

TEXTE

73/2015

Gerechtigkeit im Umweltrecht

TEXTE 73/2015

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3713 18 100
UBA-FB 002192

Gerechtigkeit im Umweltrecht

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.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	7
Tabellenverzeichnis.....	11
Abbildungsverzeichnis.....	12
Abkürzungen.....	13
1 Zusammenfassung	18
1.1 Grundlagen	18
1.2 Gerechtigkeitsanforderungen im höherrangigen Recht.....	19
1.3 Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte am Beispiel des Rechts der Luftreinhaltung	22
1.3.1 Verhältnismäßige Gleichheit.....	22
1.3.2 Abwägungsgebot und Abwägungsverfahren.....	25
1.3.3 Befähigungsgerechtigkeit	26
1.3.4 Generationengerechtigkeit.....	27
1.3.5 Ökologische Gerechtigkeit	27
1.3.6 Chancengerechtigkeit.....	28
1.3.7 Eigenrechte der Natur	28
1.4 Optionen zur verbesserten Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte.....	29
1.5 Ausblick	30
2 Summary	31
2.1 The basics	31
2.2 Justice requirements in the superior rule of law.....	32
2.3 Implementation of justice concepts based on the example of clean air legislation.....	34
2.3.1 Proportional equality	34
2.3.2 Weighting requirement and procedure	38
2.3.3 Capability justice	38
2.3.4 Intergenerational justice	39
2.3.5 Environmental justice	40
2.3.6 Equal opportunities.....	40
2.3.7 Intrinsic rights of nature	41
2.4 Options for improved implementation of concepts of justice	41
2.5 Outlook	42
3 Einleitung.....	43

3.1	Hintergrund	43
3.2	Ziel	45
4	Grundlagen (Schulte).....	46
4.1	Recht und Gerechtigkeit	46
4.2	Prozedurale Gerechtigkeitskonzepte	48
4.2.1	Generationengerechtigkeit	49
4.2.2	Ökologische Gerechtigkeit	49
4.2.3	Chancengerechtigkeit.....	50
4.2.4	Eigenrechte der Natur	50
4.2.5	Befähigungsgerechtigkeit	52
4.3	Materielle Gerechtigkeitskonzepte	53
4.3.1	Rawlsche Gerechtigkeitstheorie	53
4.3.2	(Verhältnismäßige) Gleichheit.....	56
4.4	Zusammenfassende Schlussfolgerungen.....	57
4.4.1	Materielle Dimension: Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht	60
4.4.2	Formelle Dimension: Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht	62
4.5	Gesamtergebnis	63
5	Gerechtigkeitsanforderungen im höherrangigen Recht (Michalk).....	65
5.1	Untersuchungsrahmen.....	66
5.2	Umweltvölkerrecht	67
5.2.1	Rechtsquellen.....	68
5.2.2	Übergreifende Prinzipien.....	68
5.2.3	Verfahrenspflichten	77
5.2.4	Individualrechtsschutz.....	78
5.2.5	Zwischenergebnis.....	79
5.3	Umweltspezifisches EU-Primärrecht	80
5.3.1	Ziele.....	80
5.3.2	Prinzipien	80
5.3.3	Abwägungsgebote.....	84
5.3.4	Individualrechtsschutz	84
5.3.5	Zwischenergebnis.....	86
5.4	Nationales Verfassungsrecht	86
5.4.1	Staatstrukturprinzipien und Staatsziele	86

5.4.2	Grundrechte	90
5.4.3	Zwischenergebnis.....	95
5.5	Innerstaatlich geltende Grundprinzipien des Umweltrechts.....	95
5.5.1	Schutzprinzip und Vorsorgeprinzip.....	96
5.5.2	Verursacherprinzip	97
5.5.3	Kooperationsprinzip	98
5.5.4	Nachhaltigkeitsprinzip	98
5.5.5	Integrationsprinzip	101
5.5.6	Kompensationsprinzip.....	101
5.5.7	Zwischenergebnis.....	102
5.6	Systematisierungsansätze (Michalk / Hermann)	102
5.6.1	Generationengerechtigkeit.....	102
5.6.2	Ökologische Gerechtigkeit	103
5.6.3	Chancengerechtigkeit.....	103
5.6.4	Eigenrechte der Natur	104
5.6.5	Befähigungsgerechtigkeit	104
5.6.6	(Verhältnismäßige) Gleichheit.....	105
5.6.7	Abwägungsgebot und Abwägungsverfahren.....	105
5.6.8	Überblick zu den Systematisierungsansätzen.....	106
6	Umsetzung im Recht der Luftreinhaltung (Hermann)	110
6.1	Auswahl und Eingrenzung des Referenzgebietes	110
6.2	Analyse der Luftreinhaltevorschriften.....	112
6.3	(Verhältnismäßige) Gleichheit.....	112
6.3.1	Wesentliche Luftschadstoffe und ihre Quellen	113
6.3.2	Perspektive der Emittenten.....	116
6.3.3	Perspektive der Belasteten	129
6.3.4	Regelungen zum Ausgleich zwischen Emittenten und Belasteten	139
6.3.5	Bewertung	147
6.4	Schlussbetrachtung zur (verhältnismäßigen) Gleichheit	150
6.5	Abwägungsgebot und Abwägungsverfahren (Schütte)	152
6.5.1	Abwägungsgebot bei der Anpassung der Anlagengenehmigung an den Stand der Technik.....	153
6.5.2	Abwägungsgebot im Integrationsprinzip.....	155
6.6	Befähigungsgerechtigkeit (Schütte).....	156

6.6.1	Informations- und Beteiligungsrechte im Immissionsschutzrecht.....	158
6.6.2	Klagerechte im Immissionsschutzrecht.....	162
6.6.3	Bewertung	167
6.7	Generationengerechtigkeit.....	168
6.7.1	Gesetzeszweck des BImSchG	168
6.7.2	Vorsorgepflichten.....	169
6.7.3	Anpassung der TA Luft an den Stand der Technik.....	169
6.7.4	Abbaubare und Nichtabbaubare Schadstoffe.....	169
6.7.5	Nachsorgepflichten	170
6.8	Ökologische Gerechtigkeit.....	170
6.8.1	Gesetzeszweck des BImSchG	171
6.8.2	Integrierte Vermeidung von Umwelteinwirkungen bei der Vorhabengenehmigung	172
6.8.3	Luftreinhalteplan.....	172
6.9	Chancengerechtigkeit	172
6.10	Eigenrechte der Natur.....	172
6.11	Zusammenfassung der Luftreinhaltevorschriften anhand der Systematisierungsansätze.....	174
7	Optionen zur verbesserten Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte	181
7.1	Optionen zur Umsetzung der materiellen Dimension der Gerechtigkeitskonzepte (Hermann).....	181
7.1.1	Vorgaben zur Aufnahme von Anlagen in die 4. BImSchV.....	181
7.1.2	Heranziehung von Verursachergruppen	181
7.1.3	Stärkung der Vorsorgepflichten.....	181
7.2	Optionen zur Umsetzung der formellen Dimension der Gerechtigkeitskonzepte.....	183
8	Ausblick.....	185
9	Quellenverzeichnis.....	187

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Systematisierungsansätze.....	107
Tabelle 2:	Zuordnung der Luftreinhaltingsvorschriften.....	176

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe	111
Abbildung 2:	Quellen der Luftschadstoff-Emissionen im Jahr 2013	116

Abkürzungen

a.a.O.	am angegebenen Ort
a.A.	andere Ansicht
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung
Art.	Artikel
ARSP	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
Aufl.	Auflage
AK	Aarhus Konvention
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AVR	Archiv des Völkerrechts
Az.	Aktenzeichen
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BAnz.	Bundesanzeiger
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BFStrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BR-Drs.	Bundesratsdrucksache
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGK	Kammerentscheidung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzgl.	bezüglich
bspw.	beispielsweise

bzw.	beziehungsweise
CFR	Charta of Fundamental Rights of the European Union
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ders.	derselbe
Diss.	Dissertation
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DVBt	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
d.h.	das heißt
ebda./ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
etc.	und so weiter
EÖT	Erörterungstermin
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
ff.	fortfolgende
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GfU	Gesellschaft für Umweltrecht
GG	Grundgesetz
ggfl./ggf.	gegebenenfalls
GIRL	Geruchsimmissionsrichtlinie
GMBL	gemeinsames Ministerialblatt
GrCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
Hrsg.	Herausgeber
IGH	Internationaler Gerichtshof
ILM	International Legal Materials
IPBPR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte
IPWSKR	Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

i.e.S.	im engeren Sinne
insb.	insbesondere
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
Kfz	Kraftfahrzeug
KJ	Kritische Justiz (Zeitschrift)
KOM	Europäische Kommission
LAI	Länderausschuss für Immissionsschutz
lit.	litera / Buchstabe
m	Meter
m ³	Kubikmeter
Mg/a	Milligramm pro Jahr (Einheit)
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
n.F.	neue Fassung
NO _x	Stickoxide
NO ₂	Sickstoffdioxid
Nr.	Nummer
NS	Nationalsozialismus
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
o.g.	oben genannt(e)
PM 10/PM 2,5	Particulate Matter (Feinstaub)
RL	Richtlinie
Rn./Rnd.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
s.	siehe
S.	Satz
sog.	so genannt

SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
StVZO	Straßenverkehrszulassungsordnung
TA	Technische Anleitung
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
t	Tonne
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union
Tsd.	Tausend
Tz.	Textziffer
u.U.	unter Umständen
u.a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UIG	Umweltinformationsgesetz
UMID	Umwelt und Mensch Informationsdienst
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN/ECE	United Nations Economic Commission for Europe/UN Wirtschaftskommission für Europa
u.ä.	und ähnlich
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
US	United States
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VG	Verwaltungsgericht
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHO	World Health Organization
z.B.	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)

Gerechtigkeit im Umweltrecht – GerechUm

ZUR Zeitschrift für Umweltrecht

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 gerechtigkeitstheoretische 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 Spannbreite 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 Sozialstaatsprinzip 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, in dem 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.

2 Summary

The study is divided into four main sections. To begin, the philosophy of legal justice debate, at the centre of which discursive and critical theories of justice are situated, is addressed in Chapter 4. Building on this, Chapter 5 focuses on the question of which justice requirements have been incorporated in international environmental, European and constitutional law. This subsequently leads to an attribution of the justice requirements in Chapter 5 to the justice concepts identified in Chapter 4 (see Section 5.6). Chapter 6 examines the implementation of concepts of justice in the rules of national clean air legislation. Against this background, Chapter 7 then presents options for improved implementation of justice concepts in clean air legislation. The study concludes in Chapter 8 with perspectives for further study and problem-solving approaches to dealing with justice in environmental law.

2.1 The basics

The philosophy of law is predominantly concerned with the notion of justice and its implementation in the legal system. Numerous approaches to defining justice have sprung from the philosophy of law, with both procedural and substantive concepts having become particularly influential. In the case of environmental law, procedural approaches include intergenerational justice, environmental justice, equality of opportunity, the concept of the intrinsic rights of nature and a capability theory of justice. Procedural concepts of justice are understood as theories which draw significantly on procedural ideas to justify and produce justice. In addition, substantive concepts of justice are rooted in discursive and critical theories of justice, all of which are indisputably affiliated to Rawls's theory of justice, the most influential version of neo-contractualism.

Irrespective of the particular significance of Rawls's theory of justice, it will inevitably be asked whether the theory ultimately resides in the lofty heights of the philosophy of law without being able to solve specific justice problems on the "levels" of ordinary law. The same is also likely to be asked of justice issues in environmental law with regard to the distribution of environmental goods and impacts. It is therefore crucial to "break down" Rawls's theory of justice to legal practice and legal doctrine. This is regularly carried out with recourse to the general principle of equality in German Basic Law. It ultimately comes down to the "adequate complexity of consistent decision-making".⁴ Consistency means formal equality in the sense which prohibits "the arbitrary unequal treatment of what is basically equal" and "the arbitrary equal treatment of what is basically unequal." An action is arbitrary when it is not based on the principles of justice. According to the constant jurisdiction of the German Federal Constitutional Court, this is the case "when a group of addressees are treated differently to other addressees, without there being differences between the two that are of such a kind or weight that could justify unequal treatment."

⁴ Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, p. 214 ff, our translation.

This is surely accompanied by a “strict formalization of justice”⁵ and, in so doing, the problem of justice undoubtedly shifts from justice in individual cases to a consistent classification of different cases.⁶ This is not inconsequential, however – also with regard to handling specific justice problems in environmental law.

In addition, justice in environmental law largely remains a problem of procedural justice. This puts the focus on the value of lines of reasoning like information, participation and transparency in specific court decisions. Particular attention should be given to the management of weighting procedures and decisions. As far as the attribution of responsibility (which is coming into view) is concerned, the legislative authority also plays a key role. The legislative authority has to ask itself the extent to which it actually fulfils the responsibility for a just design of environmental law in procedural terms and what may be needed to contribute to a “just” environmental law. The procedural concepts of justice can serve as reasoning “clusters” from which the legislative authority draws his or her legal and political standards for a “just” environmental law.

However, it might only be possible in a limited sense to use theoretical considerations of justice to steer whether and to what extent environmental law ultimately proves to be just in reality. Rather, it will significantly depend on the extent to which the individual governmental functions (legislation, administration and jurisdiction) on the different standard-setting levels are committed to justice considerations and the requirements resulting from those considerations.

2.2 Justice requirements in the superior rule of law

Current legislation already contains multiple points of linkage to justice concepts. There is not, however, necessarily complete congruence between law and justice. At the same time, justice is a chief task of law and legislation is the most important instrument for establishing justice.

Answering the question of taking concepts of justice into account in legislation is complicated by the open-endedness of law in many cases. On the one hand, this open-endedness makes evaluation necessary and prompts standard-setting concretization. On the other hand, it also enables consideration of new problems of justice and changed notions of justice. In addition, the attribution of legal regulations to a specific concept of justice is not readily possible because of the significant overlapping of justice concepts and the frequently indirect effect of legal regulations. In the present study, the basic concept and function of these normative principles were thus elucidated and possible actions determined in order to enable the subsequent identification of intersection with specific concepts of justice.

In international environmental law, the concept of justice manifests itself in particular in the principles. Above all these include the no harm rule, the principle of equitable utilization of shared resources, the status principles (*res communis*, common heritage of mankind, common concern of mankind), the concept of sustainable development,

⁵ Osterkamp, *Juristische Gerechtigkeit*, 2004, p. 126, our translation.

⁶ Luhmann, *Das Recht der Gesellschaft*, 1993, p. 357.

the precautionary principle, the polluter pays principle, the principle of common but differentiated responsibilities and the principle of equity. Ensured recognition of these principles as international customary law is only rarely established. By contrast, international contract law can have more normative force. It plays an important role in terms of concretization of the principles. Instead of setting specific criteria for fair distribution, procedural approaches (e.g. the weighting procedure with regard to the principle of equitable utilization of shared resources) are repeatedly referred to in the context of achieving a just result. The opening-up of the generally interstate obligation structures of international environmental law by means of procedural guarantees (e.g. in the Aarhus Convention) results in a partial individualization of international environmental law. In addition, some human rights of the first and second generations take into account specific environmental concerns. This individualization can contribute to effectuation of particular aspects of justice.

On the level of environment-related EU primary law, the objectives of environmental policy contained in Art. 191 para. 1 TFEU (environmental protection, improvement of environmental quality, health protection, resource conservation, international cooperation) share commonalities with the objectives of some justice concepts. These objectives are legally binding and justiciable although – due to the wide range of the matters listed therein – an infringement would only occur in the unlikely event of substantial failings of environmental policy. The principles set out in EU primary law (high level of protection, precautionary and preventive principles, origin principle, polluter pays principle, sustainability principle) are also legally binding and act as a benchmark and legitimation for the legislative authority, although the latter has a certain degree of leeway depending on the normative density of the respective principle. During the development of particular measures of environmental policy, the weighting criteria contained in Art. 191 para. 3 TFEU (available scientific data, regional environmental conditions, benefits and burdens of action, economic and social development of the Union and its regions) must be followed without these, however, being legal principles or regulatory conditions. Within the scope of this weighting rule, it is possible to discuss aspects of justice that go beyond solely environmental considerations. To date there is no substantive basic right to a clean environment on European level. Rather, environment-related claims can arise from certain basic rights such as human dignity (Art. 1 CFR), the right to life (Art. 2 CFR), the right to the integrity of the person (Art. 3 CFR) and the respect for private and family life (Art. 7 CFR). Starting points for the possibility of considering future generations in ensuring basic rights are found in para. 6 of the Preamble to the Charter of Fundamental Rights of the European Union. In addition, rights of equality and no-discrimination rules are laid down in Art. 20 and 21 CFR. Finally, the concept of fair treatment allows – within the scope of the right to good administration (Art. 41 CFR) – for further development of this "open quality standard".

On the level of national constitutional law, the governmental objective to protect the natural foundations of life as laid down in Art. 20a GG serves as an order for the legislative authority to specify it further and as guidance for interpretation and weighting, without Art. 20a GG containing specific standards and weighting factors. However, the future or long-term responsibility arising from Art. 20a GG obliges the government to make institutional and procedural arrangements, especially within the scope of the legislative process. By means of the reference to the future generations, intergenerational justice in particular is enshrined on constitutional level, with the environment in the future as the legally protected good. In addition to the rule of law, the principle of so-

cial state in particular contains important justice-related content as a result of its focus on equality of opportunities and in interplay with the general principle of equality, though much of it needs to be made more concrete. The general principle of equal treatment is closely linked to the concept of justice and thus has a prominent position in law as a justice requirement. The Federal Constitutional Court explicitly reviews the principle of equal treatment repeatedly in its decisions by using an “approach based on justice considerations”. The scope within which specific criteria for differentiation are set depends in particular on the provisions of German Basic Law. The rights to freedom, principle of social state or the governmental objective of environmental protection can have the effect of expanding or limiting this scope. The principle of equality primarily aims to produce intragenerational justice; however, it is not possible on the basis of from Art. 3, para. 1 of the German Basic Law to derive equality over time with regard to intergenerational justice.

Not least in consideration of Art. 1, para. 2 GG, the guarantee of the rights to freedom is a fundamental component of justice. The guarantee of human dignity (Art. 1, para. 1 GG), the general freedom of action (Art. 2, para. 1 GG), the right to life and physical integrity (Art. 2, para. 2 sentence 1 GG) and the property guarantee (Art. 14 GG) are relevant to environmental protection. However, in the regularly observed case of environmental impacts caused by private parties, their defence function is not brought to bear. An obligation to enact governmental environmental protection measures can only follow from an obligation to protect, whereby the legislative authority has a prerogative of evaluation. These environmental protection measures must also observe the basic rights of the environmental polluters (especially occupational freedom - Art. 12 GG and freedom of ownership - Art. 14 GG), which can result in environmental polluters having a superior position in terms of basic rights, which is a cause for concern in terms of justice considerations. In addition, with a view to procedural justice, basic right protection must be guaranteed by procedures, i.e. by designing the procedure to be an obstacle to devalorization of substantive basic rights.

The polluter pays, the precautionary and sustainability principles are enshrined in national law as well as international and European law and have, on these levels, a common core of justice requirements, but also a different degree of normativity. Lastly, important aspects of procedural justice and capability justice are found in the cooperation, integration and compensation principles. Nevertheless, these principles cannot per se be categorized as having a function as principles of justice. Rather, regulatory implementation is needed in consideration of the particularities of the area in which they are applied.

2.3 Implementation of justice concepts based on the example of clean air legislation

The implementation of the justice concepts identified in Chapters 4 and 5 in national ordinary law is analysed based on the example of clear air legislation in Chapter 6.

2.3.1 Proportional equality

To begin, the concept of proportional equality is used to re-specify the justice requirements of Rawls's theory of justice. Characteristics of this concept can be found in international environmental law (e.g. in the principle of common but differentiated respon-

sibility, the rule of fair and equitable sharing of common natural resources and the principle of equity). On EU level, Art. 20 and 21 CFR constitute points of connection. The principle of equal treatment in Art. 3 GG can be understood as a concretization on constitutional level of the concept. This rule of equal treatment is infringed "when a group of addressees is treated differently to other addressees, although there are no differences of such a nature or weight between the two groups that could justify the unequal treatment." The following three areas are used to compare different addressees in clean air legislation:

- a) the perspective of polluters,
- b) the perspective of citizens affected by the pollution; and
- c) rules for balancing emitters and those affected.

The analysis in these areas concentrates in particular on three key air pollutants "particulate matter", "ammonia" and "nitrogen oxides" and the respective emitters. The analysis of the pollution shares of different groups of emitters leads to the following results:

- In the case of particulate matter, road transport and small combustion systems for house-holds contribute large shares. Agriculture also accounts for a significant share.
- In the case of ammonia, agriculture is almost the sole contributor of emissions;
- Stationary combustion plants and road transport contribute the largest share of NOx emissions. Industrial processing and agriculture only contribute small shares.

With regard to the emission sources, it was analyzed whether the group of industrial plant operators, the farmers and motorized road transport are treated differently in terms of the prevention and reduction of emissions and, if so, whether there are strong grounds of justification for this unequal treatment. Application of the polluter pays principle also plays an important role.

With regard to compliance with the limit values for ammonia and particulate matter, the analysis reaches the conclusion that agriculture is not handled relative to its contribution to pollution. For example, air pollution caused by "industrially" used arable and pasture land do not have to comply with the obligation to protect since they are not considered "plants" within the meaning of immission control. For livestock farming, the precautionary obligation and the obligation to protect only apply when a large number of animals are involved, e.g. pig farming with at least 1500 animals, laying hen husbandry with at least 15,000 animals or cattle farming with at least 600 animals. Furthermore, in livestock husbandry, the obligations to protect only apply in the case of ammonia, although it is said that the minimum clearances for protecting against ammonia are small compared to the emission levels of intensive livestock farming. For biogas plants there are no specific guidelines for compliance with protection obligations. There are seemingly no grounds for justifying this proportionally unequal treatment compared to the other groups of air pollutants.

Although high background levels of 10 PM are an important problem, the additional impacts arising from motor vehicle transport lead to the limit values being exceeded,

particularly in conurbations. In the case of NO₂ the additional environmental impacts of motor vehicle transport are the decisive factor in exceeding the thresholds.

In the interests of proportional equality, it is welcomed that precautionary obligations apply for all three groups of emitters in the construction and operation of plants and in the manufacture and operation of motor vehicles as well as fuel quality standards.

The positive result is weakened, however, by the precautionary requirements differing between the groups of emitters, particularly in terms of their degree of specification. For some industrial plants like the large combustion plants and waste combustion and co-incineration furnaces, the precautionary obligations are specified in the respective immission control regulations; these are specified for other plants in the German Technical Instructions on Air Quality Control (TA Luft).

In contrast, in terms of immission control in agriculture, there are no immission control regulations for either livestock farming or bio-gas plants, with the help of which the precautionary requirements in § 5 para. 1, no. 2 BImSchG would be made more concrete. As a result, the administrative body – in the approval of installations pursuant to § 6 no. 1 BImSchG and the subsequent order in § 17 para 1 BImSchG – must determine the precautionary obligations directly from the law for the respective installation. Due to the different views on the precautionary obligation and the different interests of the operator and the licensing agency, it can be assumed that in these cases the agency may not be able to impose any demanding precautionary requirements. For motor vehicle emissions, § 38 BImSchG contains precautionary standards, which provide for efficient emission control at the source of air pollution. Based on the emission standards for new vehicles and requirements relating to driving behavior, vehicle owners and operators are subject to obligations as polluters. The same applies to fuel quality standards and vehicle emission standards, which have to be met by all fuel suppliers and vehicle manufacturers.

From the perspective of citizens affected by air pollution, it is analyzed whether citizens in areas with high levels of air pollution (predominantly in conurbations) are handled differently to citizens in other areas and, if so, what grounds of justification there are for this.

The starting point of the analysis is the fact that the air pollution affecting the population differs between rural areas and urban conurbations as well as within the urban conurbations themselves. A major reason for this is that the legislative authority and jurisdiction follow the maxim of keeping pollutant loads to specific areas in order to keep other areas as free of pollutant loads as possible. The reverse approach – even distribution of pollutant loads over all areas – can result in a worsening of the overall situation. In addition, it raises the question of how areas particularly worthy of protection or still uncontaminated areas should be handled. The precept is implemented on the basis of the pooling and separation principle, which is applied in regional planning legislation and immission control legislation in different areas. The effects of the bundling and separation principle are limited by the governmental obligation to protect the population from harmful environmental impacts. However, below this level of protection – i.e. in the precautionary area – the pollutant load differs between various areas. As a result, the principles can lead to pollution load in affected areas being pushed right up to the permitted threshold by, for example, new loads being shifted to

areas that are already affected. In order to reduce the pollution load also in polluted areas, regional planning regulations contain area-related instruments. Moreover, there are also plant-related instruments like the subsequent order. However, the instruments can only make a limited contribution to achieving equality in the distribution and reduction of pollution loads since they are limited by the principle of proportionality.

The examination of proportional equality concludes with an analysis of compensatory mechanisms that can counteract unequal treatment on the part of the citizens in polluted areas. The identified provisions of air quality legislation contribute to a reduction of pollution loads caused by nitrogen oxides, particulate matter and ammonia, for all those affected.

The presented rules of air quality legislation contribute to a reduction for all concerned of pollution loads caused by nitrogen oxides, particulate matter and ammonia. The regulations on maximum permissible emission levels only indirectly result in a reduction of proportional inequality in the compliance with immission limits by reducing the overall level of pollutant load in the case of these pollutants.

The instruments of clean air planning and traffic restrictions have a direct effect on the compliance with immission limits and can contribute to the achievement of proportional equality. In the case of clean air planning, the polluter pays principle must be observed. Thus, the authority must include all emitters and find a balance between their contributions to pollution load and the associated costs.

However, there are appropriate doubts about whether the requirement to keep the period for compliance "as short as possible" can be realized. This is because a key factor for exceeding the immission limits of PM 10 are background levels, which cannot be reduced at short notice. Furthermore, the measures for compliance with the limit values should be enacted by the competent authorities in accordance with the relevant regulations. As a result, the weaknesses and limitations of these specific instruments – e.g. the subsequent order under § 17 BImSchG or the lack of limit values and regulations in the case of agriculture – have an effect on the execution of the measures in the German Clean Air Plan. Finally, protective measures are, in many cases, only successfully enforced when an action is brought before the court. While citizens can generally force the administration to set up an effective clean air plan, they cannot enforce implementation of the measures themselves.

Traffic restrictions – particularly the introduction of low-emission zones – can also be understood as emanating from the concept of equality of opportunity, which is closely linked to the concept of proportional equality. Such traffic restrictions should enable residents of affected conurbations to have the same protection against harmful pollution loads as other areas. However, it should be noted that traffic limitations, which on the one hand lead to compliance with air pollution standards and thereby reduce inequality, can on the other hand result in an increase in the pollution load of the area by shifting traffic to a different location. In principle, a pollution shift of this kind is contrary to the principle of § 50 sentence 2 BImSchG, which stipulates that it is not permissible for existing good air quality to be deteriorated.

Since this principle does not foresee absolute prohibition of deterioration, the authority can address a shift based on other, more severe concerns and nevertheless grant approval.

Other measures – such as an analogous application of the mutual obligation to observe the German Guidelines on Odour in Ambient Air in clean air legislation or monetary compensation in return for unequal treatment under the immission control regulations – are assessed as being unsuitable.

2.3.2 Weighting requirement and procedure

The weighting requirement and procedure aim to compensate for all relevant (environmental, social and economic) concerns. Compensation also has to be considered in the context of a discretionary decision. In international environmental law, the "rule of fair and equitable sharing of common natural resources", the "concept of sustainable development" and the precautionary principle include a weighting requirement as a procedural weighting mechanism. On a national level, constitutionality requires that in the case of discretionary decisions, appropriateness or proportionality in a narrow sense must be examined within the scope of a proportionality analysis. With the scope of discretionary decisions made by authorities, all advantages and disadvantages of the measure or project are weighed with and against each other in concrete cases. Constitutional provisions – in particular the basic rights of plant operators and the affected – need to be taken into consideration in the balancing of possibly conflicting interests. The governmental objective of environmental protection in Art. 20a GG can have the effect of increasing the level of protection.

Based on the very detailed instruments of the subsequent order (§ 17 BImSchG), prohibition, decommissioning and removal orders (§ 20 BImSchG) and the licensing cancellation (§ 21 BImSchG) the legislative authority has enabled the licensing agencies to weigh the interests of plant operators to protect their investments with averting threats to human health and the environment.

2.3.3 Capability justice

Procedural rights are an important instrument for realization of the concept of capability justice, i.e. the introduction of prerequisites for a good life that enable each person to develop his or her capabilities. This can above all be realized by creating governmental structures which guarantee the greatest possible degree of personal responsibility of the individual. For example, citizens can influence authority decisions which affect environmental quality in their areas. Furthermore, procedural rights can also serve to realize the substantive content of procedural concepts of justice.

However, the implementation of capability justice does not extend to a human right to a healthy environment on an international level or a general fundamental right to environmental protection on EU level. Rather, certain human rights ensure environmental concerns and offer the fundamental right to life and physical integrity (Art. 2, para. 2 sentence 1 GG) as well as the protection of the minimum ecological subsistence level.

In clean air legislation, capability justice is realized through information and participation rights and the rights to bring legal actions. For example, § 10 BImSchG lays down information and participation rights of the public in the licensing procedure of immission control legislation. Everyone can make objections against the project from the perspective of the neighbourhood or the general public. Special arrangements apply to

plants that require an environmental impact assessment (EIA) because of their type, size, capacity or possible environmental impacts.

Recognized environmental organizations are strengthened in their position because they can file an objection as "affected persons" and then subsequently an action for review of the decision.

In contrast, both private objectors and environmental associations can seek judicial review of an approval decision made under immission control legislation by filing an objection and an action. This only applies if the affected persons allege the violation of a standard protecting third parties. While compliance with the immission limit values of the German Technical Instructions on Air Quality Control to protect human health has the effect of third party protection, it does not apply in the case of the precautionary obligations in § 5 Abs. 1 No. 1 BImSchG.

The national law of the Federal Republic of Germany does not contain an explicit entitlement to class action relating to clean air planning. The jurisdiction of the courts has closed this gap with regard to capability justice by giving recognized environmental organizations the entitlement to bring an action against clean air plans under § 42 of the German Code of Administrative Court Procedure. As a result affected residents and environmental organizations can initiate a judicial review of the effectiveness of the measures in clean air plans.

The exercise of capability justice in the German Immission Control Act is curtailed by the preclusion rule in § 10 para. 2 BImSchG, which serves the purpose of expediting procedures. Potential objectors have a month to view the licensing documents and must submit their objections in writing to the competent authority two weeks after the expiry of that period at the latest (i.e. a month and two weeks). Objections of individuals and environmental organizations which were not submitted by the deadline are not taken into consideration in later court procedures (substantive preclusion). The more complex the plant and the approval decision are, the more doubtful it is that third parties can assess, based on the procedural documents and within a month, whether and how they are affected by the plant. Against this background, the period for entering objections is regarded as extremely short and therefore criticized as a questionable reduction of legal protection.

2.3.4 Intergenerational justice

Intergenerational justice is concerned with balancing the satisfaction of needs of present and future generations by attempting to secure and improve the energy supply and vital resources (air, water, soil and fauna) for future generations. Principles of environmental law such as the precautionary and the sustainability principles could be understood as implementation of the concept of intergenerational justice. Since there are no legally binding, operational rules for it, intergenerational justice has still not found concrete expression in the three legal levels under analysis. An exception can be found in the governmental objective of environmental protection in Art. 20a GG with its inclusion of the responsibility toward future generations. Although the concerns of future generations do not gain the status of a legally protected good on this basis, they are included in the consideration of long-term effects (by summation, resource depletion, etc.).

In the German Federal Immission Control Act (BImSchG), reference points for intergenerational justice can be found in the legislative objective, the discretionary approach of the precautionary obligation, the after-care obligations of the plant operators and the continuous adaptation of the German Clean Air Act and approval procedure to the state of the art.

Air quality standards were laid down in the 39th BImSchV to counteract the pollution loads on the environment and the population with non-degradable pollutants like arsenic, cadmium, mercury, nickel and polycyclic aromatic hydrocarbons. However, the authorities have no effective instruments by means of which they can work towards compliance with these air quality standards.

