzwerte durch die zuständigen Behörden nach den einschlägigen Rechtsvorschriften zu erlassen. Damit wirken sich die Schwächen und Grenzen dieser spezifischen Instrumente, z.B. der nachträglichen Anordnung nach § 17 BImSchG oder fehlende Grenzwerte oder Regelungen wie im Bereich der Landwirtschaft, auf den Vollzug der Maßnahmen nach dem Luftreinhalteplan aus. Schließlich ist bei der Durchsetzung von Schutzmaßnahmen vielfach erst der Klageweg vor Gericht erfolgreich. Zwar kann der Bürger generell die Verwaltung zur Aufstellung eines wirksamen Luftreinhalteplans erzwingen, aber die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen kann er nicht erzwingen.

Verkehrsbeschränkungen, insbesondere die Einrichtung von Umweltzonen, können auch als Ausfluss des Konzepts der Chancengerechtigkeit verstanden werden, welches eng mit dem Konzept der verhältnismäßigen Gleichheit verbunden ist. Den Bewohnern von betroffenen Ballungsgebieten soll mit den Verkehrsbeschränkungen der gleiche Schutz vor gesundheitsschädlichen Schadstoffbelastungen ermöglicht werden, wie in anderen Gebieten. Allerdings ist zu bedenken, dass Verkehrsbeschränkung, die an einer Stelle zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten führen und damit Ungleichheit abbauen, durch die Verlagerung des Verkehrs an eine andere Stelle zu einem Anstieg der dortigen Schadstoffbelastung führen können. Einer solchen Verlagerung von Schadstoffbelastungen steht prinzipiell der Grundsatz des § 50 S. 2 BImSchG entgegen, wonach eine bestehende gute Luftqualität nicht verschlechtert werden darf. Da es sich bei dem Grundsatz um kein absolutes Verschlechterungsverbot handelt, kann die Behörde eine Verlagerung mit schwerer zu wiegenden anderen Belangen überwinden und trotzdem zulassen.

Weitere Ausgleichsmechanismen, wie eine analoge Anwendung der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme nach der Geruchs-Immissionsrichtlinie auf das Recht der Luftreinhaltung oder eine monetäre Entschädigung als Ausgleich für eine immissionschutzrechtliche Ungleichbehandlung werden als nicht geeignet bewertet.

1.3.2 Abwägungsgebot und Abwägungsverfahren

Das Abwägungsgebot und das Abwägungsverfahren zielen auf den Ausgleich aller relevanten (ökologischen, sozialen und ökonomischen) Belange. Dieser Ausgleich ist auch im Rahmen einer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen. Im Umweltvölkerrecht beinhalten das „Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen“, das „Konzept der nachhaltigen Entwicklung“, sowie das Vorsorgeprinzip als prozeduraler Abwägungsmechanismus ein Abwägungsgebot. Auf nationaler Ebene schreibt das Rechtsstaatsprinzip vor, dass im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung die Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit i.e.S. im Fall von Ermessensentscheidungen geprüft werden muss. Im konkreten Fall werden dabei im Rahmen der Ermessensausübung bei Behördenentscheidungen sämtliche Vor- und Nachteile der Maßnahme/des Vorhabens miteinander und gegeneinander abgewogen. Verfassungsrechtliche Vorgaben, insbesondere Grundrechte der Anlagenbetreiber und Betroffenen sind hier zu berücksichtigen, um auf einen Ausgleich der u.U. entgegenstehenden Interessen Rücksicht zu nehmen. Der Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG kann hier schon eine schutzverstärkende Wirkung zukommen.

Der Gesetzgeber hat mit dem ausdifferenzierten Instrumentarium der nachträglichen Anordnung (§ 17 BImSchG), Untersagungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfügungen (§ 20 BImSchG) sowie dem Widerruf der Genehmigung (§ 21 BImSchG) den Genehmigungsbehörden die Möglichkeit gegeben, die Interessen des Anlagenbetreibers an einem Bestandsschutz seiner Investitionen in die Anlage mit der Abwehr von Gefahren für die Gesundheit und Umwelt im Einzelfall abwägen zu können.