The protection against ammonia emissions from agriculture is patchy and contributes to acidification and eutrophication of agricultural and eco-systems, which in the case of lasting damage puts the conservation of these ecosystems for future generations at risk.

2.3.5 Environmental justice

Environmental justice addresses environmental damage caused by human activity with a view to the associated impairment of eco-systems. Nature is considered as its own addressee, but is not granted rights of its own. Legal principles on the levels of international environmental law, the EU and national law, which may be regarded as embodying this concept, include the precautionary and protection principles, the integration principle and the principle of sustainable development. In national constitutional law, the principle of the welfare state (which needs further precision), the general principle of equality (Art. 3, para. 1 GG), the ban on discrimination (Art. 3, para. 3 GG) and the obligations to protect in basic rights legislation operate with a view to realizing equal opportunities.

2.3.6 Equal opportunities

Equal opportunities include the equitable distribution of environmental goods and loads as well as the costs, particularly in the substantive distribution criteria and procedures. It was possible for a number of principles and rules to be established on the level of international law, which are applied to the distribution of environmental goods and pollution loads as well as the corresponding costs for improvement, and can thus be regarded as an expression of equal opportunities. These include, for example, the "no harm" rule, the rule of fair and equitable sharing of common natural resources, the polluter pays principle and the principle of common but differentiated responsibilities. In European law, a number of principles can be understood in terms of indirect distribution control (e.g. the obligation to maintain a high and regionally differentiated level of protection in the case of environmental pollution, the origin principle, the precautionary principle, the polluter pays principle, the principle of sustainable development and the weighting requirements of Art. 191, para. 3 TFEU). In national constitutional law, the principle of social justice (which needs further precision), the general principle of equality (Art. 3, para. 1 GG), the specific prohibition of discrimination (Art. 3, para. 3 GG) and the obligations to protect in basic rights act with a view to the realization of equal opportunities.

2.3.7 Intrinsic rights of nature

The demand for nature to be granted its own rights is based on an eco-centric perspective of the recognition of the intrinsic rights of nature, which can be exercised in es-crow by individuals (e.g. environmental lawyers), environmental organizations and public institutions or as a way of expanding the right of action. Such approaches could not be identified at the level of international law or the EU and national constitutional law. In clean air legislation, implementation of the concept of “intrinsic rights of nature” could not be found since nature is not granted subjective rights. The altruistic class action suit is also based on a subjectification of public interests and not exclusively the rights of nature.

2.4 Options for improved implementation of concepts of justice

In Chapter 7 options for adjusting or reducing the justice deficits in clean air legislation are identified.

In order to improve proportional equality between populated areas with different pollution levels and also to achieve intergenerational justice, the precautionary regulations should be expanded. For example, by introducing discretionary scope to refuse plant approval, the immission control authorities could be given an instrument to enable precautionary environmental quality objectives required by law to be actually achieved. Alternatively, a time limit could be placed on approval procedure in immission control legislation, as already exists in the water act for water use. A time limit would grant the authority a full review of the licensing approval - in contrast to existing regulatory instruments for retroactively adjusting plants to the state of the art. In order to be granted a new (subsequent) license, the plant would have to conform to the technical standards and environmental requirements that apply at the time of the new licensing procedure. However, the introduction of a time limit also carries the risk that the plant operator's adjustments to the state of the art are not carried out by the set deadline.

In order to improve the substantive dimension of justice concepts, the regulations of the 4th BImSchV should be reconsidered for plants requiring approval. For example, the proportional equality between the emitters of air pollutants could be improved by introducing transparent criteria for inclusion of plants in the 4th BImSchV. The aim is to subject all plants with comparably high environmental impacts to the increased requirements of plants subject to approval.

Furthermore, proportional equality between emitters of air pollution could be improved by including agriculture in clean air planning as a source of ammonia. To this end, immission limits would also have to be laid down for ammonia in the 39th BImSchV.

The current entitlement of citizens and environmental organizations to action and participation in the approval procedures of authorities and courts is essential to realizing capability justice; they must not be weakened in this function. Rather, this study on the implementation of justice concepts identifies some opportunities for improvement:

- the introduction of a right of action for environmental associations in the UmwRG to enable legal review of the preliminary EIA;

- the inclusion of judicial remedies for environmental associations against clean air plans in the law;
- clarification against whom a citizen can bring an action in the case of non-compliance with clean air plans; and
- the extension of the period for submitting objections in § 10 para. 3 BImSchG.

2.5 Outlook

With the systematizing approach developed in this study, which blends justice concepts in the philosophy of law and the justice requirements in international, European and national law, other areas of special environmental law can be analysed, such as water, soil, mining, nuclear, waste and noise protection legislation. In addition, proportional equality could – as in the example of clear air quality management – be analyzed based on comparison groups. Thus, the different sources of noise pollution (e.g. road, rail and air transport) could be compared with regard to their incorporation in protection and precautionary requirements.

If there is an unequal burden on citizens in an area which is incorporated in an infringement of protection obligations in environmental law, it should be examined whether and to what extent an approach based on planning law can be pursued in accordance with the clean air planning under § 47 BImSchG. For example, in water, soil and noise protection law, the range of polluters could, based on the shares of emitters found in the planning area, be significant for the decision to use abatement measures (analogous to § 47 para. 4 BImSchG). However, the available measures are also limited by the principle of proportionality. Alongside the sectoral introduction of this rule, the range of polluters specified in § 47 para. 4 BImSchG could also be embedded as a rule in general environmental law.

A next step in the discussion on justice in environmental law should be the transition from a sectoral approach to analysis – as used in this study – to a cross-sectoral analysis of the overall environmental pollution of an area. With a view to the overall environmental pollution of an area, it would need to be considered how to apply the separation and pooling principle in the case of pollution in different environmental media. Existing multiple pollutions in an area could lead to a planning requirement that no additional pollution is permitted in that area. For example, the Berlin concept of environmental justice – which is used to identify the areas with multiple impacts in the 2014 “Berlin Map of Environmental Justice” – could constitute the basic instrument for determining the overall pollution of an area.

3 Einleitung

3.1 Hintergrund

Die Frage nach der gerechten Verteilung von Umweltgütern und Umweltbelastungen bzw. subsidiär der Kompensation und des Ausgleichs von Gleichheitsdefiziten ist wesentlicher Problembestandteil und praktischer Hintergrund der Debatte zur Umweltgerechtigkeit, die bislang in Deutschland nur wenig untersucht wurde.⁷ Der in den USA dagegen seit längerem diskutierte Gedanke der Environmental Justice⁸ beginnt, als umweltrechtliches Prinzip Eingang in die US-amerikanische Umweltverwaltung und -gesetzgebung zu finden.⁹ Gleichwohl besteht die Möglichkeit, dass sich diese Konzeption zu einer „konturlosen Blankettidee vom guten Umweltschutz“¹⁰ entwickelt. Eine vertiefte (rechtswissenschaftliche) Untersuchung dieses Desiderates, die auch zu einer Schärfung der Begrifflichkeiten beitragen sollte, ist daher auch in Deutschland wünschenswert.

Soweit die Diskussion um Gerechtigkeit im Umweltrecht auch unter dem Stichwort der „Umweltgerechtigkeit“ geführt wird, darf bereits an dieser Stelle vermutet werden, dass mit einer solchen Begriffsbildung¹¹ keine grundlegenden inhaltlichen Unterschiede verbunden sein dürften. Vielmehr wird man annehmen müssen, dass sich der Blankettbegriff der „Umweltgerechtigkeit“ im Vergleich mit dem für das vorliegende Forschungsvorhaben verwendeten Arbeitsbegriff der „Gerechtigkeit im Umweltrecht“ als deutlich weniger zielführend erweisen dürfte.

So erscheint der Begriff der Umweltgerechtigkeit im Kontext der vorliegenden Untersuchung nur schwer greifbar. Insbesondere müsste die Frage geklärt werden, welche Bedeutungsreichweite dieser Bezeichnung eigentlich zukommt. Dabei kann der Blankettbegriff nämlich durchaus in verschiedener Weise interpretiert werden. Soll die Umwelt gerecht sein? Soll menschliches Handeln der Umwelt gerecht werden? Sind Natur und Mensch zugleich betroffen? Soll eine gerechte Verteilung von Umweltgütern und der Belastung mit Umweltbeeinträchtigungen erreicht werden? Steht der Umweltschutz durch den Menschen im Vordergrund? „Umweltgerechtigkeit“ umfasst daher als der weitere Begriff eine Vielzahl von Problemgesichtspunkten, die aus ganz verschiedenen Perspektiven betrachtet werden können. Nicht zuletzt zählt dazu auch die soziale Dimension von Umweltgerechtigkeit, in deren Rahmen „die Benachteiligung durch die mangelhafte Befolgung umweltrechtlicher Vorschriften und Anordnungen ... sowie

⁷ Gethmann/ Klopfer/ Reinert, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat, 1995; Klopfer, Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit, DVBl. 2000, 750 ff; Bosselmann/ Schröter, Umwelt und Gerechtigkeit, 2001; Schmehl, Umweltverteilungsgerechtigkeit, in: Hendler/ Marburger/ Reinhardt/ Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, 2005, S. 91 ff.; Klopfer, Umweltgerechtigkeit, 2006.

⁸ Klopfer, DVBl. 2000, 750 (Fn.1 m.w.N.).

⁹ Ders., Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 Rn. 5.

¹⁰ Ders., Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR n.F. (56) 2008, 1, 3.

¹¹ Siehe z.B. Klopfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, passim.

finanzbedingte Benachteiligungen der Minderheiten bei den im Umweltschutz immer mehr eingesetzten Marktlösungen“¹² diskutiert werden. Im vorliegenden Untersuchungszusammenhang tritt aber diese Dimension hinter der räumlichen zurück.

Umweltgerechtigkeit beinhaltet begrifflich auch die „Gerechtigkeit im Umweltrecht“, wobei dieser Begriff die zu untersuchenden Aspekte anschaulicher beschreibt: Anknüpfungspunkt ist das Umweltrecht in seinen Facetten und Teilbereichen, sei es das Gewässerschutzrecht, das Naturschutzrecht oder das Immissionsschutzrecht. Innerhalb des Umweltrechts – einer durchaus präzise fassbaren Materie – kann der Gesichtspunkt der Gerechtigkeit näher beleuchtet und untersucht werden. Diese Herangehensweise, die auf die Wahl eines bestimmten Bezugspunktes für die anzustellenden Gerechtigkeitsabwägungen abstellt, wird bereits begrifflich deutlicher, wenn auf „Gerechtigkeit im Umweltrecht“ abgestellt wird.

Wichtigster Ausgangspunkt ist insoweit die rechtsphilosophische Gerechtigkeitsdebatte, in deren Zentrum die diskursiven und kritischen Theorien der Gerechtigkeit stehen. Die Grundannahmen der von John Rawls erarbeiteten „Theorie der Gerechtigkeit“¹³ haben sich weitgehend durchgesetzt¹⁴ und fungieren als „Supercode“¹⁵ des Rechts. Insgesamt bleibt aber die Frage nach der Anwendbarkeit und Wirkungsweise der verschiedenen allgemeinen Grundrechtstheorien im Hinblick auf umweltrechtliche Entscheidungen einer näheren Untersuchung vorbehalten. Wichtiger rechtlicher Anknüpfungspunkt sind dabei die Vorgaben des höherrangigen Rechts und deren Gerechtigkeitsanforderungen. Namentlich handelt es sich hierbei um die Grundsätze des Völkerrechts und das Umweltvölkergewohnheitsrecht (u.a. das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen sowie das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen), die Bestimmungen des EU-Umweltprimärrechts (wie Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. Art. 37 CrCh, Art. 11, 191-193 AUEV) sowie des Grundgesetzes und der Landesverfassungen (v. a. Art. 20a GG sowie die Grundrechte, einschl. ihrer Funktion als Abwehr-, Leistungs-, Gleichbehandlungs- und Teilhaberechte, Verfahrensgarantien, Werteordnung und Schutzpflichten). Vor allem die besondere Bedeutung der Grundrechtsdogmatik für die systeminterne Herstellung von Gerechtigkeit wurde mehrfach in der Judikatur des Bundesverfassungsgerichts zum Verhältnis von Gleichheit und Gerechtigkeit offenbar.¹⁶ Dies beweist, dass zumindest in den „hard cases“ die Rechtspraxis ihre Zuflucht in der Rechtsphilosophie, und hier v. a. auch in ihren Gerechtigkeitskonzepten, sucht.¹⁷

¹² Klopfer, ebd., S. 20 f.

¹³ Rawls, A Theory of Justice, 1971, passim.

¹⁴ Schulte, Eine soziologische Theorie des Rechts, 2011, S. 72.

¹⁵ Fögen, Das Lied vom Gesetz, 2007, S. 109.

¹⁶ Schulte, Eine soziologische Theorie des Rechts, 2011, S. 76 m.w.N.

¹⁷ In diesem Sinne auch Osterkamp/ Thiesen, Forum: Rechtsphilosophie, JuS 2004, 657, 659.

3.2 Ziel

Ziel des Forschungsprojekts ist es, den laufenden Diskurs zur Umweltgerechtigkeit (Environmental Justice) um eine rechtswissenschaftliche Betrachtung dieser Fragestellung im deutschen Recht zu erweitern. Dazu wird geprüft, welche Vorgaben und Ziele das höherrangige Recht im Hinblick auf die Durchsetzung von Gerechtigkeit für das einfach- und untergesetzliche Umweltrecht enthält. Des Weiteren wird die Umsetzung der Vorgaben und Ziele im Recht der Luftreinhaltung analysiert. Anschließend werden Optionen zu einer verbesserten normativen Realisierung der Gerechtigkeitskonzepte im Recht der Luftreinhaltung vorgestellt.

Die soziale Dimension von Umweltgerechtigkeit wurde in diesem Gutachten nicht näher untersucht.

4 Grundlagen (Schulte)

Ziel dieses Kapitels ist es, die Ausgangspunkte und Grundlagen für die weitere Untersuchung des Umweltrechts auf Gerechtigkeitsanforderungen und deren Umsetzung zu erarbeiten. Dazu sollen die gerechtigkeitstheoretischen Grundlagen für die Überlegungen zu den Gerechtigkeitsanforderungen der Umweltverfassung gelegt werden, wobei das zugrundeliegende Verständnis des Verhältnisses von Gerechtigkeit und (positivem) Recht darzustellen ist.¹⁸

4.1 Recht und Gerechtigkeit

Die Frage nach dem Verhältnis von Recht und Gerechtigkeit polarisiert seit jeher und stets aufs Neue. So ist die Gerechtigkeit – einer Meinungsforschungsumfrage aus dem Jahre 2009 zufolge – den Menschen im Osten Deutschlands mehr wert als im Westen (44 zu 33 %). Und während 44 % der Frauen der Auffassung sind, Gerechtigkeit sei für sie persönlich der wichtigste Wert, teilt nur ein gutes Viertel der Männer (26 %) diese Ansicht. Darüber hinaus dürfte es kaum eine andere Frage geben, die so nachhaltig und so kontrovers diskutiert worden ist, wie diejenige nach dem Verhältnis von „Recht und Gerechtigkeit“. Beispielhaft seien an dieser Stelle nur die NS-Diktatur und das DDR-Unrechtsregime genannt, die es in unterschiedlicher Hinsicht haben notwendig werden lassen, nach dem Spannungsverhältnis von Recht und Gerechtigkeit zu fragen. Neben dieser politischen Dimension des Verhältnisses von Recht und Gerechtigkeit ist aber auch dessen soziale Dimension in Gestalt der Frage nach sozialer Gerechtigkeit zu nennen. Obwohl das Verteilungsproblem als Folge der sich entwickelnden Marktwirtschaft im vergangenen Jahrhundert eigentlich schon lange als zentrale Gerechtigkeitsfrage der Gesellschaft auf der politischen Handlungsagenda stand, haben erst die Forschungen von John Rawls zu einer „Theorie der Gerechtigkeit“ und zur „Gerechtigkeit als Fairneß“¹⁹ den Anstoß für eine nachhaltige rechtsphilosophische Diskussion der Thematik gegeben.²⁰

Auf der anderen Seite hat es im vergangenen Jahrhundert aber auch nicht an Stimmen gefehlt, die Suche nach Gerechtigkeit für aussichtslos zu halten und deshalb jedes dahingehende Bemühen aufzugeben. An erster Stelle ist hier zweifellos Hans Kelsen mit seiner These von der Gerechtigkeit als „irrationalen Ideal“ zu nennen.²¹ In dieselbe Richtung geht Friedrich August von Hayek, der von der „Illusion der sozialen Gerechtigkeit“ spricht und ihr den Status eines quasi-religiösen Aberglaubens zuerkennt.²² Gänzlich resignativ wird Peter Schwerdtner, wenn er vorschlägt, die Suche nach Gerechtigkeit ganz aufzugeben, „weil sie Alternativen-Denken hemmt, gefundenen Prob-

¹⁸ Zum Folgenden bereits ausführlich Schulte, Eine soziologische Theorie des Rechts, 2011, S. 69 ff.

¹⁹ Rawls, A Theory of Justice, 1971, ders., Justice as Fairness. A Restatement, 2001.

²⁰ Siehe im Nachgang der Forschungen von John Rawls z.B. Miller, Social Justice, 1976; Walzer, Spheres of Justice, 1983.

²¹ Kelsen, Das Problem der Gerechtigkeit, in: ders., Reine Rechtslehre, 2. Aufl., 1960, S. 355 ff., 397.

²² Von Hayek, Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit, 1981.

lem Lösungen gleichsam eine Weihe verleiht, die Denken stillstellt und dem Glauben Raum bietet.“²³ Und erst jüngst hat die intellektuelle Speerspitze der „Generation Reform“, der Berliner Zeithistoriker Paul Nolte, dezidiert für den „Abschied von der Gerechtigkeit“ plädiert. Der neue Begriff der Gerechtigkeit, der der Freiheit den Rang abgelaufen und sich aus der Verflechtung mit ihr gelöst habe, sei zu einem Appell an Umverteilung und unmittelbare soziale Gleichheit geworden. Damit wecke er jedoch falsche Erwartungen und führe immer tiefer in eine Enttäuschungsspirale über ausbleibende Gerechtigkeit hinein. Dabei seien die Maßstäbe einer materiellen oder umverteilenden Gerechtigkeit keineswegs so eindeutig wie oftmals angenommen. Außerdem erweise sich die Moralisierung der Gerechtigkeit, die ein weiteres Merkmal des neuen Gerechtigkeitsbegriffs darstelle, als schlechter politischer Ratgeber moderner Gesellschaften. Im Ergebnis müsse man deshalb „mit Recht daran zweifeln, ob die Gerechtigkeit der höchste Wert ist, dem wir nacheifern sollen.“²⁴

Aber gerade an dieser Stelle ist Vorsicht geboten. Noch 1973 hat auch Niklas Luhmann gemeint, dass die Idee der Gerechtigkeit im juristischen Denken ihre operative Bedeutung und damit ihre Normativität verloren habe; sie werde nur noch geschätzt.²⁵ Genau 20 Jahre später hat er diese Einschätzung zugunsten einer differenzierten Betrachtung korrigiert.²⁶ Das Rechtssystem müsse nicht auf die Idee der Gerechtigkeit verzichten, allerdings sei es erforderlich ihre „theoretische Placierung“ neu zu überlegen. Es gehe um die „Repräsentation der Einheit des Systems im System“ und damit um die „Selbstbeobachtung und Selbstbeschreibung des Systems“. Die Idee der Gerechtigkeit nehme dabei offenbar normative Qualität in Anspruch, bleibe aber in ihrer Respezifikation unbestimmt. Letztlich handele es sich bei der Frage nach der Gerechtigkeit um die Frage nach der Form einer rechtseigenen Selbstkontrolle des Rechtssystems.

Diese Selbstkontrolle ist im Rechtssystem in Gestalt der Selbst- und Fremdbeobachtungen der Rechtspraxis, der Rechtsdogmatik und der Rechtsphilosophie gleichsam „institutionell“ verankert. Primär erfolgen Selbstkontrolle und Repräsentation der Einheit des Systems im System am Maßstab der Gerechtigkeitsidee durch die klassische Rechtsphilosophie. Sie hat in der Vergangenheit wirklich zahllose Beobachtungs- und Beschreibungsansätze zu Tage gefördert.²⁷

²³ Schwerdtner, Rechtswissenschaft und Kritischer Rationalismus (II.), Rechtstheorie 2 (1971), 224, 242.

²⁴ Nolte, Abschied von der Gerechtigkeit, FAZ v. 20.12.2008, Nr. 298, S. 17.

²⁵ Luhmann, Gerechtigkeit in den Rechtssystemen der modernen Gesellschaft, Rechtstheorie 4 (1973), 131, 133.

²⁶ Siehe zum Folgenden Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, 1993, S. 217 f.

²⁷ Siehe dazu aus dem monographischen Schrifttum nur statt vieler die Lehr- und Handbücher von Hofmann, Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, S. 191 ff.; Horn/Scarano (Hrsg.), Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart, 2002, passim; Arthur Kaufmann, Rechtsphilosophie, 2. Aufl., 1997, S. 151 ff.; Matthias Kaufmann, Rechtsphilosophie, 1996, S. 290 ff.; Koller, Theorie des Rechts, S. 295 ff.; Kunz/Mona, Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie, S. 161 ff.; Mahlmann, Rechtsphilosophie und Rechtstheorie, 2010, S. 160 ff.; 283 ff.; Röhl/Röhl,

Besonders wirkungsmächtig sind dabei einerseits prozedurale und andererseits materielle Gerechtigkeitskonzepte geworden. Sie erfassen und verarbeiten unterschiedliche Aspekte und Bedeutungsschichten von Recht und Gerechtigkeit. Als Theorieangebote können sie per se nicht normativ miteinander in Konflikt geraten. Etwas anderes gilt auf einer normativen Ebene, z.B. im Rahmen der Grundrechte, wo allgemein davon ausgegangen wird, dass Verfahrensgrundrechte (verfahrensrechtliche Dimension der Grundrechte) gegenüber materiellen Grundrechten eine dienende Funktion wahrnehmen.²⁸

4.2 Prozedurale Gerechtigkeitskonzepte

Insbesondere für das Umweltrecht und die damit verbundene Frage nach der Gerechtigkeit im Umweltrecht sind vor dem Hintergrund prozeduraler Ansätze vor allem die Generationengerechtigkeit, die ökologische Gerechtigkeit, die Chancengerechtigkeit, die Konzeption der Eigenrechte der Natur und ganz besonders die Befähigungsgerechtigkeit zu nennen. Als prozedurale Gerechtigkeitskonzepte werden dabei Theorien verstanden, die zur Begründung und Erzeugung von Gerechtigkeit auf Verfahren zurückgreifen.²⁹ Die folgende Kategorisierung ist dabei nicht strikt zu verstehen. Vielmehr bestehen Überschneidungen mit materiellen Gerechtigkeitskonzepten. So können prozedurale Konzepte auch materielle Gerechtigkeitserwägungen enthalten. Deutlich wird dies z.B. bei der Generationengerechtigkeit, die als materielle Gerechtigkeitserwägung die intergenerationelle Gerechtigkeit enthält, was jedoch prozedurale Begründungen und Umsetzungsinstrumente der Generationengerechtigkeit nicht ausschließt.

Allgemeine Rechtslehre, S. 339 ff.; Rüthers, Rechtstheorie, S.195 ff.; Seelmann, Rechtsphilosophie, S. 132 ff.; vgl. auch Bock, Gerechtigkeit als Prinzip des Rechts, Rechtstheorie 37 (2006), 329 ff.; Braun, Rechtsphilosophie im 20. Jahrhundert. Die Rückkehr der Gerechtigkeit, 2001, passim; Forst, Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, 2007; Höffe, Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung, Merkur 60 (2006), Heft 692, 1113 ff.; Holländer, Abriß einer Rechtsphilosophie. Strukturelle Überlegungen, 2003, S. 82 ff.; Huber, Gerechtigkeit und Recht, in: Schmidinger (Hrsg.), Gerechtigkeit heute. Anspruch und Wirklichkeit, 2000, S. 31 ff.; Isensee, Gerechtigkeit – zeitlose Idee im Verfassungsstaat der Gegenwart, ebd., S. 253 ff.; Klopfer, Umweltgerechtigkeit. Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006, passim; Koselleck, Geschichte, Recht und Gerechtigkeit, in: ders., Zeitschichten, 2003, S. 336 ff.; Mathis, Effizienz statt Gerechtigkeit. Auf der Suche nach den philosophischen Grundlagen der Ökonomischen Analyse des Rechts, 2004; Müller, Gerechtigkeit als „Die Unruh im Uhrwerk“, 2009; Osterkamp, Juristische Gerechtigkeit, 2004, passim; Roschmann, Recht, Gerechtigkeit und ökonomisches Handlungsmodell, 2003; Steinhauer, Gerechtigkeit als Zufall. Zur rhetorischen Evolution des Rechts, 2007; Szekessy, Gerechtigkeit und inklusiver Rechtspositivismus, 2003, passim; Tschentscher, Gerechtigkeit, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, 2006, Sp. 724 ff.; van Aaken, „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft, 2003, S. 270 ff.

²⁸ Michael/Morlok, Grundrechte, 2. Aufl., 2010, Rn. 861: „Verfahren haben dem jeweiligen Sachbereich zu dienen ...; Schmidt-Aßmann, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, Std. 2014, Art. 19 Abs. 4 GG, Rn. 21-23

²⁹ Tschentscher, Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit, 2000, S. 45.

4.2.1 Generationengerechtigkeit

Die Generationengerechtigkeit, oder auch intergenerationelle Gerechtigkeit³⁰, beschreibt die zeitliche Dimension der Gerechtigkeitserwägungen, mithin Gerechtigkeitserwägungen zwischen verschiedenen Generationen. Zum Beispiel spielt die nachhaltige Nutzung der begrenzten biologischen Ressourcen für die nachkommenden Generationen eine zentrale Rolle, so dass die Verantwortung für die Umwelt auf zukünftige Generationen im Hinblick auf ihr Ressourceninteresse ausgedehnt wird. Nur wenn die gegenwärtige Generation schonend mit den gegebenen Ressourcen umgeht, werden zukünftige Generationen davon profitieren können. Die Schlüsselfrage, ob unser Handeln zukünftigen Generationen gerecht wird, zielt auf die Zukunftssicherung einer nachhaltigen Landwirtschaft, der Energieversorgung, der Ernährungssicherung sowie die Sicherung der Artenvielfalt ab. Der zu bewältigende Konflikt besteht daher im Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen.

Die lebensnotwendigen Ressourcen – Luft, Wasser, Boden und Fauna – müssen auch zukünftigen Generationen als Lebensgrundlage zur Verfügung stehen.³¹ Demnach schränken die Interessen zukünftiger Generationen unsere Handlungsfreiheiten ein, gerade im Hinblick auf irreversible Folgen unseres Handelns sowie nicht regenerierbare natürliche Ressourcen. Es ist insoweit davon auszugehen, dass der Mensch nicht nur an der eigenen Existenzsicherung interessiert ist, sondern ebenso an der Existenzsicherung seiner Nachkommen und daher seine eigenen Vorteile ggfl. zurückstellt. Dabei werden die Handlungsbeschränkungen an verschiedenen Kriterien festgemacht.³² So wird zum Teil davon ausgegangen, dass zwischen den Generationen ein vertragliches Band unter Gleichen bestehe.³³ Demzufolge habe unsere Generation den ökologischen Bestand früherer Generationen geerbt, sodass nun auch eine Verpflichtung gegenüber nachfolgenden Generationen bestehe, mit den natürlichen Ressourcen schonend umzugehen. Allerdings sei eine Gleichverteilung von Pflichten, Rechten und Lasten aufgrund des Bevölkerungswachstums und des damit verbundenen gestiegenen Ressourcenverbrauches nicht ausreichend, um einen Gleichlauf zwischen den gegenwärtigen Verhältnissen und der Zukunft zu erreichen. Notwendig sei daher nicht nur eine Weitergabe, sondern eine Verbesserung der Bedingungen.

4.2.2 Ökologische Gerechtigkeit

Der Ansatz der ökologischen Gerechtigkeit betrachtet demgegenüber die durch menschliches Handeln verursachten Umweltschäden im Hinblick auf die damit verbundenen Beeinträchtigungen der ökologischen Systeme oder nicht-menschlicher Le-

³⁰ Davon zu unterscheiden ist die intragenerationelle Gerechtigkeit, die sich mit der gerechten Verteilung innerhalb derselben Generation – gegenwartsbezogen – beschäftigt. Vgl. dazu Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, Rn. 13 ff.

³¹ Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Art. 20 a GG, Rn. 66.

³² Eine Übersicht hierzu findet sich bei Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, Rn. 19.

³³ Rawls, A Theory of Justice, 1971, S. 319 ff.

bewesen. Demzufolge steht nicht nur der Mensch im Fokus der Betrachtungen, sondern auch die Folgen unseres Tuns für Tiere, Pflanzen und Lebensgemeinschaften, mithin der gesamte Naturschutz. Es geht um die Gerechtigkeit gegenüber der Natur selbst. Entsprechend wird die Natur in die Gerechtigkeitsdebatte als eigenständiger Handlungsadressat einbezogen. Dabei werden ihr im Gegensatz zum Konzept in Kap. 4.2.4 keine eigenen Rechte zuerkannt; sie wird aber umfassend berücksichtigt, insb. in ihrer Bedeutung für den Menschen. Ziel dieser Dimension der Gerechtigkeit ist der Schutz der Natur für den Menschen.

4.2.3 Chancengerechtigkeit

Ziel der Chancengerechtigkeit ist es zum einen, den Menschen unabhängig von ihrer sozialen Stellung und Herkunft Zugang zu den natürlichen Ressourcen zu verschaffen. Umweltnutzen sollen gleichmäßig verteilt werden. Andererseits wird angestrebt, Umweltlasten gerecht zu verteilen. Häufig werden die anfallenden Kosten und die Nachteile der Nutzung sowie des Verbrauchs von Umweltressourcen nicht von denjenigen getragen, die davon profitieren, sondern von anderen Teilen der Gesellschaft. Standorte für umweltbelastende Maßnahmen befinden sich überproportional in Gemeinden mit ethnischen Minderheiten bzw. einkommensschwachen Bevölkerungsteilen³⁴, was regelmäßig mit größeren Gesundheits- und Umweltbelastungen einhergeht.

Größtenteils ungeklärt ist allerdings bislang die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Ungleichverteilung als sozial ungerecht eingestuft werden muss.³⁵ Besondere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang bei der Verteilung von Umweltlasten neben den materiellen Verteilungskriterien vor allem dem Verteilungsverfahren zu. Beteiligungs- und Informationsrechte werden als Mindestvoraussetzungen für die Schaffung von Gerechtigkeit im Umweltrecht betrachtet.³⁶

4.2.4 Eigenrechte der Natur

Als weitere Dimension der Gerechtigkeit im Umweltrecht werden Eigenrechte der Natur diskutiert.³⁷ Bislang wurde davon ausgegangen, dass der Mensch im Mittelpunkt

³⁴ Dieckmann, NVwZ 2013, 1575 ff.; Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, Rn. 4, der auf die US-amerikanische Environmental Justice - Bewegung verweist. Siehe dazu auch im Einzelnen Reh-binder, Environmental Justice - A Theme for Environmental Law? Legal aspects of spatial distribution of environmental quality, Ympäristöjuridiikka 2011, 10-31. In diesem Zusammenhang spielen übrigens nicht nur soziale Aspekte eine Rolle, sondern auch räumliche. Kloepfer betont, dass diese ungleiche Verteilung von Umweltlasten in Deutschland eher auf ökonomische Wirkungszusammenhänge zurückzuführen ist, während in den USA der Vorwurf des gezielten Positionierens von Umweltlasten erhoben wird, Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, Rn. 6.

³⁵ So auch Dieckmann, NVwZ 2013, 1575, 1576.

³⁶ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, Rn. 10a; Dieckmann, NVwZ 2013, 1575, 1581 in Bezug auf das Stadtplanungsrecht.