1.3.3 Befähigungsgerechtigkeit

Verfahrensrechte sind ein wichtiges Instrument, um das Konzept der Befähigungsgerechtigkeit zu verwirklichen, d.h. die Schaffung von Grundvoraussetzungen für ein gutes Leben, die es jedem Menschen ermöglichen, seine Fähigkeiten zu entfalten. Dies geschieht v.a. durch die Schaffung staatlicher Strukturen, die ein größtmögliches eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen gewährleisten. So kann der Bürger z.B. Einfluss auf behördliche Entscheidungen nehmen, die die Umweltqualität in seiner Umgebung betreffen. Darüber hinaus können Verfahrensrechte auch der Verwirklichung des materiellen Gehalts der prozeduralen Gerechtigkeitskonzepte dienen. Die Umsetzung der Befähigungsgerechtigkeit geht aber nicht so weit, dass es auf Völkerrechtsebene ein Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt gäbe oder ein allgemeines Grundrecht auf Umweltschutz auf EU-Ebene. Vielmehr gewährleisten bestimmte Menschenrechte umweltspezifische Belange und bietet das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) den Schutz eines ökologischen Existenzminimums.

Im Recht der Luftreinhaltung wird die Befähigungsgerechtigkeit durch Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte verwirklicht. So regelt § 10 BImSchG Informations- und Beteiligungsrechte der Öffentlichkeit im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Jedermann kann Einwendungen, die gegen das Vorhaben aus der Sicht der Nachbarschaft oder der Allgemeinheit bestehen, vorbringen. Besonderheiten gelten bei Anlagen, die aufgrund ihrer Art, Größe, Leistung oder möglicher Umweltauswirkungen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) verlangen. Anerkannte Umweltverbände sind hier in ihrer Position gestärkt, da sie eine „Betroffenen“-Einwendung abgeben können und auch anschließend eine Klage zur Überprüfung der Entscheidung einreichen können. Demgegenüber können sowohl private Einwender als auch Umweltvereinigungen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung durch Widerspruch und Klage überprüfen lassen. Dies gilt aber nur wenn die Betroffenen die Verletzung einer drittschützenden Norm rügen. Während der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der TA Luft zum Schutz der menschlichen Gesundheit drittschützende Wirkung zukommt, gilt dies für die Vorsorgepflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG nicht.

Das nationale Recht der Bundesrepublik kennt keine ausdrückliche Verbandsklagebefugnis bezogen auf die Luftreinhalteplanung. Die Rechtsprechung hat diese Lücke im Bereich der Befähigungsgerechtigkeit geschlossen, indem sie anerkannten Umweltverbänden eine Klagebefugnis gegen Luftreinhaltepläne nach § 42 VwGO einräumt. Damit können betroffene Anwohner und Umweltverbände die Wirksamkeit der Maßnahmen in Luftreinhalteplänen gerichtlich überprüfen lassen.

Beschnitten wird die Ausübung der Befähigungsgerechtigkeit im Immissionsschutzrecht durch die Präklusionsvorschrift in § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, die dem Zweck der Verfahrensbeschleunigung dient. Potenzielle Einwender haben einen Monat Zeit die

Genehmigungsunterlagen einzusehen und müssen spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (also ein Monat und zwei Wochen später) ihre Einwendungen schriftlich bei der zuständigen Behörde eingereicht haben. Einwendungen von Privatpersonen und Umweltvereinigungen, die nicht innerhalb der Frist vorgebracht wurden, finden in einem späteren Gerichtsverfahren keine Berücksichtigung (materielle Präklusion). Je komplexer die Anlage und der Genehmigungsbescheid sind, desto eher ist zu bezweifeln, dass Dritte innerhalb von einem Monat anhand der Genehmigungsunterlagen beurteilen können, ob und wie sie von der Anlage betroffen sind. Vor diesem Hintergrund wird der eingeräumte Zeitraum als äußerst knapp angesehen und deshalb als fragwürdige Rechtsschutzverkürzungen kritisiert.