³⁷ Vgl. dazu etwa Lersner, NVwZ 1988, 988 ff.; Stone, Umwelt vor Gericht. Die Eigenrechte der Natur, hrsg. in deutscher Übersetzung von Blume, 1992; Bosselmann, Eigene Rechte für die Natur? Ansät-

der Betrachtungen steht, damit eine Sonderstellung einnimmt und die Natur folglich seinen Zielen und Zwecken untergeordnet ist. Das Mensch-Natur-Verhältnis wird auf diese Weise als Subjekt-Objekt-Beziehung qualifiziert.³⁸

Der spezifische Ansatz dieser Gerechtigkeitsdimension liegt in der Fragestellung, ob der Natur eigene Rechte zugesprochen werden können und daraus gleichzeitig Pflichten des Menschen gegenüber der Natur resultieren („Inklusionsproblem“). Es geht nicht nur um eine anthropozentrische Perspektive auf die Natur, sondern um die Begründung von nichtmenschlichen Eigenrechten. Die Natur dient folglich nicht nur der Bedürfnisbefriedigung des Menschen und wird deshalb als schützenswert angesehen, sondern sie wird mit Eigenrechten zum Schutz ihrer selbst willen ausgestattet. Die Natur ist nicht länger nur Objekt staatlicher Interessenabwägung, sondern eigenständiges Rechtssubjekt.³⁹

Diese Konzeption geht folglich davon aus, dass sich Mensch und Natur im Verfahren der Naturnutzung sowie des Umweltschutzes als gleichrangig gegenüber stehen müssen, um im Sinne der Waffengleichheit ein faires Verfahren zu ermöglichen.⁴⁰ Ansonsten bleibt die Natur der alleinigen Macht des Menschen ausgeliefert. Dieser Gerechtigkeitsdimension liegt die Idee zu Grunde, dass nur derjenige in der Rechtsordnung Bedeutung erlangen kann, der sie auch (prozessual) geltend machen kann.⁴¹ Aus diesem Grund sollen der Natur an sich Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden, durchgesetzt z.B. durch einen gerichtlich bestellten Pfleger.⁴² Vorgeschlagen werden des Weiteren in verfahrensrechtlicher Hinsicht der Ausbau der Rechte von Umweltanwälten und Umweltschutzverbänden⁴³ sowie die Erweiterung der Klagebefugnis des § 42 Abs. 2 VwGO, indem auf die subjektive Rechtsbetroffenheit im Kontext der Umwelt abgestellt wird.⁴⁴

ze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ 1986, 1 ff.; Das einzige Gericht, das sich bislang mit den Eigenrechten der Natur befasste, ist das VG Hamburg. Zur Beteiligungsfähigkeit der Seehunde in der Nordsee, VG Hamburg, Beschluß vom 22.09.1988 - 7 VG 2499/88, NVwZ 188, 1058 ff.

³⁸ Bosselmann, Eigene Rechte für die Natur? Ansätze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ 1986, 1, 6.

³⁹ Bosselmann, Eigene Rechte für die Natur? Ansätze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ 1986, 1, 21.

⁴⁰ Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Auflage 2008, S. 272.

⁴¹ Stone, Umwelt vor Gericht, Die Eigenrechte der Natur, hrsg. in deutscher Übersetzung von Blume, 1987, S. 31 ff.

⁴² Stone, Umwelt vor Gericht, Die Eigenrechte der Natur, hrsg. in deutscher Übersetzung von Blume, 1987, S. 38 ff.

⁴³ Pernthaler, Allgemeine Staatslehre und Verfassungslehre, 2. Auflage 2008, S. 273.

⁴⁴ Bosselmann, Eigene Rechte für die Natur? Ansätze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ 1986, 1, 13.

4.2.5 Befähigungsgerechtigkeit

Ganz besondere Bedeutung kommt im vorliegenden Forschungszusammenhang aber dem Konzept der Befähigungsgerechtigkeit zu. Der Begriff der Befähigungsgerechtigkeit („Capability Approach“) wurde maßgeblich von der US-amerikanischen Philosophin Martha Nussbaum entwickelt.⁴⁵ Dieses sozioethische Konzept geht davon aus, dass der Mensch und damit das Menschsein durch spezifische Eigenschaften charakterisiert wird, aus denen sich bestimmte Fähigkeiten ("capabilities"), namentlich

- Leben
- Körperliche Gesundheit
- Körperliche Integrität
- Sinne, Vorstellungen und Gedanken
- Gefühle
- Praktische Vernunft
- Zugehörigkeit
- Andere Lebewesen
- Spiel
- Kontrolle über die eigene Umwelt

herleiten lassen.⁴⁶ Die Natur des Menschen ist demnach dadurch geprägt, bestimmte Fähigkeiten zu besitzen. Fähigkeiten, die es ermöglichen, ein gutes Leben – ein menschenwürdiges Leben – zu führen. Aus der Eigenschaft einen eigenen Körper zu haben, folge etwa, dass der Mensch die Fähigkeit besitzt, sich gesund zu ernähren. Wie der Mensch jedoch seine eigenen Fähigkeiten entfaltet – ob er sich gesund ernährt – unterliegt seiner eigenen Entscheidungsfreiheit. Es werden keine Handlungsanweisungen aufgestellt, sondern die Grundvoraussetzungen für ein gutes Leben beschrieben. Jeder soll in seinen Freiheiten gefördert werden.

Können diese Fähigkeiten jedoch nicht realisiert werden, ist von sozialer Ungerechtigkeit auszugehen. Damit der Mensch daher in der Lage ist, diese Fähigkeiten zu entfalten, müssen Gesellschaft und Politik dafür Sorge tragen, dass die dafür notwendigen

⁴⁵ Nussbaum, *Frontiers of Justice*, 2006. Im Ursprung wurde dieses Konzept von Amartya Sen entwickelt, der diese Theorie erstmals 1979 in seinem Vortrag („Equality of What?“), gehalten an der Stanford University im Rahmen der Tanner Lectures on Human Values, vorstellte. Zur Weiterentwicklung des Begriffs der Befähigungsgerechtigkeit im Unterschied zu Sen vgl. Dabrock, *Befähigungsgerechtigkeit als Ermöglichung gesellschaftlicher Inklusion*, in: *Capabilities - Handlungsbe-fähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft*, hrsg. v. Hans-Uwe Otto / Holger Ziegler, 2010, S. 26 ff.

⁴⁶ Liste der Central Capabilities nach Martha Nussbaum in Otto/Scherr/Ziegler, *Wieviel und welche Normativität benötigt die Soziale Arbeit?*, *Befähigungsgerechtigkeit als Maßstab sozialarbeiterischer Kritik*, in: np 2010, 137, 158.

Voraussetzungen geschaffen werden. Denn zur Verwirklichung dieser Fähigkeiten ist der Mensch auf bestimmte Grundvoraussetzungen angewiesen, die er jedoch nicht selbst sicherstellen kann. Ziel der Befähigungsgerechtigkeit ist es daher, diejenigen Bedingungen zu schaffen, die es jedem Menschen ermöglichen, seine Fähigkeiten zu entfalten. Gleiche Befähigungschancen für alle, wie etwa ein allgemein zugängliches Bildungssystem oder eine staatlich garantierte Gesundheitsfürsorge, stellen den Ausgangspunkt des Befähigungsansatzes dar. Die Grundbefähigungen des Einzelnen hängen demzufolge von staatlichen Strukturen ab. Dies gilt auch mit Blick auf die Anforderungen des Umweltschutzes. Nur in einer Gesellschaft, die der Erhaltung der Umwelt – nicht zuletzt normativ – besondere Bedeutung beimisst, ist der Mensch in der Lage, seine Fähigkeiten, insbesondere diejenige, ein gutes, menschenwürdiges Leben zu führen, nachhaltig zu entwickeln. Effektiver und nachhaltiger Umweltschutz, gerade auch mit Blick auf zukünftige Generationen, ist deshalb eine unverzichtbare Grundvoraussetzung der Wahrnehmung und Entfaltung von Befähigungsgerechtigkeit.

Notwendig ist ein der Menschenwürde geschuldetes Minimum an Ressourcen, damit Menschen in der Lage sind, diese Fähigkeiten zu entwickeln und ein selbstbestimmtes Leben führen zu können (d.h. die Umsetzung von „capabilities“ in „functionings“). Diese Grundfähigkeiten stellen gleichsam Realisierungsbedingungen für die Menschenwürde dar. Der Staat ist demnach in der Pflicht, die bestehenden Ressourcen so zu verteilen, dass jeder Mensch befähigt wird, seine Fähigkeiten zu entwickeln und zu entfalten. Kinder, Kranke und Menschen mit Behinderungen brauchen z.B. mehr Güter bzw. Infrastrukturen, um die Rolle eines Gleichen anzunehmen.⁴⁷ Diese Verantwortung kann nicht auf das Individuum selbst übertragen werden. Dies ist allerdings nicht gleichzusetzen mit einer Entbindung von der Eigenverantwortung des Menschen, denn er muss erst befähigt werden, eigenverantwortlich zu handeln. Der Staat ist deshalb rechtlich so zu organisieren, dass der Einzelne größtmöglich eigenverantwortlich handeln kann.

4.3 Materielle Gerechtigkeitskonzepte

Diesen prozeduralen Gerechtigkeitskonzepten stehen auf der anderen Seite materielle Gerechtigkeitskonzepte gegenüber. Im Zentrum dieser materiellen Gerechtigkeitsdebatte stehen – kurz gesagt und auf den Punkt gebracht – diskursive und kritische Theorien der Gerechtigkeit,⁴⁸ die allesamt ihre Familienzugehörigkeit zur Rawlschen Gerechtigkeitstheorie als wirkungsmächtigster Variante des Neo-Kontraktualismus nicht bestreiten können.

4.3.1 Rawlsche Gerechtigkeitstheorie

Sowohl mit Blick auf die politische als auch auf die soziale Dimension des Verhältnisses von Recht und Gerechtigkeit haben sich die Grundannahmen der von John Rawls seit

⁴⁷ Otto/Scherr/Ziegler, Wieviel und welche Normativität benötigt die Soziale Arbeit?, Befähigungsgerechtigkeit als Maßstab sozialarbeiterischer Kritik, in: np 2010, 137, 149.

⁴⁸ Beispielhaft dafür hier nur Forst, Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, 2007, passim.

den 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts erarbeiteten „Theorie der Gerechtigkeit“ weitgehend durchgesetzt.

Hier wie dort ist sie verständlicherweise nicht ohne Kritik geblieben⁴⁹, aber ihr unverkennbares Fundament in der Kantschen Vernunftlehre⁵⁰ hat ihr andererseits beachtliche Gefolgschaft beschert.⁵¹ Inhaltlich geht es um ein Modell der subjektiven Begründung objektiver, für alle geltender, „richtiger“⁵² Regeln, Normen oder Grundsätze.

Rawls entwickelt in diesem Zusammenhang zwei zentrale Gerechtigkeitsgrundsätze und damit verbunden zwei wichtige Vorrangregeln.⁵³

Der erste Gerechtigkeitsgrundsatz lautet, dass jedermann das gleiche Recht auf das umfangreichste Gesamtsystem gleicher Grundfreiheiten besitzt. Dem zweiten Gerechtigkeitsgrundsatz zufolge müssen soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten unter der Einschränkung des gerechten Spargrundsatzes den am wenigsten Begünstigten den größtmöglichen Vorteil bringen sowie mit Ämtern und Positionen verbunden sein, die allen auf der Grundlage fairer Chancengleichheit offen stehen.

Nach der ersten Vorrangregel wiederum können die Grundfreiheiten nur um der Freiheit willen eingeschränkt werden, und zwar dann, wenn eine weniger umfangreiche Freiheit das Gesamtsystem der Freiheiten für alle stärkt und eine geringere als gleiche Freiheit für die davon Betroffenen annehmbar ist. Die zweite Vorrangregel schließlich befasst sich mit dem Vorrang der Gerechtigkeit vor Leistungsfähigkeit und Lebensstandard. Danach ist die faire Chancengleichheit dem Unterschiedsprinzip vorgeordnet, und zwar dann, wenn eine Chancenungleichheit die Chancen der Benachteiligten verbessert und eine besonders hohe Sparrate insgesamt die Last der von ihr Betroffenen mildert.

⁴⁹ Zusammenfassend dazu Tschentscher, Gerechtigkeit, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, 2006, Sp. 724, 730 unter Hinweis auf die libertären Vertreter der politischen Theorie (Nozick, Buchanan), die Entscheidungstheorie (Gauthier), die Diskurstheorie (Habermas, Alexy) oder den Kommunitarismus (MacIntyre, Walzer).

⁵⁰ Ausdrücklich in diesem Sinne Braun, Rechtsphilosophie im 20. Jahrhundert, 2001, S. 11; Hofmann, Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, 2000, S. 207.

⁵¹ Siehe nur Kim, Gerechtigkeit und Verfassung. Eine Rawlsche Deutung der bundesverfassungsgerichtlichen Formel „eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise“, 2004, passim; Hofmann, ebd., S. 62 ff., 206 ff.; vgl. ferner Loretan, Überpositive Gerechtigkeitstheorien sind unentbehrlich! Rechtsphilosophische Überlegungen, in: Richli (Hrsg.), Wo bleibt die Gerechtigkeit?, 2005, S. 39, 59 ff., 62.

⁵² Zur „Richtigkeit als Gerechtigkeit“ siehe insb. Sieckmann, Recht als normatives System, 2009, S. 229 f.

⁵³ Zum Folgenden siehe Rawls, Eine Theorie der Gerechtigkeit, S. 336 f.; siehe dazu eingehend Braun, Rechtsphilosophie im 20. Jahrhundert, S. 142 ff.; Kim, Gerechtigkeit und Verfassung, S. 148 ff.; Kunz/Mona, Rechtsphilosophie, Rechtslehre, Rechtssoziologie, 2006, S. 164 ff.

Unter dem Eindruck der Kritik, die seine Gerechtigkeitsgrundsätze und Vorrangregeln im rechtsphilosophischen/rechtstheoretischen Schrifttum erfahren haben,⁵⁴ hat Rawls im weiteren Verlauf seine Position modifiziert und relativiert.⁵⁵

So wird der erste Gerechtigkeitsgrundsatz der Freiheit nunmehr an den wesentlichen Einrichtungen der Verfassung ausgerichtet, der zweite Gerechtigkeitsgrundsatz - das sog. Differenzprinzip - wird vor allem als regulatives Prinzip der einfachen Gesetzgebung verstanden. Die in einem fairen Entscheidungsverfahren erzielten Ergebnisse erfahren damit über den Grundsatz konstitutioneller Freiheit eine vorläufige Rechtfertigung, ohne dass auf das Differenzprinzip als materieller Kontrollmaßstab verzichtet werden muss.⁵⁶

Im Ergebnis gelangt Rawls dazu, „dass soziale Kooperation ... zumindest dann, wenn wesentliche Verfassungsinhalte betroffen sind, soweit wie möglich unter Bedingungen stattfinden muss, die für alle Bürger als vernünftige und rationale Personen einsichtig und akzeptabel sind. Diese Bedingungen werden am besten mit Bezug auf die grundsätzlichen politischen und verfassungsrechtlichen Werte formuliert (die ihrerseits von einer politischen Gerechtigkeitskonzeption artikuliert werden), so dass auch angesichts einer Vielfalt umfassender Lehren von allen vernünftigerweise erwartet werden kann, dass sie ihnen zustimmen.“⁵⁷ Unter dem Grundgesetz wird diese Funktion der „politischen Gerechtigkeitskonzeption“ im Sinne einer Gerechtigkeitslehre durch die Verfassungsrechtsdogmatik im Allgemeinen und diejenige der Grundrechte (Abwehr-, Leistungs-, Gleichbehandlungs- und Teilhaberechte; Grundrechte als Wertordnung; Grundrechte als Verfahrensgarantien; Grundrechtliche Schutzpflichten) im Besonderen wahrgenommen.⁵⁸

Von daher verwundert es auch nicht, dass es die Rawlsche Gerechtigkeitstheorie sogar geschafft hat, in die Verfassungsrechtsprechung Aufnahme zu finden, und zwar in einem Zusammenhang, der die Bezugnahme auf die Rechtsphilosophie zumindest nicht unbedingt nahe legte. Hier ist das Länderfinanzausgleich-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu nennen, in dem dieses den Gesetzgeber verpflichtet, das verfassungsrechtlich nur in unbestimmten Begriffen festgelegte Steuerverteilungs- und Ausgleichssystem durch anwendbare, allgemeine, ihn selbst bindende Maßstäbe zu konkretisieren und zu ergänzen. Dabei verlange die Finanzverfassung eine „gesetzliche Maßstabgebung, die den rechtsstaatlichen Auftrag eines gesetzlichen Vorgriffs in die Zukunft (vgl. G. Husserl, *Recht und Zeit. Fünf rechtsphilosophische Essays*, 1955, S. 27 ff.) in der Weise erfüllt, dass die Maßstäbe der Steuerzuteilung und des Finanzaus-

⁵⁴ Siehe dazu noch einmal Tschentscher, *Gerechtigkeit*, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), *Evangelisches Staatslexikon*, Sp. 724, 730.

⁵⁵ Siehe dazu insb. Kim, *Gerechtigkeit und Verfassung*, S. 243 ff.

⁵⁶ Hofmann, *Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie*, S. 209 f.

⁵⁷ Rawls, *Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989*, hrsg. v. Hinsch, 1992, S. 356; ders., *Politischer Liberalismus*, 1998, passim; siehe dazu auch Pies/Leschke (Hrsg.), *John Rawls' politischer Liberalismus*, 1995, passim.

⁵⁸ Hofmann, *Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie*, S. 211.

gleichs bereits gebildet sind, bevor deren spätere Wirkungen konkret benannt werden.“⁵⁹ Dies mache es notwendig, dass das maßstabgebende Gesetz „in zeitlichem Abstand vor seiner konkreten Anwendung im Finanzausgleichsgesetz beschlossen und sodann in Kontinuitätsverpflichtungen gebunden“ werde, die seine „Maßstäbe und Indikatoren gegen aktuelle Finanzierungsinteressen, Besitzstände und Privilegien abschirmen.“⁶⁰ Auch wenn sich dabei „nicht ein allgemeiner ‚Schleier des Nichtwissens‘ (J. Rawls. Eine Theorie der Gerechtigkeit, 1. Aufl., 1975, S. 29 ff., 159 ff.) über die Entscheidungen der Abgeordneten“ breiten lasse, könne die Vorherigkeit des Maßstäbegesetzes doch eine institutionelle Verfassungsorientierung gewährleisten, die einen Maßstab entwickle, ohne dabei den konkreten Anwendungsfall schon voraussehen zu können.⁶¹

4.3.2 (Verhältnismäßige) Gleichheit

Und dennoch wird man fragen müssen, ob die Rawlsche Gerechtigkeitstheorie nicht doch – ungeachtet aller Akzeptanz, die sie in der Rechtsphilosophie gefunden hat – letztlich in den „luftigen Höhen“ derselben 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 Rechtsdogmatik „herunterzubrechen“. Auf dieser gesamtgesellschaftlichen Ebene müssen Gerechtigkeitsanforderungen respezifiziert und operationalisiert werden.⁶²

Regelmäßig geschieht dies unter Rückgriff auf den allgemeinen Gleichheitssatz des Grundgesetzes.⁶³ Als gleichsam traditionelle Ausformung des Prinzips der Gerechtigkeit ist danach nur (wesentlich) Gleiches auch gleich zu behandeln und darf oder muss gar (wesentlich) Ungleiches auch ungleich behandelt werden. Dies findet auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seine Bestätigung, heißt es doch dort ausdrücklich: „Der Gleichheitssatz verpflichtet den Gesetzgeber nicht, unter allen Umständen Gleiches gleich und Ungleiches ungleich zu behandeln. Nur dann ist nach Art. 3 Abs. 1 GG Gleiches gleich, Ungleiches aber nach seiner Eigenart zu behandeln, wenn die Gleichheit oder Ungleichheit in dem jeweils in Betracht kommenden Zusammenhang so bedeutsam ist, dass ihre Beachtung bei einer gesetzlichen Regelung nach einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise geboten erscheint.“⁶⁴

⁵⁹ BVerfGE 101, 158, 217.

⁶⁰ BVerfGE, ebd., 218.

⁶¹ BVerfGE, ebd.

⁶² Luhmann, Rechtssystem und Rechtsdogmatik, 1974, S. 20.

⁶³ Siehe dazu insb. Huster, in Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 Rn. 32 f. „Gleichheit als Gerechtigkeit“, Rn. 34 ff. „Gerechtigkeit als Gleichheit?“

⁶⁴ BVerfGE 9, 124, 129 f.

Im jüngeren rechtswissenschaftlichen Schrifttum wird dabei zum Teil versucht, den Grundsatz der Gerechtigkeit über den Begriff der Gleichbehandlung (im Sinne einer identischen Behandlung) zu konkretisieren, wobei der Gleichbehandlung eine gewisse Vorrangstellung in dem Sinne erwachsen soll, dass eine Gleichbehandlung dann geboten ist, wenn keine Gründe für eine Ungleichbehandlung vorliegen (Gleichheitspräsumtion im Sinne von Ernst Tugendhat).⁶⁵ Bisweilen wird aber auch gerade das Prinzip der Gleichbehandlung für sekundär gehalten und stattdessen darauf abgestellt, ob der betroffenen Person mit gleicher Achtung und gleichem Respekt begegnet werde (normativer Gleichheitsbegriff im Sinne Ronald Dworkins).⁶⁶ Obwohl sich beide Ansätze nicht unmittelbar widersprechen, führt die unterschiedliche rechtsphilosophische Rückbindung zumindest zu einer divergierenden Akzentsetzung, die sich auch verfassungsrechtsdogmatisch niederschlägt.

Auf der Grundlage des normativen Gleichheitsbegriffs gelangt man nämlich zu einem Eingriffsmodell des Gleichheitsrechts,⁶⁷ das zwischen internen und externen Zwecken sowie Gerechtigkeits- und Nützlichkeitsüberlegungen unterscheidet. In der Konsequenz wird entweder lediglich die Entsprechung zwischen einer rechtlichen Differenzierung und den relevanten Ungleichheiten geprüft oder eine echte Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist deshalb die inhaltliche These, dass die Gestaltung von Vergleichsbeziehungen entweder auf Gerechtigkeits- oder Nützlichkeitsüberlegungen beruhen kann und dass diese Gründe auch verfassungsrechtsdogmatisch folgenreich werden, weil sie nämlich entweder durch eine Entsprechungs- oder eine Verhältnismäßigkeitsprüfung verarbeitet werden müssen. Der „Dualismus von Gerechtigkeits- und Nützlichkeitsüberlegungen“ wird dabei als Ausprägung einer grundlegenden normativen Unterscheidung begriffen, der zufolge politische Entscheidungen auf Prinzipienargumenten, die sich auf Betroffenenrechte beziehen, oder auf Zielsetzungsargumenten, die auf die Verfolgung kollektiver Güter gerichtet sind, beruhen.

Die Unterscheidung von Rechten und Zielen zeitigt Konsequenzen für die gleichheitsrechtliche Dogmatik. Differenzierungen, die einen internen Gerechtigkeitszweck verfolgen, orientieren sich an den Gleichheitsrechten der Vergleichspersonen. Zielbestimmte Differenzierungen geraten hingegen mit diesen Rechten in Konflikt und müssen in eine Abwägung mit ihnen eingestellt werden.

4.4 Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Ganz gleich, welchen der dargestellten Wege einer Respezifizierung und Operationalisierung von Recht und Gerechtigkeit man aber beschreitet, geht es letzt-

⁶⁵ Vgl. zu diesem Ansatz insb. Gosepath, Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, 2004, passim.

⁶⁶ Vgl. zu diesem Ansatz insb. Dworkin, Bürgerrechte ernstgenommen, 1984, S.370 und passim.

⁶⁷ Siehe dazu und zum Folgenden eingehend und instruktiv Huster, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 3 Rn. 34 ff., 42 ff., 49 ff., 82 ff.; ders, Rechte und Ziele. Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, 1993, S. 29 ff. und passim.

lich stets um die „adäquate Komplexität konsistenten Entscheidens“. ⁶⁸ Konsistenz meint dabei formale Gleichheit in dem Sinne, wie es das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung in die Formel fasst, dass „weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich, noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich“ behandelt werden dürfe. ⁶⁹ Willkürlich ist danach ein Handeln, das sich nicht am Gerechtigkeitsgedanken orientiert.

Lange Zeit war dies der Fall, wenn sich für das Handeln keine vernünftigen Erwägungen finden ließen, die sich aus der Natur der Sache ergaben oder sonst wie einleuchtend waren. Schließlich war Willkür „im objektiven Sinn zu verstehen als eine Maßnahme, welche im Verhältnis zu der Situation, der sie Herr werden wollte, tatsächlich und eindeutig unangemessen“ war. Seit Anfang der 80er Jahre des vergangenen Jahrhunderts ist das Bundesverfassungsgericht dann im Sinne der sog. „neuen“ Formel dazu übergegangen, einen Verstoß gegen das Gleichheitsgebot anzunehmen, „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.“ ⁷⁰

Sicherlich geht damit eine „strikte Formalisierung von Gerechtigkeit“ ⁷¹ einher; und zweifellos verlagert sich auf diese Weise das Problem der Gerechtigkeit von der Einzelfallgerechtigkeit zur konsistenten Zuordnung verschiedener Fälle. ⁷² Und dennoch erscheint ein solch formales Verständnis von Gerechtigkeit nicht zuletzt deshalb als vorzugswürdig, weil es Philosophie und Politik in der Domäne des Rechts gleichermaßen auf Distanz hält. Nur das Recht vermag die „geordnete Speicherung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, die stete Systematisierung kollektiv verbindlicher Entscheidungen, die Bewahrung institutioneller Formtypik, den formell kontrollierten Einzelfallbezug und die Anwendungsgleichheit“ zu garantieren. ⁷³ Gleichheit im Sinne konsistenten Entscheidens steht dann durch seine Argumentationshorizonte und Operationsmethoden für voraussehbare Regelhaftigkeit und gegen unberechenbare Beliebigkeit. ⁷⁴

⁶⁸ Dazu insb. Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, S. 214 ff., 225 (dort vor allem zur „adäquaten Komplexität“).

⁶⁹ Zur diesbezüglichen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und zum Folgenden siehe mit dezierten Nachweisen Heun, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Art. 3 Rn. 19 ff.

⁷⁰ Siehe auch dazu mit zahlreichen Nachweisen ders., ebd., Rn. 21, wobei sich dahinter wohl kaum ein ernsthafter verfassungsrechtsdogmatischer Gegensatz verbergen dürfte, siehe dazu ebenfalls ders., ebd., Rn. 22 m.w.N.

⁷¹ Osterkamp, Juristische Gerechtigkeit, S. 126.

⁷² Luhmann, Das Recht der Gesellschaft, S. 357.

⁷³ Di Fabio, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 155.

⁷⁴ So zutreffend ders., ebd., S. 149.

Das ist nicht eben wenig, auch nicht für die Bewältigung konkreter Gerechtigkeitsprobleme im Umweltrecht. Dabei wird es aber vermutlich wenig erfolgversprechend sein, auf materielle Gerechtigkeitskriterien zu vertrauen, wobei allenfalls die Beachtung des Gleichheitssatzes eine Ausnahme bilden könnte. Daneben wird vielmehr an die Stelle materieller Gerechtigkeitsansätze ein stärker prozedurales und damit formalisiertes Verständnis von Gerechtigkeit treten müssen. Wenn objektive Gerechtigkeit nicht zu erreichen ist, verlagert sich das Problem der Gerechtigkeit – auch im Umweltrecht – letztlich auf das Verfahren der Entscheidungsfindung.⁷⁵

Auch insoweit erscheint es sinnvoll und geboten, eine Analyse der höchstrichterlichen Rechtsprechung in einem ausgewählten Referenzgebiet vorzunehmen. Hier wäre etwa zu fragen, welchen Stellenwert Argumentationstopoi, wie Information, Partizipation, Transparenz und Akzeptanz, in konkreten gerichtlichen Entscheidungen besitzen. Besonderes Augenmerk könnte in diesem Zusammenhang z.B. auf die Kontrolle von Abwägungsverfahren und -entscheidungen gerichtet werden. Was die darin sichtbar werdende Verantwortungsattribution anbelangt, so sollte sich die Untersuchung aber nicht allein auf die Analyse der einschlägigen Rechtsprechung fokussieren, sondern ganz bewusst auch den Gesetzgeber in den Blick nehmen und bspw. danach fragen, inwieweit er eigentlich seiner Verantwortlichkeit für eine unter prozeduralen Gesichtspunkten gerechte Ausgestaltung des Umweltrechts nachkommt bzw. welcher Impulse es ggfl. bedarf, um aus diesem Blickwinkel seine gesetzgeberische Verantwortung für ein „gerechtes“ Umweltrecht zu optimieren. Hier können die prozeduralen Gerechtigkeitskonzepte als Argumentationshaushalte dienen, aus denen der Gesetzgeber seine rechtspolitischen Maßstäbe für ein „gerechtes“ Umweltrecht speist. Für all diese Fragen erscheint es auch insoweit sinnvoll, als Referenzgebiet dasjenige des Immissionsschutzrechts auszuwählen, weil gerade dort standardisierte Verfahren – zu denken ist etwa an die Umweltverträglichkeitsprüfung – mit ausgeprägten Informations- und Beteiligungsrechten eine herausgehobene Bedeutung besitzen und sich deshalb als Beobachtungsgegenstand für die Einhaltung prozeduraler Gerechtigkeitsanforderungen mit Blick auf Rechtsprechung und Gesetzgebung nachgerade anbieten.

Ganz konkret muss es nachfolgend vor diesem Hintergrund um die Herausarbeitung der inhaltlichen Kriterien von Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht gehen. So kommt es nunmehr darauf an, den materiellen Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit und den formellen Aspekt der Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht im Einzelnen inhaltlich zu präzisieren und damit für die nachfolgenden Forschungsüberlegungen sachgerecht aufzubereiten, insb. mit Blick auf die Rechtsprechungsanalyse im ausgewählten Referenzgebiet.

⁷⁵ In diesem Sinne auch jüngst Winkler, Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkungen zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012, DVBl. 2013, 1017, 1018.

4.4.1 Materielle Dimension: Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht

Auf der materiellen Ebene sind im Rahmen einer gerechten Verteilung⁷⁶ von Umweltgütern und nicht vermeidbaren Umweltlasten sowohl die (verhältnismäßige) Gleichbehandlung als auch das Abwägungsgebot beachtlich. Hintergrund dessen ist die Operationalisierung der Rawlschen Gerechtigkeitstheorie durch den allgemeinen Gleichheitssatz (vgl. Kap. 4.3.2).

4.4.1.1 (Verhältnismäßige) Gleichheit

Sachgerechte Verteilungskriterien

Besonderes Augenmerk ist hierbei zum einen auf die Erarbeitung sachgerechter Verteilungskriterien zu legen, die sich bei der jeweiligen Betrachtung des zu verteilenden Umweltgutes entsprechend voneinander unterscheiden müssen.

Zu denken ist vor allem an (lebensnotwendige) Umweltgüter, die einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung unterstellt sind. In diese Gruppe gehören Güter, die einer natürlichen Verknappung unterliegen oder die von Hause aus unbegrenzt zur Verfügung stehen und erst durch normative Regelungen einer künstlichen Verknappung zugeführt werden.⁷⁷ Vor dem Hintergrund der unbezweifelbaren Lebensnotwendigkeit dieser Umweltgüter (bspw. Luft und Wasser) findet der Gleichheitsgedanke als striktes Verteilungskriterium Anwendung. Diese Gruppe der Umweltgüter muss der Bevölkerung in gleichem Umfang und auf gleichwertige Art und Weise zur Verfügung stehen. Dies folgt aus den verfassungsrechtlichen verankerten Regelungen des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG), der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) sowie des Grundrechts auf Leben und Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), wonach für den Staat beim Zugang zu lebensnotwendigen und gesundheitsrelevanten Umweltgütern eine Pflicht zum Schutz vor Eingriffen in Leben und Gesundheit besteht, die gegenüber allen Menschen strikt gleichmäßig auszuüben ist, so dass alle Menschen gleichmäßig Zugang zu diesen Gütern haben müssen.⁷⁸ Allein bei besonders Bedürftigen (Kranke, Schwangere, Kinder) kann eine Differenzierung nach Bedürfniskriterien erfolgen.