1.3.4 Generationengerechtigkeit

Die Generationengerechtigkeit hat den Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen im Blick, indem sie die Energieversorgung und die lebensnotwendigen Ressourcen (Luft, Wasser, Boden und Fauna) für zukünftige Generationen zu sichern bzw. zu verbessern sucht. Umweltrechtliche Prinzipien, wie das Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip könne als Umsetzung des Gedanken einer intergenerationellen Gerechtigkeit verstanden werden. Da aber rechtsverbindliche, operative Bestimmungen zur intergenerationellen Gerechtigkeit fehlen, hat die Generationengerechtigkeit noch keinen konkreten Niederschlag in den drei untersuchten Rechtsebenen erfahren. Eine Ausnahme kann in der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG gesehen werden mit der Aufnahme der Verantwortung für die künftigen Generationen. Zwar werden dadurch die Belange der künftigen Generationen nicht selbst zum Schutzgut, aber sie sind in der Berücksichtigung von Langzeitwirkungen (durch Summation, Ressourcenerschöpfung u.ä.) enthalten.

Bezugspunkte zur intergenerationellen Gerechtigkeit lassen sich im BImSchG im Gesetzeszweck, dem freiraumbetonende Ansatz des Vorsorgepflicht, den Nachsorgepflichten der Anlagenbetreiber und der kontinuierliche Anpassung der TA Luft bzw. der Anlagengenehmigung an den Stand der Technik finden.

Um die Belastung der Umwelt und der Bevölkerung mit nicht abbaubaren Luftschadstoffen wie Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe entgegenzuwirken, wurden in der 39. BImSchV Qualitätsziele festgesetzt. Jedoch haben die Behörden kein wirksames Instrumentarium mit dem sie auf die Einhaltung dieser Qualitätsziele hinarbeiten können. Der Schutz vor Ammoniak-Immissionen aus der Landwirtschaft ist lückenhaft und trägt zur Versauerung und Eutrophierung von Land- und Ökosystemen bei, was bei einer nachhaltigen Schädigung den Erhalt dieser Ökosysteme für nachfolgende Generationen gefährdet.

1.3.5 Ökologische Gerechtigkeit

Die ökologische Gerechtigkeit betrachtet die durch menschliches Handeln verursachten Umweltschäden im Hinblick auf die damit verbundenen Beeinträchtigungen der ökologischen Systeme. Die Natur wird dazu als eigener Handlungsadressat betrachtet, aber ihr werden keine eigenen Rechte zuerkannt. Rechtsprinzipien auf der Ebene des Umweltvölkerrechts, der EU sowie im nationalen Recht, die als Ausgestaltung dieses Kon-

zepts angesehen werden können, umfassen das Vorsorge- und Schutzprinzip, das Integrationsprinzip sowie der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.

Der Gesetzeszweck des BImSchG kann - mit der Einschränkung begrenzter gerichtlicher Durchsetzbarkeit - als Umsetzung des Konzepts der ökologischen Gerechtigkeit verstanden werden. Insbesondere die integrierte Betrachtung der Umweltgüter bei der immissionsschutzrechtlichen Vorhabengenehmigung und bei der Maßnahmenauswahl im Rahmen der Luftreinhalteplanung ist als Ausprägung des Konzepts der ökologischen Gerechtigkeit zu verstehen.

1.3.6 Chancengerechtigkeit

Die Chancengerechtigkeit hat die gerechte Verteilung von Umweltgütern und -lasten sowie der Kosten insbesondere durch materielle Verteilungskriterien und Verteilungsverfahren zum Inhalt. Auf der Ebene des Völkerrechts konnten zahlreiche Prinzipien und Grundsätze ermittelt werden, die auf die Verteilung von Umweltgütern und Umweltbelastungen sowie entsprechenden Beseitigungskosten Anwendung finden, und damit als Ausdruck der Chancengerechtigkeit gewertet werden können. Dazu zählen z.B. die „no harm-Regel“, das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, das Verursacherprinzip, oder das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit. Auch im Europarecht können zahlreichen Prinzipien und Grundsätzen im Sinne einer mittelbaren Verteilungssteuerung verstanden werden (z.B. die Verpflichtung auf ein regional differenziertes hohes Schutzniveau bei Umweltbelastungen, das Ursprungsprinzip, das Vorsorgegebot, das Verursacherprinzip oder der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und die Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV). Im nationalen Verfassungsrecht agieren im Hinblick auf die Chancengerechtigkeit v. a. das konkretisierungsbedürftige Sozialstaatsprinzip, der allgemeine Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG), die besonderen Diskriminierungsverbote (Art. 3 Abs. 3 GG) sowie die grundrechtlichen Schutzpflichten. Hinzukommen auf nationaler Ebene das Verursacher-, das Vorsorge-, das Kooperations-, das Integrationsprinzip und das Nachhaltigkeitsprinzip.

1.3.7 Eigenrechte der Natur

Die Forderung nach Eigenrechten der Natur richtet sich ausgehend von einer ökozentrischen Perspektive auf die Anerkennung subjektiver Rechte der Natur, die treuhänderisch von Einzelpersonen (z. B. Umweltanwälten), Umweltschutzverbänden oder öffentlichen Institutionen bzw. im Wege einer Erweiterung der Klagebefugnis wahrgenommen werden. Entsprechende Ansätze konnten auf der Ebene des Völkerrechts oder der EU sowie im nationalen Verfassungsrecht nicht identifiziert werden. Im Recht der Luftreinhaltung ist eine Umsetzung des Konzepts „Eigenrechte der Natur“ nicht zu finden, da der Natur keine subjektiven Rechte zuerkannt werden. Auch die altruistische Verbandsklage, welche eine Durchbrechung der Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO darstellt, bezieht sich auf eine Subjektivierung des öffentlichen Interesses und nicht ausschließlich auf Rechte der Natur.

1.4 Optionen zur verbesserten Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte

In Kapitel 7 werden Optionen zur Behebung oder Verminderung der Gerechtigkeitsdefizite im Recht der Luftreinhaltung aufgezeigt.

Zur Verbesserung der verhältnismäßigen Gleichheit zwischen unterschiedlich belasteten Bevölkerungsgebieten aber auch zur Verwirklichung der intergenerationellen Gerechtigkeit, sollten die Regelungen im Vorsorgebereich ausgebaut werden. So könnte mit der Einführung eines Versagungsermessens bei der Anlagengenehmigung den Immissionsschutzbehörden ein Instrument in die Hand gegeben, um im Vorsorgebereich angesiedelte, gesetzlich vorgeschriebene Umweltqualitätsziele auch tatsächlich zu erreichen. Alternativ könnte die Befristung der immissionsschutzrechtlichen Anlagengenehmigung eingeführt werden, wie sie im Wasserrecht für die Gewässerbenutzung existiert. Eine Befristung würde der Behörde - im Gegensatz zu dem bislang vorhandenen behördlichen Instrumentarium für die nachträgliche Anpassung von Anlagen an den Stand der Technik - eine uneingeschränkte Überprüfung der Genehmigung gestatten. Die Anlage müsste zur Erteilung einer neuen (Folge-)Genehmigung den technischen Standards und umweltrechtlichen Anforderungen entsprechen, die zum Zeitpunkt der neuen Genehmigung gelten. Die Befristung birgt allerdings auch die Gefahr, dass innerhalb der Frist Anpassungen an den Stand der Technik vom Anlagenbetreiber nicht durchgeführt werden.

Zur Verbesserung der materiellen Dimension der Gerechtigkeitskonzepte sollte die Regelungssystematik der 4. BImSchV für genehmigungsbedürftige Anlagen überdacht werden. So könnte die verhältnismäßige Gleichheit zwischen den Emittenten von Luftschadstoffen verbessert werden, indem transparente Kriterien für die Aufnahme von Anlagen in die 4. BImSchV vorgeschrieben werden. Ziel ist es, alle Anlagen mit vergleichbaren hohen Umweltauswirkungen den erhöhten Anforderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen zu unterwerfen.

Ferner könnte die verhältnismäßige Gleichheit zwischen Emittenten von Luftschadstoffen verbessert werden, indem die Landwirtschaft als Verursacher von Ammoniak in die Luftreinhalteplanung einbezogen wird. Dafür müssten auch für Ammoniak Immissionsgrenzwerte in der 39. BImSchV festgelegt werden.