Des Weiteren ist an die Verteilung von Umweltlasten zu denken, die in der Gesellschaft unvermeidbar anfallen und rechtlichen Vorgaben unterworfen sind. Die besondere Problematik in diesem Bereich beruht auf der Tatsache, dass die Auswirkungen von Umweltlasten durchaus grenzüberschreitend und nicht notwendigerweise am Ort der Verursachung zum Tragen kommen. Der Gleichheitsgedanke wird daher für eine gerechte Verteilung von Umweltlasten proportional angewendet. Dem entsprechend müssen die anzuwendenden Verteilungskriterien jeweils im Einzelfall betrachtet werden. Hierzu zählt etwa die Berücksichtigung bereits bestehender Vorbelastungen eines Gebietes, insbesondere unter Beachtung seiner Regenerationsfähigkeit und maximal

⁷⁶ Vgl. Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20a Rn. 7.

⁷⁷ Winkler, Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkung zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012, DVBl. 2013, 1017 (1019).

⁷⁸ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, Rn. 44 ff.

möglichen Assimilationskapazität. Bei der Anwendung des Verursacherprinzips gegenüber den für die jeweilige Umweltlast verantwortlichen Verursachern sollte zwar deren Leistungsfähigkeit herangezogen werden. Jedoch muss das Verursacherprinzip strikte Anwendung finden, um eine vorschnelle (ungerechte) Verteilung nach dem Gemeinlastprinzip zu vermeiden. Zudem muss bei der Nutzung regenerativer und endlicher Ressourcen sowie bei der Aufnahme- und Anpassungsfähigkeit der Umwelt gegenüber Schadstoffen stets der Aspekt der Nachhaltigkeit beachtet werden (Art. 20 a GG).

Der Gleichheitsgedanke ist demgegenüber als Verteilungskriterium bei Umweltgütern, die nicht als lebensnotwendig eingestuft werden, nicht strikt anwendbar. Gleiches gilt für Umweltlasten, die dem freien Marktgeschehen überlassen bleiben und der wirtschaftlichen Gewinnerzielung dienen. Den Teilhabeansprüchen der Bewerber müssen diese Umweltgüter und -lasten zwar in gleichem Umfang und auf gleichwertige Art und Weise zur Verfügung stehen, sofern durch allgemein anerkannte Gründe keine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist (Art. 3 Abs. 1 GG).⁷⁹ Jedoch können neben dem Gleichheitsgedanken für das jeweilige Auswahlverfahren andere maßgebliche Verteilungskriterien bestimmt werden, die aber sachlich gerechtfertigt sein müssen.

Maßstab der Verhältnismäßigkeit

Neben den sachgerechten Verteilungskriterien muss dem Maßstab der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen werden. Konflikte bei der Verteilung von Umweltgütern und -lasten sollen in schonender Weise ausgeglichen werden.⁸⁰ Die Prüfung der Verteilung von zu tragenden Umweltbelastungen und der Teilhabe an Umweltgütern erfolgt individualisiert.⁸¹ Einer Modifikation des Verhältnismäßigkeitsmaßstabes hin zu einer Gruppenbetrachtung bedarf es im Rahmen der Verteilungsgerechtigkeit dort, wo Umweltbelastungen bzw. die Teilhabe an und der Erhalt von Umweltgütern nicht von einzelnen getragen werden. Denkbare Anwendungsfälle sind insbesondere die Verhinderung der Entstehung neuer (vermeidbarer) Umweltbelastungen und die Beseitigung bestehender Belastungen nach dem Verursacher- oder Gemeinlastprinzip.

4.4.1.2 Abwägungsgebot (im Einzelfall)

Des Weiteren muss auch die Abwägung gegenläufiger Interessen bei der Verteilung von Umweltgütern und Umweltlasten Beachtung finden. Neben den häufig im Vordergrund stehenden ökonomischen und sozialen Aspekten müssen auch die ökologischen Aspekte gestärkt werden, damit diese zumindest gleichberechtigt in die Abwägung mit eingehen. Allerdings handelt es sich hierbei eher um verfahrensrechtliche Fragestellungen, die nachfolgend dargestellt werden.

⁷⁹ Klopfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, Rn. 36 ff.

⁸⁰ Martini, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, 2008, S. 75.

⁸¹ Winkler, Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkung zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012, DVBl. 2013, 1017 (1020); hierzu ausführlich Martini, Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung, 2008, S. 76 f.

4.4.2 Formelle Dimension: Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht⁸²

4.4.2.1 Abwägungsverfahren und Abwägungsergebnis

Für ein gerechtes Abwägungsergebnis ist es nicht zielführend, wenn die Gleichberechtigung ökologischer Aspekte im Verhältnis zu ökonomischen und sozialen Aspekten bereits von vornherein als wirklichkeitsfremd bezeichnet wird.⁸³ Im Rahmen einer konsequenten Gleichbehandlung aller in die Abwägung einzustellenden Kriterien ist es vielmehr essenziell, dass die ökologischen Aspekte in ihrer Gewichtung nicht hinter die anderen Kriterien zurücktreten⁸⁴ und im jeweiligen Fall erschöpfend ausgelotet werden (z.B. biotische und abiotische Beeinträchtigungen, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes).

Auch ist darauf zu achten, dass bei der Gewichtung der ökonomischen Komponente nicht nur eine kurz- bis bestenfalls mittelfristige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu Grunde gelegt wird. Langfristige Wirtschaftlichkeit, inklusive einer möglichen Realisierung von Risiken und den damit verbundenen Kosten, auch für zukünftige Generationen, muss die maßgebliche Perspektive sein. Eine solche Betrachtung wird etwa bei der Frage nach der Akzeptanz bei der Beseitigung bestehender Belastungen nach dem Verursacher- oder Gemeinlastprinzip eine Rolle spielen.⁸⁵

4.4.2.2 Information - Partizipation - Akzeptanz

Verfahrensentscheidungen werden von den Betroffenen eher als gerecht akzeptiert, wenn sie möglichst weitreichende Informationen über anzuwendende Kriterien und Verfahrensabläufe erhalten und am Verfahren beteiligt werden.⁸⁶ Die Einflussnahme einzelner Gruppen gestaltet sich dabei unterschiedlich und kann zu einer mangelnden Akzeptanz bei lediglich geringer Beteiligung führen.

Bspw. können Lobbyisten als sozial und wirtschaftlich starke Gruppe durch die Finanzierung von Forschungsprojekten Einfluss auf die Wissenschaft nehmen und hierdurch indirekt auch Verfahrensentscheidungen beeinflussen. Einzelne Betroffene (sog. diffuse Beteiligte) stellen demgegenüber eine sozial und wirtschaftlich schwächere und in sich inhomogene Gruppe dar, deren Interessen nur durch Organisation, z. B. in Form von Umweltverbänden, gebündelt und durchgesetzt werden können. Die schwächste Grup-

⁸² Zur Frage, ob ein gerechtes Verfahren eine gerechte Verteilung zum Ergebnis hat Epp, Divergierende Konzepte von „Verfahrensgerechtigkeit“. Eine Kritik der Procedural Justice Forschung, 1998; Röhl, Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick, ZfRSoz 1993, 1 (9).

⁸³ Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20a Rn. 9, m. w. N.

⁸⁴ Hauff/WCED (Hrsg.), Our Common Future, 1987, S. 44.

⁸⁵ Ausführlich zu der Frage, ob die Kostenanlastung nach dem Verursacher- oder Gemeinlastprinzip zu einer sozial gerechten Verteilung führen kann, Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, Rn. 16 f. m. w. N.

⁸⁶ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, Rn. 73 ff.

pe sind zweifellos die zukünftigen Generationen⁸⁷, die ihre Interessen nicht selbst durchsetzen können. Hier muss die Frage gestellt werden, wie sie beteiligt und in welcher Form den gegenwärtigen Generationen Handlungsbeschränkungen auferlegt werden können, um ihnen im Rahmen des Nachhaltigkeitsgrundsatzes entsprechende Entwicklungs- und Lebensmöglichkeiten zu bewahren, ohne jedoch die eigene Entwicklung zu beeinträchtigen.⁸⁸ Diskutiert werden in diesem Zusammenhang institutionelle Absicherungen durch Nachweltschutzverbände, unabhängige Bundes- und Landesumweltzentralen, einen Ombudsmann für Nachweltschutz, Beratungsgremien oder einen Rat für nachhaltig zukunftsverträgliche Entwicklung als zusätzliches Organ der Gesetzgebung.⁸⁹

Um die Akzeptanz gegenüber Verfahrensentscheidungen im Hinblick auf alle Gruppen zu erhalten, ist es notwendig ihre unterschiedliche Durchsetzungsfähigkeit über die Gewichtung der Teilhabe derart auszugleichen, dass keine Ungerechtigkeit entsteht. Dies setzt einen respektvollen Umgang der einzelnen Gruppen miteinander voraus.

Und nicht zuletzt sorgt eine mögliche Durchsetzbarkeit der Teilhabe in gerichtlichen Verfahren für eine gesteigerte Akzeptanz.⁹⁰

4.5 Gesamtergebnis

Als Grundlagen für die Analyse des Umweltrechts auf Gerechtigkeitsanforderungen und deren Umsetzung konnten aus gerechtigkeits-theoretischer Perspektive (Recht und Gerechtigkeit) prozedurale und materielle Gerechtigkeitskonzepte eruiert werden. Ihnen lassen sich aber auf Grund ihres hohen Abstraktionsgrades nur sehr bedingt inhaltliche und prozedurale Kriterien von Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht entnehmen.

Als solche sind im Rahmen einer gerechten Verteilung von Umweltgütern und nicht vermeidbaren Umweltlasten sicherlich der Grundsatz verhältnismäßiger Gleichbehandlung und das Abwägungsgebot zu nennen. Dabei dürfte der sachgerechten Ausgestaltung der Abwägungsverfahren, vor allem mit Blick auf die Information, die Partizipation und die Akzeptanz der jeweiligen gesellschaftlich relevanten Gruppen, besondere Bedeutung zukommen.

Inwieweit sich das Umweltrecht dabei letztlich als gerecht erweist, dürfte allerdings kaum durch gerechtigkeits-theoretische Überlegungen zu steuern sein. Vielmehr wird

⁸⁷ Vgl. Hauff/WCED (Hrsg.), *Our Common Future*, 1987, S. 43 ff.

⁸⁸ Die Auflösung dieses Konfliktes strebt die Brundtland-Kommission durch Bedürfniskriterien an Hauff/WCED (Hrsg.), *Our Common Future*, 1987, S. 43 ff. Da sich die Bedürfnisse zukünftiger Generationen nur schwer postulieren lassen, werden diesem Ansatz Gleichheitskriterien Bosselmann/Schröter, *Umwelt und Gerechtigkeit*, 2001, S. 50 ff. bzw. das Vertragsmodell nach Rawls *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 9. Auflage 1996, S. 327 ff. entgegengesetzt.

⁸⁹ Beaucamp, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 196 ff. m.w.N.

⁹⁰ Koch, *Die Verbandsklage im Umweltrecht*, NVwZ 2007, 369, 370 f. m.w.N.; Krüper, in: Klopfer, (Hrsg.), *Rechtsschutz im Umweltrecht*, 2014, S. 163, 180.

es ganz maßgeblich darauf ankommen, in welchem Umfang sich die einzelnen Staatsfunktionen (Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung) auf den unterschiedlichen Normsetzungsebenen (Völkerrecht, Europarecht, Verfassungsrecht, Einfaches Gesetzesrecht) dem Gerechtigkeitsgedanken und daraus resultierenden Gerechtigkeitsanforderungen verpflichtet wissen.

Insoweit wird – nach der Darstellung der Gerechtigkeitsanforderungen auf den unterschiedlichen Normsetzungsebenen (siehe Kapitel 5) – der Umsetzung dieser Gerechtigkeitsanforderungen anhand des ausgewählten Referenzgebietes „Recht der Luftreinhaltung“ in Kapitel 6 nachgegangen. Nur damit lässt sich vermutlich Aufschluss darüber erzielen, wie „gerecht“ das Umweltrecht ist.

5 Gerechtigkeitsanforderungen im höherrangigen Recht (Michalk)

In diesem Kapitel werden die bestehenden Gerechtigkeitsanforderungen des internationalen und europäischen Rechts sowie der nationalen Verfassung, einschließlich der anerkannten Prinzipien des Umweltrechts dargestellt. Die hierbei ermittelten Gerechtigkeitsanforderungen sollen den Maßstab für die weitere Untersuchung des einfach- und untergesetzlichen Umweltrechts bilden.

Es besteht allerdings die Gefahr eines Zirkelschlusses, indem bei der Frage nach der Gerechtigkeit als Maßstab des Rechts wiederum das Recht als Maßstab der Gerechtigkeit herangezogen wird.⁹¹ Gleichwohl wird man eine Wechselwirkung zwischen der Gerechtigkeit und dem Recht nicht verneinen können. So ist Gerechtigkeit als eine Hauptaufgabe des Rechts und das Recht als das wichtigste Instrument zur Durchsetzung von Gerechtigkeit zu qualifizieren.⁹² Adressat eines damit verbundenen Auftrags zur Umsetzung von Gerechtigkeitsvorstellungen im Recht ist vornehmlich der Gesetzgeber; im Rahmen arbeitsteiligen Zusammenwirkens obliegt die Verwirklichung der Gerechtigkeitskonzepte zudem der Rechtsprechung.⁹³ Daraus ist zu schlussfolgern, dass im geltenden Recht bereits zahlreiche Anknüpfungspunkte für Gerechtigkeitskonzepte bestehen, eine vollständige Kongruenz zwischen Recht und Gerechtigkeit jedoch nicht zwingend vorliegt bzw. bestimmte Gerechtigkeitsprobleme vom Recht nicht hinreichend berücksichtigt werden.⁹⁴

Die Beantwortung der Frage nach der Berücksichtigung von Gerechtigkeitskonzepten durch das Recht wird zudem durch die häufig anzutreffende Offenheit des Rechts erschwert. Denn neben Regeln, die eine zwingende Rechtsfolge enthalten und unmittelbar anwendbar sind, genießen auch Rechtsprinzipien im materiellen Sinne positive Rechtsgeltung.⁹⁵ Letztere lassen sich nach rechtssatzförmigen Prinzipien, die einen unmittelbar anwendbaren Maßstab enthalten und sog. offenen Prinzipien, die noch konkretisierungsbedürftig sind, differenzieren. Teil dieser offenen Prinzipien sind wiederum dogmatisierte Prinzipien (auch allgemeine Rechtsprinzipien), die eng mit dem

⁹¹ Dreier, Recht und Gerechtigkeit, in: Grimm (Hrsg.), Einführung in das Recht, 2. Aufl. 1991, S. 95, 101.

⁹² Szekessy, Gerechtigkeit und inklusiver Rechtspositivismus, 2003, S. 40; Kluth, Gerechtigkeit, in: FS Kirchhof, 2013, § 29 Rn. 2; speziell zur Effizienz als weiteren Aufgabe des (Umwelt-)Rechts: Rowe, Gerechtigkeit und Effizienz im Umweltrecht – Divergenz und Konvergenz, in: Gawel (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht, 2001, S. 303 ff.

⁹³ Voßkuhle, Rechtsprechen, in: FS Kirchhof, 2013, § 86 Rn. 8; Kluth, Gerechtigkeit, in: FS Kirchhof, 2013, § 29 Rn. 2; Grzeszick, Art. 20 (VI), in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, Rn. 66; vgl. ferner Hollerbach, Gerechtigkeit und Recht, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd. 2, 7. Aufl. 1986, Sp. 898, 902 mit Verweis auf die fortwährende Determinierung in Form von Rechtssätzen, Rechtsakten und Rechtssprüchen vor dem Hintergrund der Gerechtigkeit im Sinne eines geschichtlichen Rechtsprinzips.

⁹⁴ Ausdrücklich mit Hinweis auf das Problem der ökologischen Gerechtigkeit Osterkamp, Juristische Gerechtigkeit, 2004, S. 201 f.; jüngst im Hinblick auf die Generationengerechtigkeit im umfassenden Sinne Kahl, „Soziale Gerechtigkeit“ oder Generationengerechtigkeit?, ZRP 2014, 17 ff.

⁹⁵ Hierzu und zur folgenden rechtstheoretischen Kategorisierung Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip 1999, S. 387 ff.

jeweiligen Rechtssystem verbunden sind und die Rechtsanwendung sowie Rechtsfortbildung unmittelbar steuern. Dagegen lenken die Leitprinzipien als weitere Unterkategorie der offenen Prinzipien lediglich den Blick des Gesetzgebers und Normanwenders in eine bestimmte Richtung, so dass sie in die Nähe eines Erkenntnis- und Arbeitsprinzips (auch politische Prinzipien) rücken, gleichwohl aber bereits zur positiven Rechtsordnung gehören. Zwischen den Polen eines dogmatisierten Rechtsprinzips und eines Leitprinzips sind zudem zahlreiche Übergangsformen möglich. Kriterien für die Qualifizierung als dogmatisiertes Prinzip sollen dabei ein Mindestmaß an rationalem Gehalt sowie die Klarheit, Eindeutigkeit und Homogenität in der Aussage sein.

Insbesondere die Existenz von Prinzipien, die gleichzeitig moralischer Natur und Teil der Rechtsordnung sind (sog. Prinzipienargument), bildet neben der Unbestimmtheit und folglich der notwendigen Wertung des positiven Rechts (sog. Wertungsargument) sowie der Unterscheidung von Recht und Nicht-Recht im Falle evidenter Ungerechtigkeit (sog. Unrechtsargument) eine wichtige Argumentationsgrundlage dafür, sich von Seiten der Rechtswissenschaft zur Gerechtigkeit zu äußern.⁹⁶

5.1 Untersuchungsrahmen

Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung sind die im Rahmen von Kap. 4 herausgearbeiteten Gerechtigkeitskonzepte und deren wesentlichen Respezifizierungs- und Operationalisierungsinstrumente. Namentlich handelt es sich dabei um

- Generationengerechtigkeit,
- Ökologische Gerechtigkeit,
- Chancengerechtigkeit,
- Eigenrechte der Natur,
- Befähigungsgerechtigkeit,
- Verhältnismäßige Gleichheit und
- Abwägungsgebot.

In einem ersten Schritt werden in den Rechtsgrundlagen der verschiedenen Regelungsebenen einzelne Aspekte der jeweiligen Gerechtigkeitskonzepte identifiziert. Der Begriff der Gerechtigkeit wird in den Normen dabei explizit nur selten auftreten. Vielmehr sollen rechtliche Instrumente aufgezeigt werden, die das jeweilige Gerechtigkeitskonzept, z. B. durch einen Bewahrungs- oder Nutzungsaspekt, adressieren. Die Gerechtigkeitskategorien der Verteilungsgerechtigkeit (bzgl. der Zuerkennung von Pflichten und Rechten bei der Verteilung von Umweltlasten und Umweltgütern) sowie der Verfahrensgerechtigkeit (bzgl. der Berücksichtigung von Bevölkerungsgruppen bei Entscheidungsverfahren und –prozessen) werden dabei als umsetzungsorientierte, übergeordnete und vorstrukturierende Differenzierung ebenfalls berücksichtigt. Die Zuschrei-

⁹⁶ Osterkamp, Juristische Gerechtigkeit, 2004, S. 26 ff.; gegensätzlich hierzu die Trennungsthese vgl. Kluth, Gerechtigkeit, in: FS Kirchhof, 2013, § 29 Fn. 11 mit Verweis auf Kelsen, Die Illusion der Gerechtigkeit, 1985; Osterkamp, Juristische Gerechtigkeit, S. 10 ff.; zur allgemeinen Zurückhaltung der Juristen gegenüber der Gerechtigkeit als eigenständigem Argumentationstopos Hollerbach, Gerechtigkeit und Recht, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd. 2, 7. Aufl., Sp. 898, 902.

bung rechtlicher Regelungen zu einem konkreten Gerechtigkeitskonzept ist wegen vielfältiger Überschneidungen der einzelnen Gerechtigkeitskonzepte sowie der häufig lediglich mittelbaren Wirkungsweise der rechtlichen Regelungen nicht ohne weiteres stringent möglich und unterliegt zudem in starkem Maße einer Wertung. Daher sollen die Grundkonzeption und die Funktionsweise der einzelnen normativen Grundlagen, insbesondere im Hinblick auf ihre Rechtsqualität, zunächst erläutert und mögliche Handlungsanweisungen ermittelt werden. Dies geschieht unter Zuhilfenahme der klassischen Auslegungsregeln sowie der Auswertung einschlägiger Literatur und höchstgerichtlicher Rechtsprechung. In einem dritten Schritt soll eine Systematisierung und Gruppenbildung der ermittelten Anforderungen an die Gerechtigkeit im Umweltrecht erfolgen, um eine Anschlussfähigkeit der Untersuchungen zur einfach- und untergesetzlichen Umsetzung in einem Referenzgebiet herzustellen.

5.2 Umweltvölkerrecht

Entstehung und Geltung des Völkerrechts und somit auch des Umweltvölkerrechts beruhen auf dem Konsensprinzip, wobei die Staaten als gleichgeordnete Rechtssubjekte gleichzeitig Normgeber und Normadressat sind, ohne einer „Verfassung der Regulationsnotwendigkeit“ zu unterliegen.⁹⁷ Allein der Konsens formal gleicher Staaten über bestimmte Regeln bewirkt dabei keine hinreichende Legitimation der Entscheidungen im Lichte der Verfahrensgerechtigkeit.⁹⁸ Vielmehr ist eine solche Ausgestaltung der Abstimmungsverfahren notwendig, die für eine materielle Gleichheit der Staaten sorgt, indem sie bspw. über die Regel „one state – one vote“ durch Stimmengewichtungen und die Notwendigkeit qualifizierter Mehrheiten hinausgeht.⁹⁹ Entsprechend der Verfahrensgerechtigkeit konzipierte Entscheidungsverfahren sind eine wichtige Voraussetzung für die Realisierung von Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Staaten. Besondere Effektivität im Hinblick auf Gerechtigkeit wird der Zusammenführung der Konzepte der Verfahrensgerechtigkeit und der Verteilungsgerechtigkeit attestiert.¹⁰⁰

⁹⁷ Ipsen, § 1 – Regelungsbereich und Geltungsgrund des Völkerrechts, in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 42 ff.; eingehend zur Frage der Konstitutionalisierung des Völkerrechts Scheyli, Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung im Völkerrecht, passim; zur grundsätzlichen Gleichheit aller Staaten Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 UN-Charta.

⁹⁸ Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 77 ff.

⁹⁹ Beyerlin, Umweltvölkerrecht, in: FS Kirchhof, 2013, § 106 Rn. 11 ff., der die Verfahrens- und die Verteilungsgerechtigkeit neben dem Konzept der nachhaltigen Entwicklung, dem Konzept der Vorsorge und dem Konzept der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortlichkeiten als Einzelausprägung der „internationalen Gerechtigkeit“ identifiziert; im Hinblick auf die Abstimmungs- und Entscheidungsmodalitäten im Rahmen der Globalen Umweltfazilität (GEF) als Modell Dolzer/Kreuter-Kirchhof, Das Umweltvölkerrecht als Wegweiser neuer Entwicklungen des allgemeinen Völkerrechts, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, 2010, S. 91, 111 ff.

¹⁰⁰ Mit dem Hinweis auf ein internationales Access-Benefit-Sharing-Regime Beyerlin, Umweltvölkerrecht, in: FS Kirchhof, 2013, § 106 Rn.14.

5.2.1 Rechtsquellen

Zu den Rechtsquellen des Umweltvölkerrechts zählen gemäß Art. 38 Abs. 1 IGH-Statut insbesondere die zwischen den Parteien geltenden völkerrechtlichen Verträge, die Regeln des Völkergewohnheitsrechts und die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Völkerrechts. Das Völkervertragsrecht als wichtigste Rechtsquelle des Umweltvölkerrechts erhält innerstaatliche Geltung durch einen Rechtsanwendungsbefehl. Im Bereich des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG erfolgt dies durch eine (grundsätzlich einfachgesetzliche, Verfassungsrecht nicht verdrängende) bundesrechtliche Regelung, dem sog. Vertragsgesetz. Das Völkergewohnheitsrecht setzt die Staatspraxis und die Anerkennung als Recht durch die Staaten voraus. Es gehört zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts i. S. v. Art. 25 GG, bedarf keines Transformationsaktes¹⁰¹ und ist in der innerstaatlichen Normenhierarchie zwischen Grundgesetz und einfachem Recht platziert.¹⁰² Allgemeine Rechtsgrundsätze, die ebenfalls zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts nach Art. 25 GG gehören, sind hingegen ihrem Ursprung nach völkerrechtsfremd; es handelt sich um anerkannte Rechtsprinzipien, die allen nationalen Rechtsordnungen gemeinsam sind.

Neben diesen verbindlichen Rechtsquellen kommt dem sog. soft-law, d.h. (zunächst) unverbindlichen, lediglich politisch bindenden Standards, Regeln und Grundsätzen, eine erhebliche praktische (normbildende und auslegungslenkende) Bedeutung im Umweltvölkerrecht zu. Ein Erstarken dieses soft-law zu rechtlich verbindlichem hard-law ist u. a. im Wege der Anerkennung als Völkergewohnheitsrecht möglich.

5.2.2 Übergreifende Prinzipien

Da vorrangig in Prinzipien der Gedanke der Gerechtigkeit zum Ausdruck kommt¹⁰³, sollen diese den Schwerpunkt der vorliegenden Untersuchung bilden. Die normative Einordnung der im Folgenden zu behandelnden übergreifenden Prinzipien¹⁰⁴ des Umweltvölkerrechts ist häufig umstritten. Der Begriff des Prinzips wird dabei nicht technisch verstanden. Hintergrund dessen ist die häufige synonyme Verwendung der Begriffe Prinzipien, Regeln, Konzepte.

¹⁰¹ Zur Aktualisierungs- und Scharnierfunktion des Art. 25 GG im Hinblick auf das jeweils aktuelle Recht Kunig, Völkerrecht und deutsches Recht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.) Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 135.

¹⁰² BVerfGE 112, 1, 24 – Bodenreform III; zum Meinungsstand m.w.N. Schmahl, Das Verhältnis der deutschen Rechtsordnung zu Regeln des Völkerrechts, JuS 2013, 961, 963 f.

¹⁰³ Epiney, "Gerechtigkeit" im Umweltvölkerrecht, APuZ 2007, S. 31, 32.

¹⁰⁴ Kritisch zum Begriff Beyerlin, „Prinzipien“ im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen?, in: FS Steinberger, 2002, S. 31, passim; so wie hier Proelß, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 105.

5.2.2.1 Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen

Das Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbelastungen (no harm rule) wurde im Trail-Smelter-Fall¹⁰⁵ als Völkergewohnheitsrecht anerkannt.¹⁰⁶ Demnach ist es untersagt, das eigene Hoheitsgebiet in einer Weise zu nutzen oder eine solche Nutzung zu gestatten, dass der Umwelt anderer Staaten oder der Umwelt herrschaftsfreier Räume erhebliche Schädigungen zugefügt werden.¹⁰⁷ In der Folge erwächst daraus eine Beschränkung der Verlagerung von Umweltlasten in andere Staaten bzw. hoheitsfreie Räume. Mithin hat das Prinzip verteilende Wirkung und adressiert damit die Chancengerechtigkeit, wenngleich die Effektivität vor dem Hintergrund der Bewältigung der globalen Umweltkrise als unzureichend bewertet wird.¹⁰⁸ Bei der Beurteilung der Erheblichkeit ist das Immissionsniveau des betroffenen Staates maßgeblich, so dass Vorbelastungen zu berücksichtigen sind.¹⁰⁹ Neben dieser repressiven Schutzwirkung ergibt sich aus dem Verbot auch eine präventive Schadensverhinderungspflicht (Präventionsgrundsatz)¹¹⁰, wonach alle möglichen und zumutbaren Maßnahmen, insbesondere die Einhaltung technischer Standards, zur Vermeidung wahrscheinlicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen getroffen werden müssen, woraus wiederum prozedurale Annexpflichten erwachsen (hierzu Kap. 5.2.3).¹¹¹

¹⁰⁵ Trail Smelter Arbitration (U.S. v. Canada), Schiedssprüche v. 16.4.1938 und 11.3.1941, RIAA III, 1905, 1938.

¹⁰⁶ BVerwGE 132, 151, 158 f. – Flughafen Weeze/Niederrhein; zur Qualifizierung als ius cogens s. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, § 8 Rn. 131 ff.; Dogmatische Fundierung erfährt die no-harm Regel u. a. im Prinzip „sic utere tuo ut alienum non laedas“, wonach ein Staat seine Rechte nicht so gebrauchen soll, dass einem anderen Staat Schaden entsteht (eingehend hierzu Hinds, Das Prinzip „sic utere tuo ut alienum non laedas“ und seine Bedeutung im internationalen Umweltrecht, AVR 30 (1992), S. 298, passim). Wegen seines unspezifischen materiellen Gehalts lasse sich dieser Grundsatz jedoch nicht für das internationale Umweltrecht nutzbar machen (Heintschel von Heinegg, § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 28); das Gleiche gelte für den Grundsatz der guten Nachbarschaft.

¹⁰⁷ Hierzu eingehend Epiney, Das "Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen": Relikt oder konkretisierungsfähige Grundnorm?, AVR 33 (1995), 309 ff.; s. auch Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, § 8 Rn. 116 ff.

¹⁰⁸ Caspar, Ökologische Verteilungsgerechtigkeit und moderner Rechtsstaat am Beispiel des Klimaschutzes, ARSP 1997, 338, 356.

¹⁰⁹ Epiney, Das "Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen": Relikt oder konkretisierungsfähige Grundnorm?, AVR 33 (1995), S. 309, 336.

¹¹⁰ Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v. Uruguay), Urteil v. 20.4.2010, ICJ Reports 2010, 14 ; Proelß, Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Pulp Mills-Fall und seine Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, in: FS Schröder, 613, 620 ff., der in der Folge die no-harm-Regel nur in Fällen, in denen ein Staat in höchstem Maße risikogeneigte Technologie zugelassen hat, anwenden will; Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, § 8 Rn. 116; kritisch Heintschel von Heinegg, § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 18 und 22.

¹¹¹ Proelß, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 108 f.

5.2.2.2 Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen

Das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen (principle of equitable apportionment/ utilization of shared resources) wird als allgemeine Anweisung zur Erzielung eines billigen Ergebnisses qualifiziert. Es erfasst weder hoheitsfreie Gebiete, noch eindeutig einem Hoheitsgebiet zuzuordnende Gebiete, sondern betrifft Räume und Güter, deren Nutzung regelmäßig die Nutzung durch einen anderen Staat beeinträchtigt (Flüsse mit mehreren Anrainerstaaten). Das Gebot ist als grundlegende Norm des internationalen Wasserrechts als Völkergewohnheitsrecht anerkannt.¹¹² Eine Übertragung auf andere Medien, wie bspw. Luft, wird u. a. aufgrund der wenigen Anhaltspunkte in der völkerrechtlichen Praxis kritisch bewertet.¹¹³ Der Bedeutungsschwerpunkt des Prinzips ist im Abwägungsverfahren zu sehen. In diesem müssen neben der Einhaltung von Informations- und Konsultationspflichten alle für die Nutzung der Ressource relevanten Faktoren berücksichtigt werden.¹¹⁴ Zu diesen Faktoren gehören die besonderen Umstände des Einzelfalles, wie die geografischen, hydrologischen, klimatischen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse sowie die bestehenden Nutzungen in den beteiligten Staaten.¹¹⁵ Da aus der souveränen Gleichheit aller Staaten die Gleichrangigkeit aller Nutzungsinteressen und – rechte aller Anrainer folgt, kommt beim Abwägungsvorgang keinem Faktor per se ein Geltungs- oder Gewichtungsvorrang zu, woraus jedoch kein Anspruch auf faktische Gleichbehandlung erwächst.¹¹⁶ Vielmehr sind Art und Umfang der Nutzungsrechte unter Berücksichtigung des tatsächlichen Bedarfs und unter Abwägung aller Umstände des Einzelfalles in der Weise festzustellen, dass der Bedarf jedes Anrainers im größtmöglichen Umfang gedeckt und jedem Anrainerstaat der größtmögliche Vorteil zukommt.¹¹⁷ Das Abwägungsergebnis ist infolge des Verhandlungsprozesses (bzw. Abwägungsvorgangs) als billig und gerecht zu qualifizieren.¹¹⁸ Das Prinzip zielt also gerade nicht auf eine sche-

¹¹² Gabčíkovo-Nagymaros (Hungary v. Slovakia), Urteil v. 25.9.1997, ICJ Reports 1997, 7 ff.; Heintschel von Heinegg, § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 19 f.; zur Qualifizierung als ius cogens s. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, § 8 Rn. 131 ff.

¹¹³ So aber Rauschnig, Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, in: FS Schlochauer, 1981, S. 557 f.; bejahend im Hinblick auf dem Wasser ähnlichen Ressourcen Epiney JuS 2003, 1066, 1069, die eine Anerkennung des Prinzips für andere Ressourcen aus dem effektiven Schutz der territorialen Integrität herleitet; krit. Heintschel von Heinegg, § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 20 und 27; konkret im Hinblick auf den Bereich der Luftreinhalte Durner, Common Goods, 2001, S. 105 ff.

¹¹⁴ Epiney, JuS 2003, 1066, 1070; zu den einzelnen Faktoren eingehend Reszat, Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht, 2004, S. 321 ff.

¹¹⁵ Vgl. Art. 6 Abs. 1 des UN-Übereinkommens über das Recht der nicht die Schifffahrt betreffenden Nutzung internationaler Wasserläufe vom 21.5.1997, ILM 1997, 700 (UN-Wasserrechtskonvention).

¹¹⁶ Reszat, Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht, 2004, S. 315 ff.

¹¹⁷ Reszat, Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht, 2004, S. 319.

¹¹⁸ Heintschel von Heinegg, § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 19; anders hingegen Beaucamp, Das Konzept der zu-

matische Gleichbehandlung der betroffenen Staaten ab, sondern verlangt eine abwägende Differenzierung im Einzelfall, ohne konkrete Verteilungsregeln zu enthalten. Im Ergebnis ist das Prinzip auf ein Abwägungsgebot sowie die verhältnismäßige Gleichheit der Anrainer gerichtet und trägt zur Chancengerechtigkeit bei.

5.2.2.3 Statusprinzipien

Die sog. Statusprinzipien weisen Gemeinschaftsgütern einen besonderen Rechtsstatus zu¹¹⁹. Dies geschieht v. a. in Form der Begründung von Zugangs- und Nutzungsberechtigungen unter Berücksichtigung eines schonenden Souveränitätsausgleichs sowie der Sicherung von Gemeinwohlaspekten.¹²⁰ Bei Gemeinschaftsgütern handelt es sich dabei um Ressourcen, die global bedeutsam, jedoch nur bestimmten staatlichen Territorien (z. B. der tropische Regenwald) oder keiner staatlichen Souveränität (z. B. die Hohe See) zuzuordnen sind.¹²¹

Traditionell resultierte aus dem Prinzip der Gemeinschaftssache (*res communis*) die Freiheit aller Staaten, die *res communes* (Hohe See, den Weltraum, den Mond und die Antarktis) – beschränkt durch das Gebot der Rücksichtnahme – zu betreten und zu nutzen, wodurch insbesondere die Chancengerechtigkeit adressiert wird. Es enthält infolge einer Weiterentwicklung aber eine Schutzpflicht in Form eines Schädigungsverbots bezüglich hoheitsfreier Räume und ein Prinzip der begrenzten Demilitarisierung,¹²² wodurch im Wege einer Verhinderung der Auslagerung von Umweltlasten das Prinzip Verteilungsrelevanz entfalten kann.¹²³ Die Konkretisierung des Schädigungsverbots ist jedoch mit Hinblick auf den Verschuldens- und Erheblichkeitsmaßstab, den Schadens- und Kausalitätsnachweis sowie auf Summationsschäden problematisch.¹²⁴

Das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit¹²⁵ (*common heritage of mankind*), das als Sonderfall des *res-communis*-Prinzips qualifiziert wird,¹²⁶ begrenzt die freie und gleiche Nutzung staatsfreier Gebiete primär durch eine billige Verteilung der Vorteile

kunfts-fähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 92 f., der wegen der „sozialen Blindheit“ im Ergebnis eine Förderung der Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Nationen durch das Prinzip verneint; zur korrektiven Wirkung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes Reszat, *Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht*, 2004, S. 358 ff.

¹¹⁹ Eingehend zum Oberbegriff der „common goods“ Durner, *Common Goods: Statusprinzipien von Umweltgütern im Völkerrecht*, 2001, S. 17 ff., der in diesem Zusammenhang auch das Prinzip der angemessenen Nutzung gemeinsamer Güter thematisiert.

¹²⁰ Durner, *Common Goods*, 2001, S. 279 f.

¹²¹ Reszat, *Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht*, 2004, S. 171 ff.; Czarnecki, *Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht*, 2008, S. 138 ff.

¹²² Durner, *Common Goods*, 2001, S. 160 ff., 179 f., ebd. mit dem Hinweis auf die Argumentation zur Substitution des *res communis*-Prinzips durch das *common heritage*-Prinzip.

¹²³ Czarnecki, *Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht*, 2008, S. 139.

¹²⁴ Durner, *Common Goods*, 2001, S. 54 f., 174

¹²⁵ Vgl. WBGU, *Welt im Wandel: Menschheitserbe Meer*, 2013, S. 265.

¹²⁶ Durner, *Common Goods*, 2001, S. 140.

aus der Nutzung vor dem Hintergrund einer effektiven Gleichstellung der Staaten im Wege einer staatengemeinschaftlichen Nutzung¹²⁷ sowie sekundär durch ein Schonungskonzept. Es umfasst somit vorrangig Aspekte der intragenerationellen, aber auch der intergenerationellen¹²⁸ und der ökologischen Gerechtigkeit, enthält allerdings keine konkreten Verteilungskriterien und ist nicht als Völkergewohnheitsrecht einzustufen.¹²⁹ Der materielle Gehalt des Prinzips der gemeinsamen Sorge (common concern of mankind) ist streitig¹³⁰ und enthält nach überwiegender Ansicht keine Verteilungsregel.¹³¹ Im Gegensatz zum Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit stehen die Bewahrung und Verantwortung für bestimmte natürliche Lebensgrundlagen, wie z. B. das Klima und die biologische Vielfalt, im Vordergrund und werden auch Naturgüter, die einem Hoheitsgebiet zugeordnet sind, erfasst. Entsprechende Schutzregime für diese natürlichen Lebensgrundlagen sind daher grundlegend und unabdingbar für das Fortbestehen der Menschheit.¹³² Damit fungiert das Prinzip der gemeinsamen Sorge im Sinne sowohl der ökologischen Gerechtigkeit als auch der Generationengerechtigkeit.

5.2.2.4 Nachhaltige Entwicklung

Eine Qualifizierung des Konzepts der Nachhaltigen Entwicklung (*sustainable development*) als normatives Rechtsprinzip wird wegen seiner inhaltlichen Unbestimmtheit noch vielfach verneint.¹³³ Unter Rückgriff auf den Brundtland-Report wird das Konzept

¹²⁷ Reszat, Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht, 2004, S. 123; Jagels-Sprenger, "Common Heritage of Mankind", 1991, S. 409, 412 f. mit dem Hinweis auf die in der Seerechtskonvention konkretisierten Verteilungsmechanismen, wie z. B. den Wissens- und Technologietransfer, die Kompensation entgangener Wertschöpfung, die Privilegierung wirtschaftlich schwächerer Staaten sowie die Übertragung von Aufgaben und Kompetenzen auf ein internationales Organ.

¹²⁸ Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 148; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 224; hinsichtlich der intergenerationellen Gerechtigkeit zurückhaltend Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 27 f.

¹²⁹ Epiney, JuS 2003, 1066, 1068.; a.A. in Bezug auf einzelne Bestandteile Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002 S. 96; Kewenig, Common heritage of mankind - politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff?, in: FS Schlochauer 1981, 385, 406.

¹³⁰ Skeptisch im Hinblick auf die normative Wirkung: Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, Rn. 126.

¹³¹ Czernacki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht 2008, S. 141; Durner, Common Goods, 2001, S. 253 ff.

¹³² Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, 225 f.

¹³³ Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 9 Rn. 35 m.w.N.; s. jedoch zur Ausstrahlungswirkung als rechtlich verbindliches Prinzip Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 171; eingehend Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 257 ff.; bejahend Gärditz, Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 137, 167 f., der jedoch den Status als Völkergewohnheitsrecht verneint; zur zunehmenden völkergewohnheitsrechtlichen Verdichtung Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 276 ff.; zusammenfassender Überblick zu den verschiedenen Auffassungen bei Czarnacki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 120 und Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 189 ff.; zu den unterschiedlichen Bezeichnungen ausführlich Scheyli, Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung im Völkerrecht, 2008, S. 287 Fn. 4.

der nachhaltigen Entwicklung als Weltentwicklung definiert, welche die ökologischen, ökonomischen und sozialen Ziele in Einklang bringt.¹³⁴ Maßgebliche Konkretisierungen des Begriffs finden sich in den völkerrechtlich nicht verbindlichen Grundsätzen der Rio-Deklaration von 1992¹³⁵, die zumindest als Grundlage und Kristallisationspunkt für künftige Völkerrechtssätze gelten.¹³⁶

Zentrale Gegenstände sind v. a. die inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit. Grundforderungen der intergenerationellen Gerechtigkeit sind nach *Edith Brown Weiss* die Erhaltung der natürlichen Ressourcen, um künftigen Generationen die Wahlmöglichkeiten für die Lösung ihrer Probleme und Verwirklichung ihrer Ideale zu erhalten (conservation of options), der Umweltqualität (conservation of quality) und der gerechten Verteilung des Ressourcenzugangs (conservation of access). Durch das Postulat des Erhalts der Umweltqualität wird durch das Konzept der nachhaltigen Entwicklung auch die ökologische Gerechtigkeit angesprochen. Trotz vielfältiger Erwähnungen in völkerrechtlichen Vereinbarungen¹³⁷, fehlen entsprechende operative Bestimmungen zur intergenerationellen Gerechtigkeit, so dass eine völkergewohnheitsrechtliche Bedeutung verneint wird.¹³⁸ Auch die intragenerationelle Gerechtigkeit als Einzelelement der Nachhaltigen Entwicklung ist als solche trotz Erwähnung in verschiedenen völkerrechtlichen Dokumenten¹³⁹ noch nicht Bestandteil des Völkergewohnheitsrechts geworden, da operative Bestimmungen bislang fehlen.¹⁴⁰

Vielmehr werden Anknüpfungspunkte in dem Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen und dem Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit (Kap. 5.2.2.3) sowie dem Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (Kap. 5.2.2.7) gesehen. Ebenso sind u. a. das Vorsorgeprinzip (precautionary principle) (Kap. 5.2.2.5) – einschließlich der Prinzipien zur Umsetzung des Vorsorgeprinzips, wie das Gebot zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung sowie das Gebot zur Verwendung der besten verfügbaren Technologien – das Ursprungs- und das Verursacherprinzip (polluter pays principle) (Kap. 5.2.2.6) Umsetzungselemente des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung, was dessen Qualifizierung als Leitprinzip und damit verbunden eine Hierarchisierung der einzelnen Prinzipien

¹³⁴ WCED, *Our Common Future*, S. 39 f.; Beaucamp, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 18 ff.; krit. Epiney, *Gerechtigkeit im Umweltvölkerrecht*, APuZ 2007, S. 31, 33.

¹³⁵ Z. B. Prinzip 3 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung (1992): „Das Recht auf Entwicklung muss so verwirklicht werden, dass den Entwicklungs- und Umweltbedürfnissen der heutigen und der kommenden Generationen in gerechter Weise entsprochen wird.“

¹³⁶ Calliess, *Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung: Zur Konkretisierung eines politischen Konsensbegriffes durch Recht*, in: FS Schröder, 2012, 515, 516 f.

¹³⁷ Bartholomäi, *Sustainable Development und Völkerrecht*, S. 90 ff.

¹³⁸ Kleiber, *Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen*, 2014, S. 25 f.; Beaucamp, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 89 f. m.w.N.

¹³⁹ Bartholomäi, *Sustainable Development und Völkerrecht*, 1997, S. 259 ff.

¹⁴⁰ Beaucamp, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, S. 91.

nahelegt.¹⁴¹ Fragen der globalen inter- und intragenerationellen Verteilungsgerechtigkeit werden durch das Konzept im Ergebnis daher nur in abstrakter Weise beantwortet.¹⁴²

5.2.2.5 Vorsorgeprinzip

Nach dem Vorsorgeprinzip (precautionary principle),¹⁴³ welchem vielfach gewohnheitsrechtliche Geltung zugesprochen wird,¹⁴⁴ sollen in Fällen, in denen mit hohen Risiken für die Umwelt zu rechnen ist, die erforderlichen umweltpolitischen Maßnahmen auch dann getroffen werden, wenn keine absolute wissenschaftliche Gewissheit über den tatsächlichen Eintritt des Umweltschadens oder über die Kausalität besteht. Welche konkreten Rechtsfolgen (Handlungspflichten unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, Beweislastumkehr etc.) sich hieraus ergeben, ist unklar.¹⁴⁵ Dem Prinzip wird hinsichtlich der Verteilungsgerechtigkeit nur eine mittelbare, vorbereitende Wirkung attestiert, indem im Falle starker örtlicher Umweltbelastungen bzw. unsicherer ökologischer Folgen oder vor dem Hintergrund des Vorhaltens von Nutzungsreserven eine Umverteilung der Umweltlasten bzw. -güter notwendig werden kann.¹⁴⁶ Insofern fungiert das Vorsorgeprinzip auch im Sinne der ökologischen Gerechtigkeit und der Generationengerechtigkeit.

¹⁴¹ Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 89 ff.; Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 408 f.

¹⁴² Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 122, der eine Überführung der abstrakten Anforderungen des Nachhaltigkeitsprinzips in konkrete völkerrechtliche Normen mit Hilfe des Scharniers der Billigkeit für möglich hält.

¹⁴³ Prinzip 15 Rio-Deklaration, Art. 3 Abs. 3 Klimarahmenkonvention, Art. 2 Abs. 2a OSPAR-Übereinkommen; zu weiteren Verankerungen im Völkervertragsrecht Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 255 ff.

¹⁴⁴ Bejahend Epiney, JuS 2003, 1066, 1068; Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 107; als potentielle universelle gewohnheitsrechtliche Verhaltensnorm Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, § 8 Rn. 127; zumindest partikulare gewohnheitsrechtliche Anerkennung sieht Erben, Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, 2005, S. 249; a.A. Proelß, Das Umweltvölkerrecht vor den Herausforderungen des Klimawandels. Ansätze zu einer bereichsübergreifenden Operationalisierung des Vorsorgeprinzips, JZ 2011, 495, 498; eingehend zum Meinungsstand Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 270 ff.

¹⁴⁵ Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, S. 121 ff.; im Hinblick auf eine Operationalisierung des Vorsorgegebots im Sinne eines prozeduralen Abwägungsmechanismus Proelß, Das Umweltvölkerrecht vor den Herausforderungen des Klimawandels, JZ 2011, 495, 501 ff.; zur (schwächeren) Ausgestaltung des völkerrechtlichen Vorsorgeprinzips gegenüber dem Vorsorgegrundsatz in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG Buck/Verheyen, § 1- Umweltvölkerrecht, in: Koch, Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 33.

¹⁴⁶ Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 137 f.

5.2.2.6 Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip (polluter pays principle)¹⁴⁷ fungiert als Kostenverteilungsprinzip, indem es die Beseitigungs- bzw. Finanzierungslast für Umweltbeeinträchtigungen dem Verursacher auferlegt und zielt damit auf eine gerechte Lastenverteilung¹⁴⁸. Bei richtiger Kalkulation der Kostenlast bewirkt dies eine Vermeidung bzw. Verringerung der Umweltbelastung durch den Urheber. Diese Verhaltenssteuerung dient auch dem Interesse künftiger Generationen, so dass es als Instrument der Generationengerechtigkeit qualifiziert werden kann.¹⁴⁹ Im Übrigen leistet das Verursacherprinzip infolge der Abgeltung der Sondervorteile, die auf der Inanspruchnahme von Umweltressourcen beruhen, ebenfalls einen Beitrag zur Chancengerechtigkeit.¹⁵⁰ In Verbindung mit dem grenzüberschreitenden Schädigungsverbot wirkt das Verursacherprinzip als räumliche Verteilungsregel, weil der Verursacher abgehalten wird, Umweltlasten aus seinem Hoheitsgebiet zu verbringen.¹⁵¹ Die Anerkennung des Prinzips als Völkergewohnheitsrecht wird häufig verneint, da zahlreiche Einzelheiten noch umstritten sind.¹⁵²

5.2.2.7 Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit

Das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (common but differentiated responsibilities)¹⁵³ nimmt die tatsächliche Ungleichheit zwischen Staaten in den Blick und soll unter Zuhilfenahme von Bedarfs- und Fähigkeitskriterien, wie z. B. der Qualifizierung als Entwicklungsland,¹⁵⁴ Gerechtigkeit bei der Verteilung von Umweltschutz- bzw. Kostentragungspflichten schaffen, indem bestimmten Staaten geringere oder zeitverzögerte Pflichten (asymmetrische Pflichten) auferlegt sowie finanzielle

¹⁴⁷ Prinzip 16 Rio-Deklaration, Art. 2 Abs. 2b OSPAR-Übereinkommen.

¹⁴⁸ Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 346.

¹⁴⁹ Epiney, "Gerechtigkeit" im Umweltvölkerrecht, APuZ 2007, S. 31, 34 f.; Monien, Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?, 2014, S. 411.

¹⁵⁰ Hansjürgens, Das Verursacherprinzip als Effizienzregel, in: Gawel (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht, Grundsatzfragen einer wirtschaftlichen Umweltnutzung aus rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, 2001, S. 381, 390 f.

¹⁵¹ Zur Funktion als räumliche Verteilungsregel Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 135 f.

¹⁵² Proelß, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 113; auf die noch nicht hinreichend nachweisbare Praxis verweisend Epiney, JuS 2003, 1066, 1068; skeptisch Hobe, JA 1997, 160, 164.

¹⁵³ Prinzip 7 Rio-Deklaration, Art. 3 Abs. 1 Klimarahmenkonvention; weitere Nachweise bei Glass, Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 25 ff.

¹⁵⁴ Zur Frage der (flexiblen) Differenzierung der zu berücksichtigenden Staaten anhand von Definitionen (z. B. Entwicklungsland), enumerativ qua Liste oder anhand einer „Selbstdefinition“: Glass, Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 284 ff.; ferner Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 143; allgemein unter dem Aspekt der Konkretisierung der Gerechtigkeitsidee Beck, Die Differenzierung von Rechtspflichten in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, 1994, S. 205 ff.

und technische Unterstützung bei der Erfüllung (Erfüllungshilfe¹⁵⁵) geleistet wird. Hintergrund dessen ist der größere Beitrag der Industrieländer bei der Verursachung von Umweltproblemen, während die Umweltlasten von allen gleich oder gar stärker von den ärmeren Entwicklungsländern zu tragen sind, so dass sich aus Gerechtigkeitserwägungen, eine Gleichbehandlung aller Staaten ausschließt.¹⁵⁶ Diese Aspekte der Gerechtigkeit sind auch gleichzeitig die Parameter für die Ungleichbehandlung. Allerdings bedarf das Prinzip weiterer Konkretisierungen.¹⁵⁷ Eine Anerkennung des Prinzips als Völkergewohnheitsrecht wird wegen seiner geringen normativen Aussagekraft verneint.¹⁵⁸ Im Ergebnis adressiert das Prinzip v. a. die verhältnismäßige Gleichheit sowie die Chancen- und Befähigungsgerechtigkeit, aber auch die Generationengerechtigkeit.

5.2.2.8 Prinzip der Billigkeit

Das Prinzip der Billigkeit (equity) wird als allgemeiner Rechtsgrundsatz gem. Art. 38 Abs. 1 lit. c) IGH-Statut interpretiert¹⁵⁹. Es fungiert als Auslegungsmethode des bestehenden Rechts und damit als „Scharnier zwischen Recht und Gerechtigkeit“, ohne jedoch mit Hilfe bestimmter Kriterien ein bestimmtes Ergebnis vorzuschreiben.¹⁶⁰ Als innerrechtliches Element wohnt es dem bestehenden Recht bereits inne und erzeugt durch die Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls im Rahmen des Rechts Einzelfallgerechtigkeit (Billigkeit intra legem).¹⁶¹ Neben der Rechtsanwendung soll das Prinzip der Billigkeit auch im Rahmen der Rechtserzeugung Anwendung finden.¹⁶² Es kann hierbei als Legitimationsargument für die Einführung konkreter (diffe-

¹⁵⁵ Insbesondere in Form von Finanz- und Technologietransfers.

¹⁵⁶ Scheyli, Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung im Völkerrecht, 2008, S. 373; z. T. wird auch das als Zuteilungskriterium fungierende Verursacherprinzip als weitere Begründung herangezogen: Glass, Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 235; a.A. Kellersmann, Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit, 2000, S. 48.

¹⁵⁷ Kreuter-Kirchhof, Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht, 2005, S. 530; s. zur Umsetzung in konkreten Umweltschutzübereinkommen Glass, Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 247 ff.

¹⁵⁸ Epiney JuS 2003, 1066, 1068.

¹⁵⁹ Graf Vitzthum, I - Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Graf Vitzthum/Proelß, Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 142; zur starken Prägung durch das anglo-amerikanische Case-Law Glass, Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 217.

¹⁶⁰ Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 122 ff.

¹⁶¹ Heintschel von Heinegg, § 20 – Quellenübergreifende Problem, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 10 ff., der die Billigkeit praeter legem (lückenfüllende Funktion) und die Billigkeit contra legem (Auslegung gegen den Wortlaut) als außerrechtliche Elemente qualifiziert; a.A. Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 125; vgl. auch Kokott, Equity in International Law, in: Toth (Hrsg.), Fair weather? Equity Concerns in Climate Change, 2013, S. 391, 395 ff.

¹⁶² Beck, Die Differenzierung von Rechtspflichten in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, 1994, S. 199; für lediglich mittelbare Einflussnahme Glass, Die gemeinsame,

renzierender) Regeln fungieren, ohne aber hierfür konkrete Regelungskriterien vorzuschreiben.¹⁶³ Das Prinzip der Billigkeit zielt daher auf eine tatsächliche Gleichheit unter Abwägung der Rechte und Pflichten des konkreten Falles, was jedoch zu einem Abweichen von (arithmetischer) Gleichheit führen kann.¹⁶⁴ Es adressiert daher die verhältnismäßige Gleichheit und enthält ein Abwägungsgebot.

5.2.3 Verfahrenspflichten

Schließlich besteht die Möglichkeit, durch Verfahren, den Ausgleich unterschiedlicher Interessen zwischen den Staaten herbeizuführen bzw. andere Prinzipien verfahrensrechtlich abzusichern. Namentlich handelt es sich hierbei um Informationspflichten¹⁶⁵, die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (environmental impact assessment)¹⁶⁶ als verfahrensrechtliche Absicherung des Vorsorgeprinzips und des Präventionsgrundsatzes, die Konsultationspflicht gegenüber einem (potenziell) betroffenen Staat sowie die Kooperationspflicht (duty to cooperate) zur Beilegung von Streitigkeiten in Anlehnung an das Prinzip der Billigkeit sowie der angemessenen Nutzung gemeinsamer Güter.¹⁶⁷ Die Zielrichtung der Verfahrenspflichten stimmt daher im Wesentlichen mit der des jeweiligen abzusichernden Prinzips überein. Sie tragen aber auch zu der Verwirklichung der Chancen- und Befähigungsgerechtigkeit bei.

Zur Koordinierung umweltvölkerrechtlicher Verträge und damit zur Lösung von Konflikten zwischen umweltvölkerrechtlichen Regimen (z. B. zwischen der Biodiversitätskonvention sowie der Klimarahmenkonvention und dem Kyoto-Protokoll) wird zudem diskutiert, das Vorsorgeprinzip vor dem Hintergrund eines bereichsübergreifenden Verständnisses als prozeduralen Abwägungsmechanismus zu operationalisieren. Dazu wird anhand der vertraglichen Ausgestaltung des Vorsorgeprinzips eine

aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 218 f.

¹⁶³ Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 132 f.

¹⁶⁴ Vgl. Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 128; Glass, Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges, 2008, S. 218 f.; Heintschel von Heinegg, § 20 – Quellenübergreifende Problem, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 11.

¹⁶⁵ Im Hinblick auf den Rechtsstatus der Informationspflichten differenzierend Heintschel von Heinegg, § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2014, Rn. 33 ff.; bejahend Epiney JuS 2003, 1066, 1070.

¹⁶⁶ S. dazu das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Zusammenhang vom 25.2.1991, ILM 1991, 802 (Espoo-Konvention); zur Frage der Qualifizierung der Pflicht zur Durchführung einer UVP als Völkergewohnheitsrecht Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, § 8 Rn. 123; bejahend Buck/Verheyen, § 1 Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 63; Epiney JuS 2003, 1066, 1070; zurückhaltender Odendahl, Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität, 1998, S. 153 m.w.N. zum Meinungsstand; zur Qualifizierung als allgemeinen Rechtsgrundsatz Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 9 Rn. 35.

¹⁶⁷ Czarnecki, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht, 2008, S. 132 und 139.

Abwägung der Schutzgüter der jeweiligen umweltvölkerrechtlichen Regime vorgenommen.¹⁶⁸

Verfahrensrechte für Einzelpersonen und Gruppen (einschließlich Nichtregierungsorganisationen) gewährleistet das Aarhus-Übereinkommen¹⁶⁹, indem es den Zugang zu Informationen, das Recht zur Beteiligung an Verwaltungsverfahren sowie den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten als individuelle Rechte im innerstaatlichen Recht regelt. Gemäß Art. 1 des Übereinkommens soll damit auch ein Beitrag zur intergenerationellen Gerechtigkeit geleistet werden.

5.2.4 Individualrechtsschutz

Den Menschenrechten kommt eine wichtige Funktion im Rahmen der Befähigungsgerechtigkeit zu. Ein allgemeines Umweltmensenrecht auf universeller Ebene, d.h. ein Menschenrecht auf eine saubere Umwelt, existiert jedoch bislang nicht.¹⁷⁰ Lediglich auf regionaler Ebene (Art. 11 des Zusatzprotokolls von San Salvador zur Amerikanischen Menschenrechtskonvention) und in Gestalt eines Kollektivrechts (Art. 24 der Afrikanischen Menschenrechtscharta) bestehen entsprechende Verbürgungen. Zudem enthalten Art. 2 EMRK (Recht auf Leben) und Art. 8 EMRK (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, der Wohnung und Korrespondenz) Elemente eines ökologischen Menschenrechtsschutzes.¹⁷¹

Ferner erfassen bestimmte Menschenrechte der ersten¹⁷² und der zweiten¹⁷³ Generation bzw. Dimension, wie Art. 6 IPBPR (Recht auf Leben), Art. 11 IPWSKR (Recht auf einen angemessenen Lebensstandard¹⁷⁴), Art. 12 IPWSKR (Recht auf Gesundheit), Art. 24

¹⁶⁸ Proelß, Das Umweltvölkerrecht vor den Herausforderungen des Klimawandels. Ansätze zu einer bereichsübergreifenden Operationalisierung des Vorsorgeprinzips, JZ 2011, 495, 501.

¹⁶⁹ Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25.6.1998, ILM 1999, 517.

¹⁷⁰ Proelß, Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. 2013, Rn. 118 f.; zu Instrumenten des soft-law Marauhn, Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt – Trugbild oder Wirklichkeit?, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, 2010, 11, 30 ff.

¹⁷¹ Beyerlin, Umweltschutz und Menschenrechte, ZaöRV 2005, 525, 528 f. mit Rechtsprechungsüberblick, insbesondere Hatton-Urteil des EGMR i.S. Fluglärm; hierzu auch Heselhaus/Marauhn, Straßburger Springprozession zum Schutz der Umwelt – Ökologische Menschenrechte nach den Hatton-Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ 2005, 549 ff.; zur Herleitung prozeduraler Verpflichtungen des Staates aus Art. 8 EMRK Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 471 f.

¹⁷² Dazu gehören die bürgerlichen und politischen Rechte.

¹⁷³ Dazu gehören die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte.

¹⁷⁴ Im Hinblick auf das nunmehr auf Grundlage von Art. 11 Abs. 1 IPWSKR anerkannte Menschenrecht auf Wasser (General Comment No. 15, UN Doc. E/C.12/2002/11), das auch den diskriminierungsfreien Zugang zu den verfügbaren Wasserressourcen enthält, Rügger, Der Zugang zu Was-

des Übereinkommens über die Rechte des Kindes (Recht des Kindes auf das erreichbare Höchstmaß an Gesundheit unter Berücksichtigung der Gefahren und Risiken der Umweltverschmutzung), umweltspezifische Belange. Schließlich ist vor dem Hintergrund der Beteiligung von Einzelnen, Gruppen oder Nichtregierungsorganisationen, v. a. im Rahmen der Gewährleistung prozeduraler Rechte (Kap. 5.2.3), eine Entwicklung zu einer partiellen Individualisierung des Umweltvölkerrechts erkennbar¹⁷⁵ und wird eine weitere „menschenrechtliche Aufladung“ durch die Einbeziehung menschenrechtlicher Standards, insbesondere über die Billigkeits- und Fairnesskonzeptionen der umweltvölkerrechtlichen Grundsätze, für möglich gehalten.¹⁷⁶

5.2.5 Zwischenergebnis

Das Umweltvölkerrecht nimmt v. a. die globale Gerechtigkeit bzw. die Gerechtigkeit zwischen den Staaten in den Blick. Ausgangspunkte sind dabei die grundsätzliche Gleichheit aller Staaten sowie der Grundsatz der territorialen Souveränität, wonach Staaten auf ihrem Gebiet die Hoheitsgewalt besitzen (einschließlich der Verfügung über nationale Ressourcen), und der Grundsatz der territorialen Integrität, wonach ein Schutz vor Einwirkungen durch andere Staaten gewährleistet wird. Im Zuge einer erhöhten Verantwortungszuschreibung bzw. Allgemeinwohlorientierung des Umweltvölkerrechts entwickelt sich ein neues Souveränitätsverständnis, das die gemeinsame Verantwortlichkeit der Staatengemeinschaft sowie die differenzierte Verantwortlichkeit einzelner Staaten(gruppen) in den Blick nimmt.

Auswirkungen haben die Prinzipien, wenn auch zum Teil nur mittelbar, auf die Verteilung der Umweltgüter und Umweltbelastungen. Problematisch ist jedoch die hinreichende Bestimmtheit der einzelnen, insofern noch konkretisierungsbedürftigen Prinzipien. So sind konkrete Kriterien für eine gerechte Verteilung nicht erkennbar. Stattdessen wird auf verfahrensrechtliche Ansätze (z. B. das Abwägungsverfahren beim Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen) für die Erzielung eines gerechten Ergebnisses zurückgegriffen. Eine gesicherte Anerkennung der Prinzipien als Völkergewohnheitsrecht ist nur selten zu konstatieren; ein Erstarken zu Völkergewohnheitsrecht ist jedoch möglich. Diese auch im Hinblick auf die Realisierung von Gerechtigkeitskonzepten im Recht dynamische Entwicklung wird durch Art. 25 GG auf nationaler Ebene unmittelbar aktualisiert, indem sich neu herausbildende Normen ohne Transformation im deutschen Recht gelten. Für allein innerstaatliche Anwendungsbereiche kommt den Prinzipien eher eine geringe Bedeutung zu. Wichtige Impulse für die europäische und die nationale Ebene sind vom Konzept der nachhaltigen Entwicklung ausgegangen. Die weiteren Prinzipien erhalten insbesondere bei

ser als Verteilungsfrage, 2013, passim. ; eingehend hierzu auch Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 150 ff.

¹⁷⁵ Maruhn, Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt – Trugbild oder Wirklichkeit?, in: Giegericht/Proelß (Hrsg.), *Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht*, 2010, 11, 20 ff.

¹⁷⁶ Proelß, *Raum und Umwelt im Völkerrecht*, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), *Völkerrecht*, 6. Aufl. 2013, Rn. 121; zur potentiellen Rolle des Verursacherprinzips Monien, *Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts?*, 2014, S. 412.

grenzüberschreitenden Fragestellungen Relevanz. Stärkere Direktionskraft geht von konkreten völkerrechtlichen Verträgen wie dem Aarhus-Übereinkommen aus, das u. a. zu einer innerstaatlichen Erweiterung der Informations- und Klagerechte geführt hat.