Die bestehenden Klage- und Beteiligungsmöglichkeiten der Bürger und Umweltverbände in behördlichen und gerichtlichen Genehmigungsverfahren sind zur Verwirklichung der Befähigungsgerechtigkeit essenziell und dürfen in dieser Funktion nicht geschwächt werden. Vielmehr zeigt diese Studie zur Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte einige Verbesserungsmöglichkeiten auf:

- die Einführung eines Klagerechts für Umweltvereinigungen im UmwRG, um die UVP-Vorprüfung gerichtlich überprüfen zu lassen;
- die Aufnahme der gerichtlich gewährten Klagemöglichkeiten von Umweltvereinigungen gegen Luftreinhaltepläne im Gesetz;
- eine Klarstellung gegen wen ein Bürger bei Nichteinhaltung von Luftreinhalteplänen klagen kann sowie
- die Verlängerung der Einwendungsfrist in § 10 Abs. 3 BImSchG.

1.5 Ausblick

Mit dem im Rahmen dieser Studie entwickelten Systematisierungsansatz, der rechtsphilosophische Gerechtigkeitskonzepte sowie die Gerechtigkeitsanforderungen des internationalen, europäischen und nationalen Rechts zusammenbindet, können auch andere Bereiche des besonderen Umweltrechts untersucht werden, wie z.B. das Wasser-, Boden-, Berg-, Atom-, Abfall- oder Lärmschutzrecht. Dazu könnte – wie im Beispiel der Luftreinhaltung – die verhältnismäßige Gleichheit anhand von Vergleichsgruppen untersucht werden. So könnten die unterschiedlichen Emittenten von Lärm (z.B. Straßen-, Schienen- und Flugverkehr) hinsichtlich ihrer Inanspruchnahme bei Schutz- und Vorsorgeanforderungen verglichen werden.

Liegt eine ungleiche Belastung von Bürgern eines Gebiets vor, die in einer Verletzung von umweltrechtlichen Schutzpflichten gründet, und ist dafür eine Vielzahl von Verursachern kausal, sollte geprüft werden, inwieweit ein planungsrechtlicher Ansatz entsprechend der Luftreinhalteplanung gem. § 47 BImSchG verfolgt werden kann. So könnte z.B. auch im Wasser-, Boden- oder Lärmschutzrecht die Verursacherauswahl anhand der Verursachungsanteile der im Plangebiet befindlichen Emittenten maßgeblich für die Heranziehung zu Vermeidungs- und oder Verminderungsmaßnahmen sein (in analoger Anwendung von § 47 Abs. 4 BImSchG). Auch dann ist die Maßnahmenauswahl allerdings durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Neben der sektoralen Einführung dieser Regelung bietet es sich auch an, die Verursacherauswahl des § 47 Abs. 4 BImSchG als generelle Regelung im allgemeinen Umweltrecht zu verankern.

Ein nächster Schritt bei der Diskussion zur Gerechtigkeit im Umweltrecht sollte darin liegen, vom sektoralen Untersuchungsansatz – wie er in dieser Studie gewählt wurde – hin zu einer sektorübergreifenden Betrachtung der Gesamtbelastung eines Gebietes zu gehen. Mit dem Blick auf die Gesamtbelastung eines Gebietes wäre dann zu überlegen, wie das Trennungs- und Bündelungsprinzip bei der Belastung in unterschiedlichen Umweltmedien anzuwenden ist. So könnte z.B. eine bestehende Mehrfachbelastung in einem Gebiet zu einem planerischen Gebot führen, dass keine neu hinzukommenden Belastungen in diesem Gebiet zulässig sind. Die instrumentelle Grundlage, um die Gesamtbelastung eines Gebietes zu ermitteln, könnte z.B. die „Berliner Umweltgerechtigkeitskonzeption“ bilden, durch welche Räume mit Mehrfachbelastungen in der Berliner Umweltgerechtigkeitskarte 2014 abgebildet werden.