5.3 Umweltspezifisches EU-Primärrecht

Die Ziele, Prinzipien und Abwägungsgebote (Handlungsleitlinien) des Art. 191 Abs. 1 bis 3 AEUV haben zwingenden Charakter und binden die EU-Organe und über Art. 4 Abs. 3 EUV auch die Mitgliedstaaten in Form eines Handlungsauftrags und einer Aufgabe zur Schaffung bzw. den Vollzug eines stimmigen Gesamtregelungswerks.¹⁷⁷ Allerdings besteht ein weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, der je nach konkreter inhaltlichen Ausgestaltung und normativer Dichte variiert.¹⁷⁸

5.3.1 Ziele

Die in Art. 191 Abs. 1 AEUV enthaltenen Ziele der Umweltpolitik (Umweltschutz, Verbesserung der Umweltqualität¹⁷⁹, Gesundheitsschutz¹⁸⁰, Ressourcenschutz, internationale Zusammenarbeit) sind rechtsverbindlich, justiziabel und abschließend, wenngleich wegen der großen Spannbreite der aufgezählten Materien, wohl jede umweltpolitische Handlung darunter gefasst werden kann und umgekehrt eine Zielverletzung nur im unwahrscheinlichen Fall einer deutlichen umweltpolitischen Verweigerungshaltung besteht.¹⁸¹ Mit den Zielen Ressourcenschutz und Verbesserung der Umweltqualität werden, zumindest mittelbar, die Generationengerechtigkeit und die ökologische Gerechtigkeit adressiert. Relevanz für die Befähigungsgerechtigkeit kann das Ziel Gesundheitsschutz entfalten.

5.3.2 Prinzipien

5.3.2.1 Hohes Schutzniveau

Die in Art. 114 Abs. 3, 191 Abs. 2 S. 1 AEUV enthaltene Verpflichtung der Unionsorgane zur Verankerung eines hohen Schutzniveaus im jeweiligen Rechtsakt muss die unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union berücksichtigen

¹⁷⁷ Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 47.

¹⁷⁸ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 47.

¹⁷⁹ Im Sinne eines offensiv-dynamischen Umweltschutzes, s. Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 55.

¹⁸⁰ Laut Definition der WHO, die sich die EU politisch zu eigen gemacht hat (Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 18), umfassen Umwelt und Gesundheit: „sowohl die direkten pathologischen Auswirkungen von Chemikalien, Strahlung und bestimmten biologischen Agenzien als auch die (oft indirekten) Auswirkungen der allgemeinen physischen, psychischen und ästhetischen Umwelt, wozu auch das Wohnen, die städtische Entwicklung, die Bodennutzung und der Verkehr gehören“.

¹⁸¹ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 33; nach Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 4, ist trotz des weiten Gestaltungsspielraums eine Pflicht zum Tätigwerden denkbar.

und fordert weder einen unionsrechtlichen Mindeststandard noch die Einführung des technisch höchst möglichen Schutzniveaus, wenngleich vor dem Hintergrund des effect utile eine Orientierung an den internationalen Standards und den Staaten mit einem anerkannt hohen Schutzniveau erfolgen sollte¹⁸². Insgesamt soll der dynamische Rechtsbegriff des hohen Schutzniveaus, der auch eine Anpassungspflicht für bestehende Regelungen auslösen kann, eine regelmäßige Verbesserung der unionsweiten Umweltqualität herbeiführen.¹⁸³ Konkret resultieren daraus eine Pflicht zu einer fortwährenden Beobachtung (Monitoring), zur Überprüfung (Evaluation) und ggf. zu einer Nachbesserung (Revision) der Umweltpolitik auf der Basis des aktuellen Standes von Wissenschaft und Technik.¹⁸⁴

Die Berücksichtigung der Gegebenheiten der einzelnen Regionen unterstreicht den in räumlicher und zeitlicher Hinsicht relativen Charakter des hohen Schutzniveaus, der aber nicht zu einer Pflicht zur Absenkung des Schutzstandards in weniger sensiblen Gebieten sondern vielmehr zur Verstärkung des Schutzniveaus in sensiblen Gebieten führen sollte.¹⁸⁵ Gleichwohl sind nicht zuletzt angesichts der Abwägungsgebote in Art. 191 Abs. 3 AEUV Abweichungen u. a. aufgrund wirtschaftlicher oder sozialer Entwicklungsunterschiede möglich.¹⁸⁶ Für einen Grundsatz des bestmöglichen Umweltschutzes, der Umweltzielen einen relativen Vorrang einräumt und zum Teil aus den Art. 11, 114 Abs. 3 ff., 192 Abs. 2 und 193 AEUV hergeleitet wird, gibt es keine hinreichend eindeutigen Anknüpfungspunkte im Unionsrecht.¹⁸⁷ Im Ergebnis kann das Prinzip des hohen Schutzniveaus durch seine Ausrichtung auf eine Verbesserung der Umweltqualität sowohl die Generationengerechtigkeit und die ökologische Gerechtigkeit als auch die Chancen- und die Befähigungsgerechtigkeit fördern.

5.3.2.2 Vorsorge- und Vorbeugeprinzip

Nach dem Vorsorge- und Vorbeugeprinzip (Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV) sind Umweltbelastungen durch präventive Maßnahmen möglichst zu verhindern, wobei das Beweismaß an die wissenschaftliche Gewissheit über den tatsächlichen Eintritt des Umweltschadens oder über die Kausalität minimiert und auch Distanz- und Summationsschä-

¹⁸² Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 7; angesichts der Möglichkeit nationaler Schutzverstärkungen verneint Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 61, die Notwendigkeit zur Orientierung an hohen Standards eines Mitgliedstaats.

¹⁸³ Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 28.

¹⁸⁴ Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 64.

¹⁸⁵ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 9.

¹⁸⁶ Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 71.

¹⁸⁷ Wie hier skeptisch Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 29; differenzierend Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 62 ff.; Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 56 f.

den zu berücksichtigen sind. Das Prinzip ist konkretisierungsbedürftig¹⁸⁸, wobei es hinsichtlich der daraus fließenden konkreten rechtlichen Ausgestaltung im Gegensatz zu seiner eher schwachen Auftragsdimension in einem stärkeren Maße als Rechtfertigungselement fungiert. So stellt sich wegen der Herabsetzung der Eingriffsschwelle die Frage der Verhältnismäßigkeit der freiheitsbeschränkenden Maßnahme, die zu erheblichen Spannungen zu rechtsstaatlichen Anforderungen führen kann und in der Rechtsprechung im Falle großer und irreversibler Schäden bejaht wird.¹⁸⁹ Im Ergebnis resultiert damit aus dem Vorsorgeprinzip eine „Gewichtsverlagerung“ zu einer möglichst weitgehenden Vermeidung von Umweltbelastungen.¹⁹⁰ Zudem enthält das Vorsorgeprinzip nach nicht unumstrittener Ansicht eine Komponente der Ressourcenvorsorge, mit der die Notwendigkeit zur Nichtausschöpfung kritischer Belastungsgrenzen zugunsten zukünftiger Generationen verbunden ist.¹⁹¹ Das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip ist daher Ausdruck der Generationen-, der ökologischen und der Chancengerechtigkeit.

5.3.2.3 Ursprungsprinzip

Nach dem Ursprungsprinzip (Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV) sollen umweltpolitische Maßnahmen so nah wie möglich an der Quelle der Umweltbelastung ansetzen, woraus u. a. die Grundsätze der (Abfall-)Entsorgungsnähe und der Produktverantwortung resultieren. Ebenso wendet sich das Ursprungsprinzip gegen den Ferntransport von Schadstoffen. Quellenbezogenen Emissionsstandards ist angesichts des in Art. 191 AEUV normierten Regionalisierungsgedankens und des Gesundheitsschutzes gegenüber Umweltqualitätsstandards und Immissionsnormen nicht zwingend der Vorrang einzuräumen.¹⁹² Insgesamt fungiert das Ursprungsprinzip im Sinne der Chancengerechtigkeit.

5.3.2.4 Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip (Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV) legt die Pflicht der Kostentragung dem Verursacher auf und fungiert damit als Kostenzurechnungsgrundsatz, wobei es auf allgemeinen Grundsätzen der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit beruht und sich sowohl gegen das Gemeinlastprinzip als auch gegen das Geschädigtenprinzip (z. B. hinsichtlich des Falls, dass statt aktiver Lärmschutzmaßnahmen die Geschädigten die Kosten des passiven Lärmschutzes tragen müssen) wendet.¹⁹³ Maßnahmen nach dem Ge-

¹⁸⁸ Zum drittschützenden Charakter gemeinschaftsrechtlich konkretisierter Vorsorgevorgaben Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 205 f.; Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 5 Rn. 136.

¹⁸⁹ Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 33; Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 101 m.w.N.

¹⁹⁰ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 21.

¹⁹¹ Vgl. hingegen die Mitteilung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips vom 2.2.2000 KOM (2000) 1 endg.; hierzu auch Appel, Europas Sorge um die Vorsorge, NVwZ 2001, 395, 397; zum Ganzen Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 188 f.; Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 124 ff.

¹⁹² Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 135.

¹⁹³ Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 38.

meinelastprinzip, z. B. in Form von Subventionen, bedürfen als Ausnahmen vom Verursacherprinzip einer Begründung und haben zudem die beihilferechtlichen Bestimmungen zu berücksichtigen. Ausnahmen vom Verursacherprinzip sind gemäß Art. 192 Abs. 5 AEUV im Fall unverhältnismäßiger Kosten für die Behörden, nicht jedoch für die Verursacher von Umweltbelastungen, möglich. Durch die vom Verursacherprinzip bewirkte Verhaltenssteuerung wird die Chancen- und die Generationengerechtigkeit gefördert.

5.3.2.5 Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung findet in den Art. 3 Abs. 3 S. 2 und Abs. 5 S. 2 EUV, Art. 11 AEUV seinen Niederschlag und steht in einem engen wechselseitigen Bezug zu den Zielen (Ressourcenschutz) und den Prinzipien (Vorsorgeprinzip) der Umweltpolitik nach Art. 191 Abs. 1 und 2 AEUV. Das Nachhaltigkeitsprinzip beruht auf der Nachweltverantwortung und nimmt mit der Einbeziehung künftiger Generationen die intergenerationelle Gerechtigkeit in den Blick. Seine Bedeutung bezieht sich ausgehend vom Drei-Säulen-Modell nicht vornehmlich auf ökologische Belange, sondern der Begriff sucht vielmehr einen Ausgleich der ökonomischen, ökologischen und sozialen Ziele im Wege einer praktischen Konkordanz, d.h. einer Optimierung, wobei alle Ziele zur größtmöglichen Entfaltung kommen sollen.¹⁹⁴ Dem Grundsatz ist insofern auch ein Abwägungsgebot zu entnehmen.

Hinsichtlich des Ressourcenschutzes sind dabei drei Regeln anerkannt: (1) Erneuerbare Energien und Rohstoffe dürfen nur in dem Maße verbraucht werden, in dem sie sich regenerieren können; (2) Endliche Energien und Rohstoffe sind nur im notwendigen Maße (schwache Variante) bzw. sind nur in dem Maße zu verbrauchen, in dem gleichwertiger Ersatz geschaffen wird (starke Variante); (3) Schadstoffemissionen dürfen Umweltmedien und Ökosysteme nur in dem Maße belasten, die deren Abbau- bzw. Tragkapazität entspricht.¹⁹⁵ Im Ergebnis adressiert der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung neben der Generationengerechtigkeit die ökologische, die Chancengerechtigkeit und das Abwägungsgebot.

5.3.2.6 Querschnittsklausel

Die Erfordernisse des Umweltschutzes sind bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einzubeziehen (Art. 6 Abs. 1 EUV i. V. m. Art. 37 GrCh, Art. 11 AEUV). Entsprechend des Querschnittcharakters des Umweltrechts erweitert die Querschnittsklausel dessen materiellen Geltungsbereich in anderen Politikbereichen (sowohl für den Uniongesetzgeber als auch die Rechtsanwendung) in Form eines Abwägungsgebotes, ohne eine Vorrangstellung der Umweltbelange zu begründen.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 39 f.; a.A. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 32 mit Hinweis auf die Querschnittsklausel; Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 191 AEUV Rn. 22.

¹⁹⁵ Winter, Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR Sonderheft 2003, 137, 144; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 259 f.

¹⁹⁶ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 39.

5.3.2.7 Kooperationsprinzip

Das Kooperationsprinzip (vgl. Art. 4 Abs. 3 AEUV, Art. 11 Abs. 1-3 EUV) zielt vor dem Hintergrund der Komplexität der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe Umweltschutz auf die Beteiligung der betroffenen Bürger und der Wirtschaft in Form von Information und Partizipation,¹⁹⁷ mithin auf Befähigungs- und Chancengerechtigkeit. Ein konsensuales Vorgehen unter Berücksichtigung einer ausgewogenen Zusammenarbeit erhöht die Akzeptanz der Entscheidungen und verbessert, insbesondere im Hinblick auf den möglicherweise eingebrachten Sachverstand, den Informationsgrad bei allen Beteiligten. Zum Tragen kommt das Kooperationsprinzip z. B. im Rechtssetzungsverfahren in Form von Konsultationsverfahren, bei Umweltvereinbarungen sowie im Bereich regulierter Selbstregulierung¹⁹⁸. Zwar lassen sich aus dem Kooperationsprinzip wegen dessen inhaltlicher Unbestimmtheit nur schwer Rechtspflichten herleiten.¹⁹⁹ Jedoch kann es als „verfahrensrechtliche und strukturelle Basis“ anderer Prinzipien zur Geltung kommen.²⁰⁰

5.3.3 Abwägungsgebote

Die in Art. 191 Abs. 3 AEUV enthaltenen Belange (verfügbare, wissenschaftliche Daten, regionale Umweltbedingungen, Vorteile und Belastungen eines Tätigwerdens, wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Union und ihrer Regionen) sind bei der Erarbeitung von bestimmten umweltpolitischen Maßnahmen zwingend zu berücksichtigen, ohne jedoch Rechtsprinzipien oder Rechtsetzungsbedingungen zu sein; eine Justiziabilität wird nur in sehr engen Grenzen angenommen.²⁰¹ Im Ergebnis kann u. a. infolge der Berücksichtigung regionaler Umweltbedingungen die Einführung von Umweltqualitätszielen statt Emissionsstandards gerechtfertigt sein. Das Gleiche gilt für eine Herabsetzung der Schutzstandards infolge einer (negativen) Gesamtfolgenabschätzung. Schließlich können aus volkswirtschaftlichen Gründen Übergangsregelungen für bedürftige Mitgliedstaaten gerechtfertigt sein. Die Abwägungsgebote adressieren daher v. a. die Chancengerechtigkeit.

5.3.4 Individualrechtsschutz

Ein Grundrecht auf Umweltschutz in Europa wird seit langem diskutiert,²⁰² jedoch insbesondere vor dem Hintergrund des lediglich objektiv-rechtlichen Charakters von Art.

¹⁹⁷ Zu weiteren primärrechtlichen Verankerungen Salzborn, Das Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, 2011, S. 146 ff.; a.A. hinsichtlich der Wirkungsweise Kahl, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl., 2012, Art. 191 AEUV, Rn. 112, der das Kooperationsprinzip nur im Verhältnis EU-Mitgliedstaaten-Regionen statt EU-Gesellschaft gelten lassen will.

¹⁹⁸ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 167 ff.

¹⁹⁹ Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 5.

²⁰⁰ Salzborn, Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, 2011, S. 423.

²⁰¹ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 172 f.; Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl. 2013, Kap. 5 Rn. 45.

²⁰² Hierzu eingehend Orth, Das Grundrecht auf Umweltschutz in Europa?, 2007, passim.

37 GrCh verneint.²⁰³ Auch gelingt die Herleitung eines ungeschriebenen EU-Umweltgrundrechts i.S. eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes unter Heranziehung von Art. 8 EMRK sowie vereinzelter Verbürgungen in den mitgliedstaatlichen Verfassungen wohl 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 Achtung des Privat- und Familienlebens (Art 7 GrCh), umweltrelevante Ansprüche ergeben. So resultieren aus den Grundrechten Schutzpflichten, wobei den Verpflichteten jedoch große Spielräume zugestanden werden. Beispiele hierfür sind der Schutz der körperlichen und geistigen Unversehrtheit vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen aus Art. 3 GrCh sowie der Schutz des Privat- und Familienlebens vor gravierenden Immissionsbelastungen aus Art. 7 GrCh.²⁰⁴ Zudem sind in den Art. 20 und 21 GrCh Gleichheitsrechte bzw. Diskriminierungsverbote niedergelegt. Ansatzpunkte für die Berücksichtigung künftiger Generationen sind in Abs. 6 der Präambel der Grundrechtscharta zu erkennen. Zwar ergeben sich hieraus keine selbständigen rechtlichen Pflichten, jedoch kann die Ausübung der Grundrechte in Anbetracht der Verantwortung und den Pflichten gegenüber künftigen Generationen beschränkt werden.²⁰⁵

Statt eines materiellen Umweltgrundrechts wird allein die Entwicklung eines verfahrensrechtlich geprägten Umweltgrundrechts in Erwägung gezogen, das Teilrechte in Form von Information, Partizipation und Zugang zu den Gerichten enthält.²⁰⁶ Schließlich besteht insbesondere in verfahrensrechtlicher Hinsicht ein Recht auf eine gute Verwaltung (Art. 41 GrCh), wonach die Angelegenheiten einer Person von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist zu behandeln sind. Gerade der Begriff der gerechten Behandlung erlaubt hierbei eine Weiterentwicklung dieses „offenen Qualitätsstandards“. ²⁰⁷ In der Literatur wird teilweise davon ausgegangen, dass einzelne Aspekte des Rechts aus Art. 41 GrCh einklagbar sind.²⁰⁸

²⁰³ Rengeling, Umweltschutz in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: FS Kloepper, 2013, S. 161, 163 f.

²⁰⁴ Jarass, Charta der Grundrechte, 2. Aufl. 2013, Art. 3 Rn. 10, Art. 7 Rn. 12.

²⁰⁵ Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 29; Jarass, Charta der Grundrechte, 2. Aufl. 2013, Präambel, Rn.13.

²⁰⁶ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 2 Rn. 41 ff. mit Hinweis auf den erfolglosen Vorschlag aus der Verfassungsdiskussion.

²⁰⁷ Denninger, § 193 - Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, Rn. 72 mit Verweis auf Fehling o. L.; hingegen warnend vor einer Aufladung mit materiellen Gehalten und einer Gleichsetzung mit Gerechtigkeit Jarass, Charta der Grundrechte, 2. Aufl. 2013, Art. 41 Rn. 14.

²⁰⁸ Jarass, Charta der Grundrechte, 2. Aufl. 2013, Art. 41 Rn. 3; a.A. Laubinger, Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts, in: FS Bull, 2011, S. 659, 663.

5.3.5 Zwischenergebnis

Das EU-Umweltprimärrecht kodifiziert v. a. für die EU-Organe im Hinblick auf die Ausgestaltung des EU-Sekundärrechts zwingende Ziele, Prinzipien und Abwägungsgebote, die unterschiedliche Aspekte der hier gegenständlichen Gerechtigkeitskonzepte adressieren. Zwar sind damit an prominenter Stelle des EU-Rechts wichtige normative Grundlagen für die Umsetzung von Gerechtigkeitskonzepten gelegt. Deren Wirkmächtigkeit hängt jedoch nicht unerheblich von der näheren Konkretisierung ab. Ein allgemeines Umweltgrundrecht besteht auf europäischer Ebene nicht. Vielmehr enthalten einzelne Grundrechte umweltspezifische Schutzrichtungen. Eine Berücksichtigung der Belange der künftigen Generationen sieht die Präambel der Grundrechtecharta vor.

5.4 Nationales Verfassungsrecht

Nach Kluth spiegelt die Verfassung den vielfach „vagen“ Charakter der Gerechtigkeitsprinzipien wider, da sich Grundrechte beschränken lassen und aus Staatszielen nur ausnahmsweise zwingende Handlungspflichten ableitbar sind; gleichwohl sichern sie Gerechtigkeit, indem sie äußerste Grenzen aufzeigen, auf Verfahren verweisen, nachvollziehbare Gründe fordern und nach Optimierung sowie Verwirklichung streben.²⁰⁹ Konkrete verfassungsrechtliche Grundlagen für Umweltgerechtigkeit lassen sich dagegen nur schwer auffinden.²¹⁰ Insbesondere begründet die in Art. 72 Abs. 2 GG niedergelegte Erforderlichkeitsklausel nur eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes, nicht aber eine Rechtsverpflichtung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse.²¹¹ Erste wichtige Anhaltspunkte für eine Langzeitperspektive des Grundgesetzes sind hingegen der Präambel, die einen Gottesbezug enthält, sowie der von der Ewigkeitsklausel in Art. 79 Abs. 3 GG erfassten Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) als oberstem Verfassungswert zu entnehmen.²¹²

5.4.1 Staatstrukturprinzipien und Staatsziele

5.4.1.1 Staatszielbestimmungen Umweltschutz und Tierschutz

Die Staatszielbestimmung zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG ist ein objektiv-rechtlicher Verfassungsrechtssatz, der alle drei Staatsgewalten zur Umsetzung verpflichtet. Dabei ist vornehmlich der Gesetzgeber mit der maßstabbil-

²⁰⁹ Kluth, Gerechtigkeit, in: FS Kirchhof, 2013, § 29 Rn. 14 f., der den Vorgaben des Grundgesetzes auch eine weitgehende Entsprechung mit dem Theorieansatz von John Rawls und seinen Postulaten für die Verwirklichung von Gerechtigkeit, d.h. (1) den Vorrang der Freiheit; (2) das Gleichheit gewährleistende Differenzprinzip; (3) die Gewährleistung von Grundgütern für die Lebensführung; (4) die Gewährleistung fairer und transparenter Institutionen und Verfahren, bescheinigt.

²¹⁰ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 123.

²¹¹ Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 72 Rn. 105.

²¹² Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 185 ff.

denden²¹³ Konkretisierung der Staatszielbestimmung beauftragt, wobei diesem ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht.²¹⁴ So lässt Art. 20a GG beispielsweise das Maß der gebotenen Sparsamkeit im Hinblick auf die Ausbeutung erneuerbarer Energien offen.²¹⁵ Die weite Rechtfertigungsfunktion des Art. 20a GG bezüglich umweltschützensder gesetzgeberischer Tätigkeit ist wiederum in diesem weiten Gestaltungsspielraum begründet. Ebenso kann die Verpflichtung in Art. 20a GG die Beschränkung von Grundrechten legitimieren oder zu einer Verstärkung grundrechtlicher Gewährleistungen führen; im Gegenzug wird sie aber auch selbst durch Grundrechte begrenzt.²¹⁶

Für Verwaltung und Rechtsprechung fungiert die Staatszielbestimmung als Auslegungs- und Abwägungshilfe bei Beurteilungs-, Ermessens- und Planungsspielräumen.²¹⁷ Im Hinblick auf Abwägungsentscheidungen ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Tierschutz als Belang in die Güterabwägung einzustellen und entsprechend seiner verfassungsrechtlichen Bedeutung zu gewichten, ohne dass Art. 20a GG konkrete Gewichtungsfaktoren enthält.²¹⁸ Gleichwohl wird das Abwägungsprogramm durch Art. 20a GG verändert, indem der Umweltschutz und der Tierschutz aufgewertet werden.²¹⁹ Mängel in der Abwägung könnten über das Willkürverbot nach Art. 3 Abs. 1 GG geltend gemacht werden.²²⁰ Subjektiv-rechtliche Anspruchstatbestände, wie etwa ein Umweltgrundrecht oder Verfahrensrechte (Zugang zu Gericht etc.) erwachsen nicht aus Art. 20a GG. In der Aufnahme der Verantwortung für die künftigen Generationen ist eine Komponente der intergenerationellen Gerechtigkeit zu erblicken, die u. a. auf die Berücksichtigung von Langzeitwirkungen (durch Summation, Ressourcenerschöpfung u. ä.) abzielt, ohne dass die künftigen Generationen selbst zum Schutzgut werden.

²¹³ Gassner, Zur Maßstabsqualität des Art. 20a GG, NVwZ 2014, 1140, 1142.

²¹⁴ Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 36. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2012, S. 33, 44 f.; Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 20a, Rn. 43 f.

²¹⁵ Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20a, Rn. 40.

²¹⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20a GG, Rn. 15 ff.; Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, April 2005, Art. 20a GG, Rn. 23.

²¹⁷ Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 117.

²¹⁸ Gärditz, in: Landmann/ Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Art. 20a GG, Rn. 60 f.; eingehend zu Art. 20a GG als Abwägungsgesichtspunkt Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20a, Rn. 46 ff., der als Gewichtungsfaktoren die Bedeutung des betroffenen Umweltgutes, die Reversibilität der potentiellen Schädigung, den abstrakten, flächendeckenden (oder nur konkret-punktuellen) Charakter der Gefährdung, die Unumkehrbarkeit der laufenden Schädigungsprozesse, die Reproduzierbarkeit von Umweltressourcen, fiskalische oder volkswirtschaftliche Kosten aufführt.

²¹⁹ Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, April 2005, Art. 20a GG, Rn. 99.

²²⁰ Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl. 2010, Art. 20a, Rn.38.

Vielmehr wird die Umwelt in der Zukunft geschützt.²²¹ So gebietet Art. 20a GG, alle Güter, die dauerhaft Voraussetzung für menschliches Leben sind, in der Weise zu erhalten, dass zumindest die der heutigen Bevölkerung entsprechende Anzahl von Menschen überleben kann.²²² Die aus Art. 20a GG erwachsende Zukunfts- bzw. Langzeitverantwortung verpflichtet den Staat dazu, entsprechende institutionelle und verfahrensmäßige Vorkehrungen, v. a. im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens, zu treffen.²²³ Bezugspunkt sind hierbei die natürlichen Lebensgrundlagen für den Menschen, so dass Eigenrechte der Natur aus Art. 20a GG nicht herzuleiten sind.²²⁴ Als Teilprinzipien sind in Art. 20a GG das Vorsorge-, das Verursacher-²²⁵, das Ursprungs- sowie das Nachhaltigkeitsprinzip verankert. Zudem enthält Art. 20a GG ein Verschlechterungsverbot, das im Falle erheblicher Umweltbeeinträchtigungen Ausgleichsmaßnahmen erforderlich macht.²²⁶ Schließlich erfasst die Staatszielbestimmung Tierschutz alle Tiere, die Leidens- und Empfindungsfähigkeit besitzen und zielt auf deren Schutz vor nicht artgerechter Haltung und vermeidbaren Leiden, ohne jedoch Eigenrechte der Tiere zu begründen.²²⁷ Im Ergebnis adressiert Art. 20a GG die Generationengerechtigkeit, die ökologische Gerechtigkeit und das Abwägungsgebot.

5.4.1.2 Rechtsstaatsprinzip

Das Rechtsstaatsprinzip enthält sehr wesentliche Forderungen, die nicht selten vom Bundesverfassungsgericht auf die Idee der Gerechtigkeit bezogen werden.²²⁸ Wichtige Teilelemente des Rechtsstaatsprinzips sind die Verhältnismäßigkeit, die Rechtssicherheit, der Vorbehalt und der Vorrang des Gesetzes, der Rechtsschutz, der Bestimmtheitsgrundsatz, das faire Verfahren. Im Hinblick auf die Rechtsschutzgarantie ist hervorzuheben, dass Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG eine verfassungsrechtliche Systemscheidung für den Individualrechtsschutz enthält, die jedoch der Einführung überindividueller Kontrollinstrumente nicht kategorisch entgegensteht.²²⁹ Im Ergebnis enthält das

²²¹ Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 34; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20a, Rn. 6.

²²² Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20a, Rn. 43.

²²³ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 122, 513 ff.

²²⁴ Gärditz, in: Landmann/ Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Art. 20a GG, Rn. 23; Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. 2006, Art. 20a, Rn. 29 ff.

²²⁵ Relativierend im Hinblick auf das Gemeinlastprinzip Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, April 2005, Art. 20a GG, Rn. 48 f.

²²⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20a GG, Rn. 11; für eine permanente Nachbesserungspflicht Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 115.

²²⁷ Kloepfer, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, April 2005, Art. 20a GG, Rn. 67, 70, 72.

²²⁸ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20 GG, Rn. 30 m.w.N.

²²⁹ Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008, S. 70; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2011, S. 479; Krüper, Neudefinition des „subjektiven öffentlichen Rechts“ - der citoyen als umweltdienender Kläger?, in: Kloepfer (Hrsg.) Rechtsschutz im Umweltrecht, 2014, S. 163, 175.

Rechtsstaatsprinzip wichtige Aspekte der verhältnismäßigen Gleichheit und des Abwägungsgebotes sowie der Befähigungsgerechtigkeit.

5.4.1.3 Demokratieprinzip

Eine Herleitung der Generationengerechtigkeit aus dem Demokratieprinzip ist nicht möglich. Insbesondere gebietet die demokratisch notwendige Herrschaft auf Zeit zwar die „Achtung der Entscheidungsfreiheit auch künftiger Generationen“; gleichwohl sind irreversible Entscheidungen möglich.²³⁰ Zudem kollidiert die Berücksichtigung künftiger Generationen bei staatlichen Entscheidungen mit der demokratisch notwendigen Periodizität der Macht.²³¹ Insofern ist fraglich, ob eine langfristige Institutionalisierung Abhilfe schaffen könnte. Da eine entsprechende Institution aus Effektivitätsgründen auch mit Entscheidungsmacht ausgestattet sein sollte, ist wiederum deren demokratische Legitimation zu klären. Problematisch sind daher Vorschläge zu einer unabhängigen Nachhaltigkeitsanstalt oder zu einem Nachhaltigkeitsrat als zusätzlichem Gesetzgebungsorgan.²³² Alternative Lösungsvorschläge sehen daher z. B. eine erweiterte Gesetzesfolgenabschätzung vor.²³³ Zudem werden Partizipation und Rechtsschutz als Gebot des Demokratieprinzips diskutiert.²³⁴ Insofern kann das Demokratieprinzip im Sinne der Befähigungsgerechtigkeit fungieren.

5.4.1.4 Sozialstaatsprinzip

Ziel des Sozialstaatsprinzips ist insbesondere die Herstellung von Chancengleichheit in Form der Schaffung der Voraussetzungen, die für eine Nutzung der Freiheitsrechte notwendig sind.²³⁵ Das Prinzip ist in hohem Maße konkretisierungsbedürftig, wobei dem Gesetzgeber ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Beim Gesetzesvollzug, insbesondere bei Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, ist das Sozialstaatsprinzip zu berücksichtigen. Im Zusammenspiel mit dem Gleichheitssatz kann das Sozialstaatsprinzip den Spielraum des Gesetzgebers einschränken oder aber auch sozialbedingte Ungleichbehandlungen legitimieren.²³⁶ Aus dem Sozialstaatsprinzip erwächst keine Gesetzgebungspflicht auf Herstellung von Umweltgerechtigkeit im Sinne von

²³⁰ Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 1, 28 f. mit Verweis auf BVerfGE 79, 311, 340 ff. – Staatsverschuldung.

²³¹ Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 87.

²³² Reh binder, Zukunftsverantwortung und Rechtsordnung, in: Gethmann/Mittelstraß (Hrsg.), Langzeitverantwortung, 2008, S. 119, 134 ff.; Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 198 ff.

²³³ Vgl. § 44 Abs. 1 GGO; zum Ganzen Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 118 ff.

²³⁴ Krüper, Gemeinwohl im Prozess, 2009, S. 175 ff.; Schenderlein, Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht, 2013, S. 261; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2011, S. 468, 491.

²³⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20 GG, Rn. 118.

²³⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 20 GG, Rn. 123; Osterloh, in: Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 3 GG, Rn. 66, der insofern in Art. 3 GG die Fundierung des verteilungsgerechten Sozialstaats ausmacht.

Umweltgleichheit.²³⁷ Gleichwohl agiert das Sozialstaatsgebot im Zusammenhang mit den Grundrechten als Grundrechtsvoraussetzungsschutz,²³⁸ woraus zum Teil eine allgemeine, die Belange künftiger Generationen schützende Zukunftsvorsorge hergeleitet wird.²³⁹ Folglich weist das Sozialstaatsprinzip Schnittmengen mit der Generationen-, Chancen- und Befähigungsgerechtigkeit sowie der verhältnismäßigen Gleichheit auf.

5.4.2 Grundrechte

Angesichts der Bindung der staatlichen Gewalt an die Grundrechte gemäß Art. 1 Abs. 3 GG kommt den Grundrechten eine wichtige Maßstabsfunktion für jede staatliche (Verteilungs-)Tätigkeit zu. Die im Folgenden zu betrachtenden Gleichheits- und Freiheitsrechte sind dabei häufig in ihrer Wirkungsweise eng verknüpft.²⁴⁰

5.4.2.1 Freiheitsrechte

Die Gewährleistung von Freiheitsgrundrechten stellt einen grundlegenden Bestandteil der Gerechtigkeit dar, was durch Art. 1 Abs. 2 GG, bezogen auf den gesamten Grundrechtsbestand des Grundgesetzes, zum Ausdruck kommt. Für den Bereich des Umweltschutzes kommen 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) in Betracht, die einen punktuellen Umweltschutz gewährleisten; ein Grundrecht auf Umweltschutz enthält das Grundgesetz hingegen nicht.²⁴¹ Besondere Bedeutung im Umweltbereich besitzt das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), das auch auf den Schutz eines „ökologischen Existenzminimums“²⁴² im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes²⁴³ abzielt. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 2. Alt. GG umfasst dabei die menschliche Ge-

²³⁷ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 128, der eine Steuerung des Sozialstaatsprinzips im Hinblick auf den Auftrag zur Herstellung gleicher Gesundheitschancen lediglich in evidenten Fällen sieht.

²³⁸ Gröschner, Art. 20 (Sozialstaat), in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, 2. Aufl. 2006, Rn. 21; Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 428 ff.

²³⁹ Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 319.

²⁴⁰ Osterloh, § 20 - Gleichheit, in: FS Kirchhof, 2013, S. 217, 220, versteht unter gerechter Gleichbehandlung insbesondere eine grundrechtsgerechte Gleichbehandlung.

²⁴¹ BVerwGE 54, 211, 219 – Vorbeugender Rechtsschutz gegen Bebauungspläne; Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 298 ff., 412 ff. zudem S. 417 ff. zur Frage eines Rechts auf Freiheit von Umweltbelastungen aus Art. 2 Abs. 1 GG.

²⁴² Weitere Grundlagen sind Art. 1 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 GG. Zum ökologischen Existenzminimum gehören z. B. atembare Luft, trinkbares Wasser und essbare Lebensmittel; s. dazu Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 300; hingegen kritisch wegen fehlender verfassungsrechtlicher Vorgaben zur Festlegung von konkreten Belastungsschwellen Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1, 6.

²⁴³ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 3 Rn. 43 m.w.N.

sundheit im biologisch-physiologischen Sinne²⁴⁴ und ist nicht als Recht auf Gesundheit zu qualifizieren, da es ein solches Recht nicht vollständig umfasst und andererseits über dieses hinausgeht; die Definition der WHO²⁴⁵ ist daher nicht heranzuziehen.²⁴⁶

Die Abwehrfunktion der Grundrechte kommt hierbei allerdings nur im Falle eines staatlichen Eingriffs zum Tragen. Durch Private verursachte Umweltbeeinträchtigungen erfüllen diesen Eingriffsbegriff grundsätzlich nicht.²⁴⁷ Ebenso problematisch ist die Qualifizierung von staatlichen Verknappungsentscheidungen hinsichtlich der Nutzung öffentlicher Güter, wie beispielsweise im Bereich des Handels mit Emissionszertifikaten, als Eingriff.²⁴⁸ Hinsichtlich der aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte erwachsenen Schutzpflicht²⁴⁹ besteht wiederum eine erhebliche Einschätzungsprärogative des Staates.²⁵⁰ Demnach liegt eine Schutzpflichtverletzung nur vor, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen wurden oder diese gänzlich ungeeignet bzw. völlig unzulänglich sind (sog. Evidenzkontrolle). Dieser weite Kontrollmaßstab ist nicht zuletzt wegen der uneinheitlichen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne Kritik geblieben.²⁵¹ So muss der Gesetzgeber nach der zweiten Abtreibungsentscheidung Vorkehrungen treffen, die für einen angemessenen und wirksamen Schutz des ungeborenen Lebens ausreichend sind und auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen (Untermaßverbot).²⁵² In aktuellen Entscheidungen kombiniert nunmehr das Bundesverfassungsgericht das Untermaßverbot mit der Evidenzkontrolle.²⁵³ Darüber hinaus wird durch die dogmatische Figur der zu-

²⁴⁴ BVerfGE 56, 54, 74 – Fluglärm.

²⁴⁵ „Zustand des vollständigen körperlichen, geistigen und sozialen Wohlbefindens“.

²⁴⁶ Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 6. Auflage 2011, Art. 2, Rn. 150; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Auflage 2010, Art. 2 Abs. 2, Rn. 193; Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, S. 38, erkennt jedoch in der BVerfGE 56, 54 – Fluglärm eine Anknüpfung an den Gesundheitsbegriff der WHO.

²⁴⁷ Zu Fragen der Zurechnung privater Tätigkeit an den Staat im sog. Ermöglichungs-, Förderungs- sowie Duldungsfall Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 423 ff.

²⁴⁸ Winkler, Verteilungsprobleme im Umweltrecht - Anmerkungen zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012-, DVBl. 2013, S. 1017, 1021, die das Vorliegen eines Eingriffs bei Errichtung einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung verneint, da es sich bei dieser Verknappungsentscheidung um eine Modifikation des Regulierungsregimes handelt.

²⁴⁹ BVerfGE 7, 198, 204 – Lüth; kritisch zur Unterscheidung zwischen Abwehr- und Schutzfunktion der Grundrechte vor dem Hintergrund einer multipolaren Lesart der Grundrechte Ekardt, Umweltverfassung und „Schutzpflichten“, NVwZ 2013, 1105, 1107 ff.

²⁵⁰ BVerfGE 56, 54, 80 – Fluglärm; 77, 170, 214 – Lagerung chemischer Waffen; 79, 174, 202 – Straßenverkehrslärm; BVerfGK 10, 208, 211 – Genehmigung einer Mobilfunksendeanlage.

²⁵¹ Koch, § 4 – Immissionsschutzrecht, in: ders. (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 33 f., der zudem aus Art. 20a GG eine Gewichtungsverstärkung des Schutzguts im Rahmen der Anforderungen des Untermaßverbots herleitet.

²⁵² BVerfGE 88, 203, 254 – Schwangerschaftsabbruch II.

²⁵³ BVerfGK NVwZ 2011, 991, 994 – Fluglärmschutzgesetz; weitere Nachweise bei Voßkuhle, Umweltschutz und Grundgesetz, NVwZ 2013, 1, 7 (Fn. 101).

kunftsgerichteten Schutzpflicht im Rahmen einer grundrechtlichen Vorwirkung im Hinblick auf rechtsgutsbezogene Grundrechte (Garantie der Menschenwürde, Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Eigentumsgarantie) teilweise der Schutz künftiger Generationen begründet.²⁵⁴

Ergreift der Staat bestimmte Schutzmaßnahmen, so hat er die Grundrechte der Betroffenen (insbesondere aus Art. 12 Abs. 1 GG, 14 Abs. 1 GG und Art. 2 Abs. 1 GG) zu berücksichtigen. Die Meinung, wonach die umweltbeeinträchtigende bzw. umweltschädigende Nutzung von Umweltressourcen (Luft, Wasser und Natur) vom Schutzbereich der Freiheitsrechte nicht umfasst ist bzw. im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im Fall fehlender originärer Teilhaberechte²⁵⁵ hinter die Nutzungsbeschränkung trete, hat sich bislang u. a. wegen Bedenken zur Rechtsstaatskonformität nicht durchsetzen können.²⁵⁶ Dies würde allerdings zu einer Erweiterung des staatlichen Gestaltungsspielraums im Bereich der umweltschützenden Maßnahmen führen und einer „grundrechtlichen Übermacht der Umweltbelaster“ begegnen.²⁵⁷

Schließlich sind insbesondere für die Beteiligung der Gesellschaft bei umweltrelevanten Entscheidungen die Vereinigungs-, Presse-, Informations- und Meinungsfreiheit von Bedeutung. Zudem kann die Wissenschaftsfreiheit durch die Gewährleistung einer freien Forschung einen Beitrag zu einem effektiven Umweltschutz leisten.

Im Ergebnis adressieren die Freiheitsrechte die Befähigungs- und Generationengerechtigkeit sowie die verhältnismäßige Gleichheit und das Abwägungsgebot.

5.4.2.2 Gleichheitsrechte

Die Garantie der Gleichheit ist vielfach Inhalt der Gerechtigkeitsidee schlechthin.²⁵⁸ So nimmt das Bundesverfassungsgericht wiederholt in seinen Entscheidungen die Überprüfung des Gleichheitssatzes ausdrücklich anhand einer „am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise“ vor.²⁵⁹ Normativer Anknüpfungspunkt ist der in Art. 3

²⁵⁴ Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 296 ff., zusammenfassend zum Meinungsstand ebda. S. 298 (Fn. 46); Laskowski, Das Menschenrecht auf Wasser, 2010, S. 424.

²⁵⁵ Originäre Teilhabeansprüche aus Art. 2 Abs. 2 und Art. 2 Abs. 1 GG würden nur das Minimum dessen, was der Mensch in einer freiheitlichen Gesellschaft an Umweltnutzungen unbedingt benötigt, umfassen (z. B. Verursachung unvermeidbarer Emissionen bei der Beheizung von Wohnungen), so Murswiek, Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht, DVBl. 1994, 77, 82.

²⁵⁶ Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 130 f.; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 1 Rn. 164 ff.; zum Ganzen ebenfalls kritisch Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 540 ff.

²⁵⁷ Bruch, Zur grundrechtlichen Übermacht von Umweltbelastern, in: FS Kloepfer, 2013, S.333, 335 ff.

²⁵⁸ Kirchhof, § 181 - Allgemeiner Gleichheitssatz, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl. 2010, Rn. 2.

²⁵⁹ Z. B. BVerfGE 116, 135, 153 – Gleichheit im Vergaberecht; eingehend zur Frage des Gerechtigkeitsprinzips des Bundesverfassungsgerichts Robbers, Gerechtigkeit als Rechtsprinzip, 1980, passim.

Abs. 1 GG enthaltene allgemeine Gleichheitssatz, der die Gleichberechtigung²⁶⁰ und damit vor einer Ungleichbehandlung von wesentlich Gleichem ohne sachlichen Grund schützt. Eine Schutzpflicht für die Sicherung der Gleichheit, d.h. für den Abbau tatsächlicher Ungleichheiten besteht nicht.²⁶¹ Dagegen muss sich jedes staatliche Handeln am allgemeinen Gleichheitssatz messen lassen. Allerdings ist eine starke Offenheit des Gleichheitssatzes zu konstatieren, die aus dem Fehlen von Vergleichsmaßstäben resultiert und sich in der Frage der Vergleichsgruppenbildung und der Wahl des gemeinsamen Oberbegriffs niederschlägt.²⁶² Der Prüfungsmaßstab (Willkürprüfung oder Verhältnismäßigkeit²⁶³) hinsichtlich der Rechtfertigung der Ungleichbehandlung und damit umgekehrt der Spielraum für die Auswahl des Differenzierungskriteriums hängt u. a. von der Personenbezogenheit der Ungleichbehandlung, der Beschränkung von Freiheitsrechten durch die Ungleichbehandlung sowie sonstigen Vorgaben des Grundgesetzes ab. Das Fehlen eines staatlichen Eingriffs führt jedoch häufig dazu, dass der Gleichheitssatz lediglich als Willkürverbot fungiert.²⁶⁴ Zudem können das Sozialstaatsprinzips sowie das Staatsziel Umweltschutz in Art. 20a GG eine den Spielraum erweiternde bzw. begrenzende Wirkung entfalten.²⁶⁵ Ein Grundsatz strikter Umweltgleichheit besteht im Ergebnis nicht; vielmehr kommen als Rechtfertigungsgründe u. a. die Schutzwürdigkeit infolge der Standortbedingungen, die Akzeptabilität des Umwelttrisikos, die Existenz kompensierender Umweltbedingungen oder wirtschaftlicher Vorteile in Betracht.²⁶⁶ Eine Differenzierung anhand der vorhandenen Umweltbelastungen für die Bevölkerung vor dem Hintergrund einer geringeren Schutzwürdigkeit des bereits belasteten Gebiets wird hingegen als sachwidrig eingestuft.²⁶⁷ Ein Postulat der Gleichheit in der Zeit, das eine willkürliche Ungleichbehandlung verschiedener Generationen verbietet, ist dem allgemeinen Gleichheitssatz nicht zu entnehmen.²⁶⁸

²⁶⁰ Zur Begrifflichkeit Winkler, Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkungen zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012, DVBl. 2013, 1017, 1019.

²⁶¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 GG, Rn. 12.

²⁶² Lenze, Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 46 (2007), S. 89, 90.

²⁶³ Zur Modifizierung der Verhältnismäßigkeitsprüfung bezüglich Differenzierungskriterien, die vergleichende Gerechtigkeitsmaßstäbe zum Inhalt haben Winkler, Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkungen zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012, DVBl. 2013, 1017, 1020.

²⁶⁴ Reh binder, Kap. 3 - Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Rn. 112.

²⁶⁵ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 GG, Rn. 22 f.

²⁶⁶ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 129; hinsichtlich der Heranziehung von Verursachergruppen Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 140, der als Differenzierungsgründe die Besonderheiten der einzelnen Risikogruppen, die jeweiligen Situationen und die räumlichen Gegebenheiten aufführt.

²⁶⁷ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 132 f.

²⁶⁸ Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 190 f.

Die in Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG enthaltenen besonderen Diskriminierungsverbote können als Rechtfertigungspflicht fungieren. Es müsste folglich dargelegt werden, dass die angegriffene Sonderbehandlung nicht wegen eines Merkmals nach Art. 3 Abs. 3 S. 1 GG erfolgte.²⁶⁹ Das Merkmal der Herkunft umfasst dabei die ständisch-soziale Abstammung und Verwurzelung, nicht jedoch die in den eigenen Lebensumständen begründete Zugehörigkeit zu einer sozialen Schicht.²⁷⁰ Das Differenzierungsmerkmal der Rasse fokussiert auf Gruppen mit bestimmten biologisch vererbbaaren Merkmalen, wobei unerheblich ist, ob das Merkmal tatsächlich vorliegt, und umfasst auch ethnische Minderheiten.²⁷¹ Im Ergebnis fungieren die Gleichheitsrechte im Sinne der (verhältnismäßigen) Gleichheit sowie der Chancengerechtigkeit.

5.4.2.3 Grundrechtsschutz durch Verfahren

Grundrechtsschutz ist zudem durch Verfahren, d. h. durch eine der Entwertung materieller Grundrechtspositionen entgegenstehende Ausgestaltung des Verfahrens, zu gewährleisten.²⁷² Ein Außerachtlassen entsprechender Verfahrensvorschriften führt daher zu einem Grundrechtsverstoß. Welche konkreten (verfassungsrechtlich bedingten) Anforderungen an die Ausformung des Verfahrens bestehen, wird zum Teil unter folgenden „fünf Regeln allgemeiner Verfahrensgerechtigkeit“ umschrieben.²⁷³ Dazu gehören:

- die Abgrenzung des Kreises der Beteiligten,
- die Sicherung der Subjektstellung der Beteiligten, was bedeutet dass die Beteiligten in der Lage sein müssen, ihre Rechte und Interessen im Verfahren wahrzunehmen,
- die Ermöglichung eines vollständigen und unverzerrten Informationsflusses zwischen den Beteiligten in allen Richtungen,
- der Faktor Zeit im Blick auf die Entscheidungsbildung des Betroffenen durch angemessene Fristensetzung und
- die Ermöglichung der Tendenz zu einer Sach- und Gemeinwohlrichtigkeit der Entscheidung, d. h. der Erzeugung gerechter Entscheidungen.

Im Ergebnis fungiert die grundrechtsgebotene Verfahrensgestaltung im Sinne der Befähigungs- und Chancengerechtigkeit.

²⁶⁹ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 6. Auflage 2010, Art. 3 Rn. 369.

²⁷⁰ BVerfGE 9, 124, 129 - Armenrecht.

²⁷¹ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 12. Aufl. 2012, Art. 3 GG, Rn. 123.

²⁷² BVerfGE 53, 30, 65 ff. – Mülheim-Kärlich; BVerfGE 77, 381, 405 ff. – Gorleben; eingehend zu den prozeduralen Wirkungen der grundrechtlichen Schutzpflicht Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2011, S. 463 ff.

²⁷³ Denninger, § 193 - Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl. 2011, Rn. 60 ff.; dagegen für eine weitgehende Offenheit der konkreten grundrechtlichen Anforderungen an das Verfahren plädierend Appel, § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 128.

5.4.3 Zwischenergebnis

Die Staatszielbestimmungen sowie die Grundrechte des Grundgesetzes enthalten wichtige Maßstäbe zur Verwirklichung von Gerechtigkeit. Gleichwohl wird dem Gesetzgeber zumeist ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt. Dies liegt zum einen an der Ausgestaltung der einschlägigen Bestimmungen als Staatszielbestimmungen. Zum anderen sind die Grundrechte häufig nicht in ihrer Abwehrfunktion wegen des Fehlens eines staatlichen Eingriffs betroffen, sondern es handelt sich um den Bereich staatlicher Schutzpflichten. Dennoch tragen einzelne verfassungsrechtliche Instrumente zur Verwirklichung einzelner Aspekte der oben genannten Gerechtigkeitskonzepte bei.

5.5 Innerstaatlich geltende Grundprinzipien des Umweltrechts

Die innerstaatlich geltenden Grundprinzipien können insbesondere die Umweltpolitik konzeptionell anleiten und als Auslegungshilfe in Zweifelsfällen dienen. Eine konkrete gesetzliche Ausgestaltung der Prinzipientrias aus Vorsorge-, Verursacher und Kooperationsprinzip wie im Unionsrecht fehlt bislang auf nationaler Ebene und bedarf einer näheren Bestimmung, die vorrangig dem Gesetzgeber obliegt.²⁷⁴ Neben der Prinzipientrias lassen sich induktiv aus dem Bestand der umweltrechtlichen Normen v. a. das Nachhaltigkeits-, das Integrations- und das Kompensationsprinzip herleiten.²⁷⁵ Eine verfassungsrechtliche Verankerung in Art. 20a GG ist für das Schutz- und Vorsorgeprinzip, das Nachhaltigkeitsprinzip und das Kompensationsprinzip anerkannt.²⁷⁶ Zudem lassen sich (sektorale) gesetzliche Regelungen den jeweiligen Prinzipien als deren Ausprägung zuordnen, wodurch diese Prinzipien unmittelbare Rechtsverbindlichkeit erlangen.²⁷⁷ Die Umweltgerechtigkeit wird zum Teil ebenfalls als ein Grundprinzip bzw. als eine umweltpolitische Grundmaxime für die übrigen Grundprinzipien des Umweltrechts qualifiziert.²⁷⁸

²⁷⁴ Ramsauer, § 3 - Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 26; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 13; lediglich Erwähnung finden die genannten Prinzipien in Art. 16 Abs. 1 S. 2 Staatsvertrag über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik i.V.m. Art. 34 Abs. 1 des Einigungsvertrages, woraus zum Teil eine entsprechende Selbstverpflichtung des Gesetzgebers hergeleitet wird - so Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 Rn. 6.

²⁷⁵ Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 12.

²⁷⁶ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 12.

²⁷⁷ Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 3 Rn. 2.

²⁷⁸ Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 18 und 98 ff.; Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 3 Rn. 4.

5.5.1 Schutzprinzip und Vorsorgeprinzip

Im Gegensatz zum Unionsrecht unterscheidet das deutsche Umweltrecht anhand des Gefahrbegriffes des klassischen Polizeirechts²⁷⁹ zwischen Schutz und Vorsorge und knüpft daran insbesondere Fragen des Rechtsschutzes.²⁸⁰ So ist das Schutzprinzip auf die Verhinderung von Gefahren bzw. die Beseitigung von Schäden gerichtet und umschreibt das „ökologische Minimum“ in Form von Mindeststandards, die drittschützend sind.²⁸¹ Dagegen zielt das Vorsorgeprinzip auf die Vorbeugung von Umweltschäden unterhalb der Gefahrenschwelle, mithin auf die Gefahren- und Risikovorsorge durch in der Regel nicht drittschützende Vorsorgewerte.²⁸² Allerdings unterliegt die Differenzierung zwischen Gefahr, Risiko und Restrisiko stets einer wertenden Entscheidung, so dass gerade im „Graubereich“ die Verneinung des individualschützenden Charakters des Vorsorgeprinzips fraglich erscheint.²⁸³

Durch die weite räumliche und zeitliche Perspektive der Risikovorsorge (u. a. werden zeitlich und räumlich entfernte Risiken, kumulative Umweltbelastungen, der Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen, der Ferntransport von Schadstoffen erfasst), hat das Vorsorgeprinzip einen starken Bezug zu Fragen der räumlichen Verteilung von Umweltbelastungen sowie zur Berücksichtigung kommender Generationen.²⁸⁴ Als multifunktionales Gebot enthält das Vorsorgeprinzip zudem den Aspekt der Ressourcenvorsorge, um für künftige Nutzungen Freiräume zu schaffen, die wiederum Ausdruck der intergenerationellen Gerechtigkeit ist.²⁸⁵ Im Ergebnis fungieren sowohl Schutz- als auch

²⁷⁹ Demnach liegt eine Gefahr bei einer Sachlage vor, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führt; zu den terminologisch bedingten Verständnisproblemen zwischen deutschem und unionalem Recht Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 23.

²⁸⁰ Ramsauer, § 3 - Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 28.

²⁸¹ Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 20; für den Bereich des Immissionsschutzrechts durch Immissionsgrenzwerte (z. B. 39. BImSchV); zu weiteren Instrumenten s. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 17.

²⁸² Zu Fragen des Individualrechtsschutzes im Bereich des Immissionsschutzrechts s. Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 5 Rn. 134 ff.; zu weiteren Instrumenten s. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 21.

²⁸³ Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 75; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 20; im Hinblick auf Vollzugsdefizite s. Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 5 Rn. 137.

²⁸⁴ Klopfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 3 Rn. 9 ff.; zu den unterschiedlichen Bedeutungsinhalten des Vorsorgeprinzips und den Bedingungen der verschiedenen Konkretisierungen s. Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 37 f.

²⁸⁵ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 22 m.w.N. sowie Rn. 28, der jedoch vor dem Hintergrund einer besseren Abgrenzung gegenüber dem Nachhaltigkeitsprinzip für

Vorsorgeprinzip im Sinne der ökologischen Gerechtigkeit und der Chancengerechtigkeit. Daneben adressiert v. a. das Vorsorgeprinzips die Generationengerechtigkeit.

5.5.2 Verursacherprinzip

Als Zurechnungsprinzip gewährleistet das Verursacherprinzip die sachliche und finanzielle Verantwortung des Verursachers für die von ihm ausgehenden Risiken, Gefahren, Belastungen und Schäden für die Umwelt, was sowohl auf allgemeinen Gerechtigkeits-erwägungen als auch auf Grundsätzen der Verteilungsgerechtigkeit im Hinblick auf die Nutzung knapper Umweltgüter gründet²⁸⁶ und als Gerechtigkeitsmaßstab an den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG) herangetragen werden kann.²⁸⁷ Wegen der notwendigen wertenden Entscheidung über die Verantwortungszuschreibung und der unterschiedlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten ist auch hier eine Konkretisierung seitens des Gesetzgebers erforderlich.²⁸⁸ Da das Verursacherprinzip jedoch nicht per se ein Gerechtigkeitsprinzip ist, kommt der konkreten Ausgestaltung des Prinzips eine hohe Bedeutung zu.²⁸⁹ Die Kehrseite des Verursacherprinzips bildet das Gemeinlastprinzip, das jeder Regelung, die nicht zu einer vollständigen Internalisierung der externen Kosten führt, innewohnt.²⁹⁰ Gleichwohl hat das Verursacherprinzip grundsätzlich Vorrang vor dem Gemeinlastprinzip, es sei denn eine Zurechnung ist nicht möglich oder wird seitens des Gesetzgebers aus sozialen Gründen reglementiert.²⁹¹ Das Verursacherprinzip fungiert damit im Sinne der Generationen- und der Chancengerechtigkeit.

eine Beschränkung auf die Risikovorsorge plädiert; ebenfalls kritisch Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002 S. 321 ff.; befürwortend Rehbinders, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 39.

²⁸⁶ Ramsauer, § 3 - Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 35; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 31.

²⁸⁷ Speziell im Hinblick auf Umweltabgaben eingehend Möckel, Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, 2006, S. 282 ff., 296 ff.

²⁸⁸ Zu den Ausgestaltungs- und Umsetzungsmöglichkeiten Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 32 ff.

²⁸⁹ Rowe, Das Verursacherprinzip als Aufteilungsgrundsatz im Umweltrecht, in: Gawel (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht, Grundsatzfragen einer wirtschaftlichen Umweltnutzung aus rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, 2001, S. 397, 414 f. mit dem Hinweis auf die Berücksichtigung externer Kriterien wie der Grundrechte auf Gesundheit, Eigentum oder Gleichheit.

²⁹⁰ Rehbinders, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 165.

²⁹¹ Ramsauer, § 3 - Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 37; zum „Policy-Mix“ vor dem Hintergrund der Annahmen der Umweltökonomie zusammenfassend Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 113 ff.

5.5.3 Kooperationsprinzip

Das Kooperationsprinzip ist auf die Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft ausgerichtet. Die Qualifizierung als Rechtsprinzip wird trotz der seitens des Bundesverfassungsgerichts teilweise anerkannten Sperrwirkung gegenüber einseitig hoheitlichem Handeln häufig verneint.²⁹² Gleichwohl wird dem konsensualen Vorgehen, einschließlich rechtzeitiger Information und Verfahrensbeteiligung der beteiligten Akteure eine hohe akzeptanzfördernde Bedeutung bescheinigt.²⁹³ Der Kooperationsbegriff, der strukturell die Gleichberechtigung der Betroffenen, prozessual die wechselseitige Kommunikation und ergebnisbezogen die freiwillige Akzeptanz voraussetzt, ist dabei wohl auch im Hinblick auf Gerechtigkeitsaspekte als idealtypisch zu bezeichnen.²⁹⁴ Das Kooperationsprinzip ist damit Ausdruck der Chancen- und der Befähigungsgerechtigkeit.

5.5.4 Nachhaltigkeitsprinzip

Das Nachhaltigkeitsprinzip hat sich auch auf nationaler Ebene etabliert²⁹⁵ und zielt nach einem weiten Verständnis auf die Harmonisierung der drei Säulen ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele. Die Zielharmonisierung soll zwischen den lebenden Mitgliedern einer Gesellschaft (intragenerationelle Gerechtigkeit), zwischen den Lebenden und den Noch-Nicht-Geborenen (intergenerationelle Gerechtigkeit) sowie zwischen Staaten (interstaatliche Gerechtigkeit) erreicht werden.²⁹⁶ Dem Nachhaltigkeitsprinzip kommt insofern eine wichtige Klammerfunktion zwischen den Gerechtigkeitskonzepten zu.²⁹⁷ Zur Konkretisierung der abstrakten Zielsetzung hat die Bundesregierung in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie²⁹⁸ Managementregeln aufgestellt, nach deren Grundregel die Aufgaben der heutigen Generation nicht auf die kommende verlagert werden dürfen und Vorsorge für zukünftige Belastungen zu treffen ist. Für einzelne

²⁹² Zur Subsidiarität staatlichen Handelns im Bereich des BImSchG und des KrW-/AbfG BVerfGE 98, 83 – Landesrechtliche Abfallabgabe; BVerfGE 98, 106 – Kommunale Verpackungssteuer; a.A. m.w.N. Rehinder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 180, der zumindest den Grundsatz der Partizipation als rechtsatzförmiges Prinzip anerkennt.

²⁹³ Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2. Aufl. 2011, § 3 Rn. 28 und 30.

²⁹⁴ Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 52.

²⁹⁵ Zu den verschiedenen gesetzlichen Verankerungen im nationalen Umweltrecht Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 241; speziell zur institutionellen Verankerung Kahl, Nachhaltigkeit und Institutionen – eine rechtswissenschaftliche Sicht, in: Kahl (Hrsg.) Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, S. 267 ff.

²⁹⁶ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Rn. 23.

²⁹⁷ Explizit im Hinblick auf inter- und intragenerationelle Gerechtigkeit Kahl, Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV 2009, S. 2, 3 Fn. 10.

²⁹⁸ Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 50 ff. sowie die zugehörigen Fortschrittsberichte – jüngst Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, S. 28.

Handelsbereiche wurden zudem folgende Managementregeln der Nachhaltigkeit formuliert:

- Erneuerbare Naturgüter dürfen auf Dauer nur im Rahmen ihrer Fähigkeit zur Regeneration genutzt werden. Nicht erneuerbare Naturgüter dürfen auf Dauer nur in dem Umfang genutzt werden, wie ihre Funktionen durch andere Materialien oder andere Energieträger ersetzt werden können.
- Die Freisetzung von Stoffen darf auf Dauer nicht größer sein als die Anpassungsfähigkeit der natürlichen Systeme.
- Gefahren und unvermeidbare Risiken für die menschliche Gesundheit sind zu vermeiden.
- Der durch technische Entwicklungen und den internationalen Wettbewerb ausgelöste Strukturwandel soll wirtschaftlich erfolgreich sowie ökologisch und sozial verträglich gestaltet werden. Zu diesem Zweck sind die Politikfelder so zu integrieren, dass wirtschaftliches Wachstum, hohe Beschäftigung, sozialer Zusammenhalt und Umweltschutz Hand in Hand gehen.
- Energie- und Ressourcenverbrauch sowie die Verkehrsleistung müssen vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden. Zugleich ist anzustreben, dass der wachstumsbedingte Anstieg der Nachfrage nach Energie, Ressourcen und Verkehrsleistungen durch Effizienzgewinne mehr als kompensiert wird.
- Die öffentlichen Haushalte sind der Generationengerechtigkeit verpflichtet. Dies verlangt die Aufstellung ausgeglichener Haushalte durch Bund, Länder und Kommunen. In einem weiteren Schritt ist der Schuldenstand kontinuierlich abzubauen.
- Eine nachhaltige Landwirtschaft muss nicht nur produktiv und wettbewerbsfähig, sondern gleichzeitig umweltverträglich sein sowie die Anforderungen an eine artgemäße Nutztierhaltung und den vorsorgenden, insbesondere gesundheitlichen Verbraucherschutz beachten.
- Um den sozialen Zusammenhalt zu stärken, sollen Armut und sozialer Ausgrenzung so weit wie möglich vorgebeugt, allen Bevölkerungsschichten Chancen eröffnet werden, sich an der wirtschaftlichen Entwicklung zu beteiligen, notwendige Anpassungen an den demografischen Wandel frühzeitig in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft erfolgen, alle am gesellschaftlichen und politischen Leben teilhaben.
- Die internationalen Rahmenbedingungen sind gemeinsam so zu gestalten, dass die Menschen in allen Ländern ein menschenwürdiges Leben nach ihren eigenen Vorstellungen und im Einklang mit ihrer regionalen Umwelt führen und an den wirtschaftlichen Entwicklungen teilhaben können. Umwelt und Entwicklung bilden eine Einheit. Nachhaltiges globales Handeln orientiert sich an den Millenniumsentwicklungszielen der Vereinten Nationen. In einem integrierten Ansatz ist die Bekämpfung von Armut und Hunger mit der Achtung der Menschenrechte, wirtschaftlicher Entwicklung, dem Schutz der Umwelt sowie verantwortungsvollem Regierungshandeln zu verknüpfen.

Das Drei-Säulen-Modell, d. h. die Gleichrangigkeit der ökologischen, ökonomischen und sozialen Belange, birgt jedoch die Gefahr einer nicht zu bewältigenden Hyperkomplexi-

tät sowie einer Entwertung bzw. Konturenlosigkeit des Nachhaltigkeitsprinzips.²⁹⁹ Vor diesem Hintergrund wird zunehmend für ein vorrangig ökologisches Verständnis der Nachhaltigkeit plädiert, das ökonomische und soziale Querschnittsbezüge mitberücksichtigt, sich jedoch im Kern auf den generationenübergreifenden Erhalt der natürlichen Ressourcen bezieht.³⁰⁰ Inwiefern hierbei eine Substitution des Naturkapitals durch andere Kapitalformen, wie Sach- und Humankapital, möglich ist, wird von dem Konzept der schwachen Nachhaltigkeit sowie dem der starken Nachhaltigkeit unterschiedlich bewertet. Die von der schwachen Nachhaltigkeit vorausgesetzte Substituierbarkeit des Naturkapitals begegnet Bedenken, da wegen der Multifunktionalität vieler ökologischer Systeme sowie der möglichen Risiken der Substitute eine vollständige und problemlose Ersetzbarkeit fraglich erscheint. Zudem sind Diskontierungen, d. h. die Abwertung zukünftiger Ereignisse (Nutzen, Güter), lediglich dann zu rechtfertigen, wenn begründeter Anlass zu der Annahme besteht, dass die künftigen Generationen über verbesserte Problemlösungsmöglichkeiten verfügen werden.³⁰¹ Das Konzept der starken Nachhaltigkeit geht daher davon aus, dass Naturkapital grundsätzlich nicht substituiert werden kann, was jedoch bei strikter Anwendung zu einem Verbrauchsverbot nicht erneuerbarer Ressourcen bzw. zu einem Belastungsverbot nicht abbaubarer Schadstoffe führt. Eine vermittelnde Position hält in diesem Falle eine Substitution für möglich, soweit die essenzielle Substanz des Naturkapitals – das kritische Naturkapital – nicht berührt ist. Da die abstrakte Feststellung des kritischen Naturkapitals allerdings unmöglich bzw. schwierig ist und das Vorsorgeprinzip die Ausschöpfung kritischer Belastungsgrenzen grundsätzlich verbietet, wird vorgeschlagen, die konstante Erhaltung des Naturkapitals als Leitlinie zu verfolgen, wobei im Einzelfall jedoch eine Abwägung möglich ist.³⁰² Die sich daraus ergebenden Managementregeln (vgl. oben) ermöglichen eine weitere Konkretisierung, z. B. in Form von quantifizierten Umweltzielen, in einem transparenten und beteiligungsoffenen Verfahren.³⁰³

Teilweise wird das Nachhaltigkeitsprinzip als Rechtsprinzip anerkannt.³⁰⁴ Abhängig von seiner konkreten Verankerung in der Rechtsordnung kann es dabei u. a. als Zielbe-

²⁹⁹ Zum Ganzen eingehend Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 339 ff.

³⁰⁰ SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 31; Rehbinder, Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: GfU (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 721, 731; Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 347 f.; Kahl, Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, 2008, 1, 22 f., der ausdrücklich eine Exklusivität zwischen der Nachhaltigkeit im weiten und der Nachhaltigkeit im engen Sinne verneint.

³⁰¹ Zusammenfassend zur Rechtfertigung der Diskontierung SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 13 ff.

³⁰² Bei Beachtung des Vorsorgeprinzips rücken damit das starke und das vermittelnde Nachhaltigkeitskonzept eng aneinander SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 27.

³⁰³ SRU, Umweltgutachten 2002, Tz. 29.

³⁰⁴ So Rehbinder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 83; Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 217 ff.; s. zum Streitstand eingehend Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 319 ff.; zusammenfassend Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003, § 2 Fn. 33.

stimmung, als Struktur- bzw. Verfassungsprinzip oder als lokales Prinzip agieren.³⁰⁵ Im Ergebnis adressiert das Nachhaltigkeitsprinzip die Generationengerechtigkeit, die ökologische Gerechtigkeit, die Chancengerechtigkeit, die Befähigungsgerechtigkeit sowie das Abwägungsgebot.

5.5.5 Integrationsprinzip

Das Integrationsprinzip ist zum einen auf die interne Integration der sektoralen, medien-spezifischen Regelungen gerichtet, um in einem ganzheitlichen Sinne die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Umweltmedien besser zu berücksichtigen und Belastungsverlagerungen zu vermeiden. Dagegen zielt die externe Integration (entsprechend der Querschnittsklausel auf unionaler Ebene) auf die Berücksichtigung der Umweltbelange in anderen Politiken, um so eine ökologische Ausrichtung dieser Bereiche zu bewirken, ohne jedoch ökologischen Belangen zwingend den Vorrang einzuräumen.³⁰⁶ Gesetzliche Ausprägungen der internen Integration sind bspw. Regelungen zur Konzentrationswirkung und zur Angleichung der Umweltqualitäts- und Produktstandards sowie das verfahrensrechtliche Instrument der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die externe Integration wird u. a. durch das planungsrechtliche Abwägungsgebot und die Vorschriften zur Durchführung einer Umweltprüfung bestimmter Pläne verwirklicht. Eine Art. 11 AEUV entsprechende Regelung existiert auf nationaler Ebene allerdings nicht. Potential zur Verbesserung der externen Integration wird insbesondere im Bereich prozeduraler Instrumente gesehen.³⁰⁷ Zum Teil wird dem Integrationsprinzip Rechtssatzcharakter zugesprochen.³⁰⁸ Im Ergebnis fungiert es im Sinne der ökologischen Gerechtigkeit, der Chancengerechtigkeit und des Abwägungsgebots.

5.5.6 Kompensationsprinzip

In einer das Verursacherprinzip spezifizierenden Weise verlangt das Kompensationsprinzip zunächst die Kompensation unvermeidbarer Umweltbeeinträchtigungen durch den Verursacher. Damit wird deutlich, dass der Frage der Kompensation zunächst die Entscheidung über die Vermeidbarkeit der Umweltbelastung vorgelagert ist und die Vermeidung gegenüber der Kompensation Vorrang genießt. Ist die Kompensation möglich und sachgerecht, sind entsprechende Kompensationsregelungen einem strikten Verbot der beeinträchtigenden Handlung als milderer Mittel vorzuziehen; für die Bestimmung von Art und Ausmaß der Kompensation ist das Äquivalenzprinzip im Sinne eines vollständigen Schadensausgleichs heranzuziehen; Über- und Unterkompensationen sind besonders zu begründen.³⁰⁹ Das Kompensationsprinzip, das teilweise als

³⁰⁵ Gehne, Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip, 2011, S. 257 ff.

³⁰⁶ Ramsauer, § 3 - Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, Rn. 52 f.

³⁰⁷ SRU, Umweltgutachten 2012, Tz. 525.

³⁰⁸ Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl. 2012, Kap. 3 Rn. 117.

³⁰⁹ Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 391.

Rechtsprinzip³¹⁰ qualifiziert wird, ermöglicht somit eine Flexibilisierung der ordnungsrechtlichen Vorgaben und wirkt insofern zwar freiheitsfördernd und im Sinne der Befähigungsgerechtigkeit, darf aber nicht zu einem „Ausverkauf von Umweltgütern“ führen und sollte daher lediglich subsidiär angewendet werden.³¹¹

5.5.7 Zwischenergebnis

Die innerstaatlich geltenden Grundprinzipien, die zum Teil eine verfassungsrechtliche Verankerung vorweisen können, schlagen bereits die Brücke in das einfachgesetzliche Recht. Einerseits haben sich aus den konkreten umweltrechtlichen Regelungen einzelne Prinzipien herausgebildet, andererseits leiten diese Prinzipien die weitere Ausgestaltung des Umweltrechts und können Lücken im normativen Bestand füllen. An dieser Wechselwirkung hat auch die Umweltgerechtigkeit als Grundprinzip teil.

5.6 Systematisierungsansätze (Michalk / Hermann)

Die in den Kapiteln 5.2 bis 5.5 dargestellten Regeln und Prinzipien und deren Zuordnung zu den in Kapitel 4 vorgestellten rechtsphilosophischen Konzepten sollen nun im Folgenden zusammengefasst dargestellt werden. Die Zuordnung beruht dabei auf Feststellungen zu Übereinstimmungen und Überschneidungsbereichen zwischen den Regel- und Prinzipieninhalten einerseits sowie den Zielen und Maßstäben der Gerechtigkeitskonzepte andererseits. Eine zwingende Ableitung der Regeln und Prinzipien aus den Gerechtigkeitskonzepten ist nicht möglich.

5.6.1 Generationengerechtigkeit

Die von der Generationengerechtigkeit umfasste intergenerationelle Gerechtigkeit (dazu Kap. 4.2.1), die insbesondere auf den Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen gerichtet ist und u. U. die Beschränkung der Handlungsfreiheit der heutigen Generation bedingt, nehmen auf völkerrechtlicher Ebene das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit, das Prinzip der gemeinsamen Sorge der Menschheit, das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung, das Vorsorgeprinzip und das Verursacherprinzip in den Blick. Gleichwohl muss man konstatieren, dass rechtsverbindliche, operative Bestimmungen zur intergenerationellen Gerechtigkeit fehlen und daher die Generationengerechtigkeit noch keinen konkreten Niederschlag im Völkerrecht gefunden hat.³¹²

Ähnlich verhält es sich auf EU-Ebene. So tragen die Ziele Ressourcenschutz und Verbesserung der Umweltqualität, das hohe Schutzniveau, das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip, das Verursacherprinzip, der Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung sowie Abs. 6 der Präambel der Grundrechtscharta den Aspekt der intergenerationellen Gerechtigkeit in sich und sind damit der Generationengerechtigkeit zuzuordnen. Konkrete Verpflichtungen

³¹⁰ Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 389 ff.; a.A. Rehbinder, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657, 659.

³¹¹ Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 4 Rn. 36.

³¹² Beaucamp, Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht, 2002, S. 148.

tungen zum Schutz künftiger Generationen sind allerdings nicht erkennbar.³¹³ Auf nationaler Ebene bezieht die Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20a GG) durch die umweltschutzbezogene Langzeitverantwortung auch die Belange künftiger Generationen ein und ist demnach der Generationengerechtigkeit zuzuordnen. Zudem wird in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip die Vorwirkung spezifischer Grundrechte und ein Grundrechtsvoraussetzungsschutz für den Schutz der Belange zukünftiger Generationen diskutiert. Schließlich adressieren auch das Nachhaltigkeits-, das Verursacher- und das Vorsorgeprinzip auf nationaler Ebene den Aspekt der Generationengerechtigkeit.

5.6.2 Ökologische Gerechtigkeit

Die ökologische Gerechtigkeit (dazu Kap. 4.2.2) intendiert den Schutz der Umwelt für den Menschen. Dieses Gerechtigkeitskonzept ist somit sehr eng mit der Frage eines effizienten Umweltschutzes verbunden.³¹⁴ Entsprechende auf den Umweltschutz abzielende Verankerungen im Umweltvölkerrecht sind in den Statusprinzipien, soweit sie Schutzpflichten zum Inhalt haben, insbesondere im Prinzip der gemeinsamen Sorge der Menschheit sowie im Konzept der Nachhaltigen Entwicklung und im Vorsorgeprinzip (einschließlich der Umweltverträglichkeitsprüfung) zu finden.

Auf EU-Ebene fördern die Ziele Ressourcenschutz und Verbesserung der Umweltqualität, das hohe Schutzniveau sowie das Vorsorge- und Vorbeugeprinzip insbesondere durch ihre Relevanz für die Festlegung von Umweltschutzstandards sowie der Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung eine Verwirklichung der ökologischen Gerechtigkeit. Ähnlich streiten auf nationaler Ebene das Schutz- und Vorsorgeprinzip sowie das Nachhaltigkeitsprinzip und das Integrationsprinzip für die ökologische Gerechtigkeit. Zudem enthält die Staatszielbestimmung Umweltschutz durch den Bezug auf die natürlichen Lebensgrundlagen das Element der ökologischen Gerechtigkeit. Einen ausschließlich auf den Umweltschutz gerichteten Individualrechtsschutz in Form eines allgemeinen Umweltmenschenrechts oder Umweltgrundrechts besteht nicht. Verschiedene Grund- und Menschenrechte beinhalten den Umweltschutz lediglich reflexartig.

5.6.3 Chancengerechtigkeit

Die Chancengerechtigkeit (dazu Kap. 4.2.3) hat die gerechte Verteilung von Umweltgütern und -lasten sowie der Kosten insbesondere durch materielle Verteilungskriterien und Verteilungsverfahren zum Inhalt. Durch diese Ausrichtung auf Verteilungsfragen wird in Abgrenzung zur Generationengerechtigkeit v. a. die intragenerationelle Gerechtigkeit angesprochen. Als Ausdruck der Chancengerechtigkeit zwischen den Staaten fungieren v. a. die „no harm-Regel“, das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, das Verursacherprinzip, das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit sowie die Statusprinzipien, insbesondere das Prinzip der Gemeinschaftssache und das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit, indem sie die Verteilung von Umweltgütern, aber zum Teil auch von Umweltbelastungen und von entsprechenden Beseitigungskosten zum Inhalt haben. Zu-

³¹³ Kleiber, Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, 2014, S. 29 f.

³¹⁴ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, Kap. 1, Rn. 23.

dem gehören hierzu die flankierenden Verfahrensrechte (Informations-, Konsultations- und Kooperationspflichten).

Im Europarecht haben zumindest mittelbare Verteilungswirkung v. a. im Hinblick auf Umweltbelastungen die Verpflichtung auf ein regional differenziertes hohes Schutzniveau, das an der Quelle der Umweltbelastung ansetzende Ursprungsprinzip, das zeitlich und räumlich entfernte Gefahren berücksichtigende Vorsorgegebot, das Verursacherprinzip bzw. subsidiär das Gemeinlastprinzip, der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und die Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV, so dass diese der Chancengerechtigkeit dienen können. Das Gleiche gilt für das Kooperationsprinzip und die Verfahrensrechte. 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), die grundrechtlichen Schutzpflichten sowie die grundrechtsgebotene Verfahrensgestaltung. Hinzukommen auf nationaler Ebene das Schutz- und Vorsorgeprinzip, das Verursacher-, das Vorsorge-, das Kooperations-, das Integrations- und das Nachhaltigkeitsprinzip.

5.6.4 Eigenrechte der Natur

Die Forderung nach Eigenrechten der Natur (dazu Kap. 4.2.4) 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 Bestrebungen widersprechen jedoch dem Menschenbild des Grundgesetzes als auch der Europäischen Menschenrechtskonvention.³¹⁵ Zudem ist die Natur kein moralisches Subjekt, was jedoch das moderne Recht voraussetzt.³¹⁶ Die altruistische Verbandsklage stellt insofern eine Durchbrechung der Erfordernisse des § 42 Abs. 2 VwGO dar, bezieht sich jedoch auf eine Subjektivierung des öffentlichen Interesses und nicht ausschließlich auf Rechte der Natur.³¹⁷

5.6.5 Befähigungsgerechtigkeit

Das Konzept der Befähigungsgerechtigkeit (dazu Kap. 4.2.5) zielt auf 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 der Menschenwürde geschuldetes Minimum an Ressourcen zur Verfügung stellen und ein größtmögliches eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen gewährleisten. Auf der Ebene des Völkerrechts adressiert v. a. das Prinzip der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit durch die Gewährung von Erfüllungshilfe für bedürftige Staaten die Befähigungsgerechtigkeit. Zudem garantieren Verfahrensrechte (Zugang zu umweltrelevanten Informationen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Zugang zu den Gerichten) ein eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen. Ein Men-

³¹⁵ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 511.

³¹⁶ Appel, Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge, 2005, S. 67.

³¹⁷ Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 522.

schenrecht auf eine gesunde Umwelt besteht nicht. Gleichwohl gewährleisten bestimmte Menschenrechte umweltspezifische Belange.

Gesichtspunkte der Befähigungsgerechtigkeit sind auf europäischer Ebene im Ziel Gesundheitsschutz, in den Verfahrensrechten, im Kooperationsprinzip, in der Verpflichtung auf ein hohes Schutzniveau, auch wenn diese nicht einen unionalen Mindeststandard fordert, sowie in den grundrechtlichen Schutzpflichten enthalten. Ein allgemeines Grundrecht auf Umweltschutz besteht allerdings auch auf EU-Ebene nicht. Auf nationaler Ebene streiten durch den Schutz eines ökologischen Existenzminimums im Sinne eines Grundrechtsvoraussetzungsschutzes insbesondere die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) für die Befähigungsgerechtigkeit. Zudem adressieren die grundrechtlichen Gewährleistungen der Meinungs-, Presse-, Informations-, und Wissenschaftsfreiheit sowie der Vereinigungsfreiheit die Befähigungsgerechtigkeit, insbesondere im Hinblick auf eine gesellschaftliche Beteiligung der Betroffenen. Ebenso unterstützen grundsätzlich (auch aus dem Rechtsstaatsprinzip fließende) Verfahrensrechte sowie das Demokratie-, das Sozialstaats-, das Kooperations- und das Nachhaltigkeitsprinzip die Befähigung der Betroffenen. Schließlich erlaubt das Kompensationsprinzip durch die Flexibilisierung ordnungsrechtlicher Vorgaben eine eigenverantwortliche Entscheidung des Einzelnen.

5.6.6 (Verhältnismäßige) Gleichheit

Die (verhältnismäßige) Gleichheit (dazu Kap. 4.3.2 und 4.4.1.1), welche die Gerechtigkeitsanforderungen der Rawlschen Gerechtigkeitstheorie respezifiziert und operationalisiert, zielt auf die nicht willkürliche bzw. verhältnismäßige Gleichbehandlung von (wesentlich) Gleichem sowie auf die nicht willkürliche bzw. verhältnismäßige Ungleichbehandlung von (wesentlich) Ungleichem. Die in diesem Zusammenhang einzubeziehenden konkreten Verteilungskriterien lassen sich wiederum nicht auf ein elementares Konzept zurückführen. Vielmehr sind die besonderen Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen, so dass die Auswahl und Anwendung entsprechender Kriterien erst anhand der konkreten Verteilungssituation erfolgen kann.³¹⁸ Im Umweltvölkerrecht kann als eine Ausprägung des Postulats der verhältnismäßigen Gleichheit das Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit, das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen und das Prinzip der Billigkeit identifiziert werden. Anknüpfungspunkte für die Gleichheitsrechte auf EU-Ebene sind die Art. 20, 21 GrCh. Auf nationaler Ebene gebietet das Rechtsstaatsprinzip die Herstellung verhältnismäßiger Gleichheit (Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, Bindung an die Grundrechte) und spiegelt sich in der (verschränkten) Gewährleistung der Freiheits- und Gleichheitsrechte wider. Besondere Spezifizierung erfährt der Gleichheitssatz durch das Sozialstaatsprinzip.

5.6.7 Abwägungsgebot und Abwägungsverfahren

Das Abwägungsgebot und das Abwägungsverfahren (dazu Kap. 4.6.2 und 4.7.1) zielen auf den Ausgleich aller relevanten (ökologischen, sozialen und ökonomischen) Belange, wobei der ökologische Aspekt zumindest gleichberechtigt zu berücksichtigen ist. Voranzustellen ist, dass Rechtsprinzipien als solche einer Abwägung zugänglich sind, da

³¹⁸ Klopfer, Umweltgerechtigkeit, 2006, Kap. 1, Rn. 35.

sie keine konkrete Rechtsfolge vorsehen. Sie können bei einem Abwägungsvorgang als Entscheidungshilfe fungieren.³¹⁹ Im Umweltvölkerrechts beinhalten das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen, das Konzept der nachhaltigen Entwicklung sowie das Vorsorgeprinzip als prozeduraler Abwägungsmechanismus ein Abwägungsgebot. Eine Abwägung im Einzelfall gebietet der Grundsatz der Billigkeit, um Einzelfallgerechtigkeit zu erzeugen. Ausprägungen des Abwägungsgebots auf EU-Ebene sind der Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung, die Querschnittsklausel sowie die Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV. Auf nationaler Ebene beziehen sich die Freiheitsrechte und das Rechtsstaatsprinzips auf das Abwägungsgebot, das u. a. die dritte Stufe der Verhältnismäßigkeitsprüfung darstellt, aber auch in anderen Kollisionen zwischen Verfassungsgütern zur Anwendung kommt. Der Staatszielbestimmung Umweltschutz kann hierbei eine schutzverstärkende Wirkung zukommen. Schließlich gebieten das Nachhaltigkeitsprinzip und das Integrationsprinzip eine Abwägung.

5.6.8 Überblick zu den Systematisierungsansätzen

In der folgenden Tabelle werden die Systematisierungsansätze differenziert nach internationaler, europäischer und nationaler Ebene einerseits und den rechtsphilosophischen Konzepten aus Kapitel 4 andererseits dargestellt. Hierbei ist hervorzuheben, dass eine zwingende Ableitung der Regeln und Prinzipien aus den Gerechtigkeitskonzepten nicht möglich ist. Vielmehr erfolgt eine Zuordnung der Regeln und Prinzipien anhand der festgestellten Wirkungs- und Zielidentitäten mit dem jeweiligen Gerechtigkeitskonzept.

³¹⁹ Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, § 3 Rn. 7.

Tabelle 1: Systematisierungsansätze

Gerechtigkeitskonzepte der Rechtsphilosophie	Internationale Rechtsebene	Europäische Rechtsebene	Nationale Rechtsebene
Prozedurale Gerechtigkeitsprinzipien			
Generationengerechtigkeit (Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen, Sicherung und Verbesserung der Umweltbedingungen)	• Nachhaltige Entwicklung; • Vorsorgeprinzip; • Verursacherprinzip; • Gemeinsames Erbe der Menschheit; • Gemeinsame Sorge der Menschheit; • Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit	• Ziel Ressourcenschutz, Verbesserung der Umweltqualität; • Hohes Schutzniveau; • Vorsorge- und Vorbeugeprinzip; • Verursacherprinzip; • Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung; • Abs. 6 Präambel GrCh	• Art. 20a GG; • Sozialstaatsprinzip; • Grundrechtliche Vorwirkung, Grundrechtsvoraussetzungs-schutz; • Vorsorgeprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Verursacherprinzip
Ökologische Gerechtigkeit (Natur als eigenständiger Handlungsadressat, Schutz der Natur für den Menschen)	• Nachhaltige Entwicklung; • Vorsorgeprinzip; • Gemeinsame Sorge der Menschheit und Statusprinzipien insgesamt, soweit diese Schutzpflichten enthalten	• Ziele Ressourcenschutz und Verbesserung der Umweltqualität; • Hohes Schutzniveau; • Vorsorge- und Vorbeugeprinzip; • Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung	• Art. 20a GG; • Schutz- und Vorsorgeprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Integrationsprinzip

Gerechtigkeit im Umweltrecht – GerechUm

Chancengerechtigkeit (Teilhaberechte, gerechte Verteilung von Umwelt-nutzen und Umweltlasten)	• No harm Regel; • Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen; • Prinzip der Gemeinschaftssache; • Gemeinsames Erbe der Menschheit; • Nachhaltige Entwicklung; • Verursacherprinzip; • Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit; • Verfahrensrechte (Informations-, Konsultations- und Kooperationspflichten)	• Hohes Schutzniveau; • Ursprungsprinzip; • Verursacherprinzip; • Vorsorgeprinzip; • Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung; • Kooperationsprinzip; • Verfahrensrechte; • Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV	• Sozialstaatsprinzip; • Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG; • grundrechtliche Schutzpflichten; • Verfahrensrechte; • Schutz- und Vorsorgeprinzip; • Vorsorgeprinzip; • Verursacherprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Kooperationsprinzip; • Integrationsprinzip
Eigenrechte der Natur	• Kein Anknüpfungspunkt	• Kein Anknüpfungspunkt	• Kein Anknüpfungspunkt
Befähigungsgerechtigkeit (Staat muss Bedingungen schaffen, damit der Mensch seine Fähigkeiten entfalten kann: Bildung, Gesundheitsfürsorge);	• Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (Erfüllungshilfe);	• Ziel Gesundheitsschutz; • Hohes Schutzniveau; • Kooperationsprinzip; • Verfahrensrechte;	• Grundrechte (Art. 2 Abs. 2 S. 1, 5 Abs. 1 und 3, 9 Abs. 1 GG); • Verfahrensrechte; • Sozialstaatsprinzip;

Gerechtigkeit im Umweltrecht – GerechUm

größtmögliches eigenverantwortliches Handeln der Bürger	• Verfahrensrechte (Informations-, Konsultations- und Kooperationspflichten); • Menschenrechte	• Grundrechtliche Schutzpflichten	• Demokratieprinzip; • Rechtsstaatsprinzip; • Schutzprinzip; • Kooperationsprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Kompensationsprinzip
Materielle Gerechtigkeitsprinzipien			
(Verhältnismäßige) Gleichheit	• Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit; • Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen; • Billigkeitsprinzip	• Art. 20, 21 GrCh,	• Sozialstaatsprinzip; • Rechtsstaatsprinzip; • Freiheits- und Gleichheitsrechte (Art. 2 Abs. 2 S. 1, 12, 14, 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG)
Abwägungsgebot (im Einzelfall), Stärkung der ökologischen Aspekte	• Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen; • Nachhaltige Entwicklung; • Vorsorgeprinzip als prozeduraler Abwägungsmechanismus; • Billigkeitsprinzip	• Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung; • Querschnittsklausel; • Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV	• Freiheitsrechte • Art. 20a GG; • Rechtsstaatsprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Integrationsprinzip

6 Umsetzung im Recht der Luftreinhaltung (Hermann)

Der Ansatz des Forschungsvorhabens, den Diskurs zum Thema Umweltgerechtigkeit um eine rechtswissenschaftliche Fundierung zu ergänzen, wird im Kapitel 6 vertiefend verfolgt. Auf der Grundlage der Erkenntnisse in den Kapiteln 4 und 5 wird die Umsetzung der dort genannten Gerechtigkeitskonzepte in einem ausgewählten Gebiet des Umweltrechts geprüft (zur Auswahl Kapitel 6.1). Ziel ist es die Analyse vom abstrakten Diskurs auf einen konkreten Anwendungsbereich zu fokussieren. Mit Hilfe dieser abgestuften Betrachtung erfolgt eine Interpretation, wie Gerechtigkeitskonzepte im einfachen nationalen Recht umgesetzt wurden und für welche Gerechtigkeitskonzepte sich keine oder nur wenig Umsetzungsbeispiele finden lassen. Anschließend werden in Kapitel 6.4 Maßnahmen vorgeschlagen, wie Defizite bei der Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte vermindert werden können.

6.1 Auswahl und Eingrenzung des Referenzgebietes

Als Untersuchungsgebiet werden die Vorschriften der Luftreinhaltung im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) und untergeordneten Rechtsvorschriften gewählt, wobei genehmigungsbedürftige Anlagen, Straßenverkehr und Landwirtschaft im Fokus der Untersuchung stehen.

Der Fokussierung auf das Rechtsgebiet der Luftreinhaltung liegt die Annahme zu Grunde, dass in diesem Untersuchungsgebiet u.a. aufgrund der langen Rechts- und Regulierungshistorie, die Erkenntnis zu wirksamen Regelungen aber auch die Regelungsdichte weit fortgeschritten ist. Zudem eröffnet sich hier die Möglichkeit, einen Regelungsbereich zu untersuchen, der sowohl vom deutschen Gesetzgeber als auch vom europäischen Gesetzgeber maßgeblich beeinflusst wurde. In der Folge wird davon ausgegangen, dass sich in diesem Rechtsgebiet auch Umsetzungsbeispiele für die abstrakten Gerechtigkeitskonzepte und deren rechtlichen Grenzen gut veranschaulichen lassen.

Die hier zu untersuchende Luftreinhaltung betrifft die Vorsorge und den Schutz vor Luftverunreinigungen. Darunter sind Schwebestäube (z.B. Abriebpartikel, Rußpartikel oder sekundär gebildete Partikel) und gasförmige Verbindungen (z.B. NO_x oder Ozon) zu verstehen, durch welche die natürliche Zusammensetzung der Luft verändert wird.³²⁰ Nicht untersucht werden im Rahmen dieser Studie klimaschädliche Gase nach dem Kyoto-Protokoll und ihre Regulierung.

Die Auswahl des Untersuchungsgebiets ist auch aus dem Blickwinkel der Erfolge sowie Misserfolge in der Luftreinhaltungspolitik interessant. Ein einfacher Versuch, den Erfolg der Politik zu überprüfen, liegt in einem Blick auf die Entwicklung der Luftqualität. Die Entwicklung der Luftqualität kann z.B. an den Vorgaben in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung³²¹ und dem Luftqualitätsbericht des Umweltbundesamtes³²²

³²⁰ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, BImSchG, § 3 Rn 2.

³²¹ Siehe die Webseite zur Nachhaltigkeitsstrategie:
http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/1-die-nationale-nachhaltigkeitsstrategie/nachhaltigkeitsstrategie/_node.html (so am 17.7.2014).

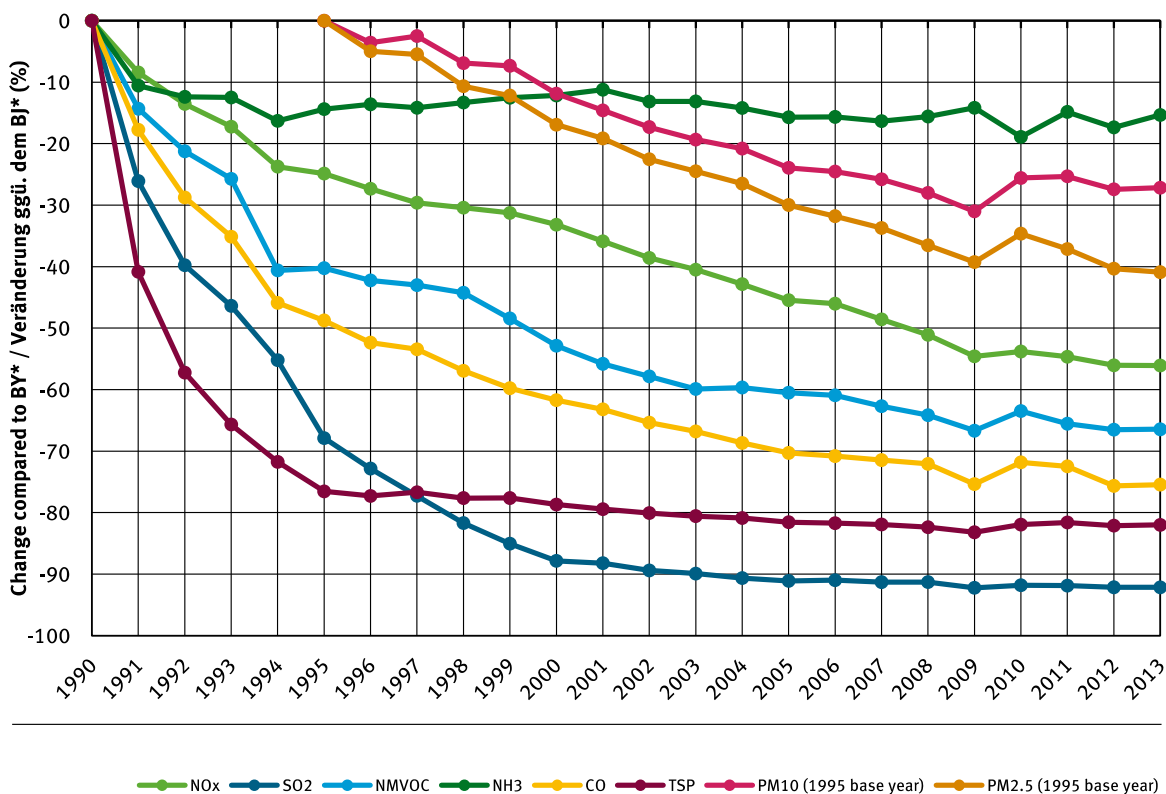
³²² UBA, Luftqualität 2013 – Vorläufige Auswertung – Hintergrund, 2014.

überprüft werden. Wie die nachfolgende Grafik³²³ zur Emission von ausgewählten Luftschadstoffen zeigt, konnten gegenüber dem Referenzjahr 1990 die Emissionen reduziert werden. Bei Schadstoffen wie Kohlenmonoxid (CO), Schwefeldioxid (SO₂) und der Staubgesamtbelastung (TSP) beträgt der Rückgang um die 80% bis 90%. Bei Stickstoffoxiden (NO_x) konnte in dieser Zeit ein Rückgang von ca. 55% erreicht werden. Hingegen sind die Werte für Feinstaub (PM 10 und PM 2,5) und Ammoniak (NH₃) zwar gesunken, aber bleiben auf einem hohen Niveau stabil. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Emissionssituation bei Luftverunreinigungen können also für bestimmte Schadstoffe als erfolgreich bezeichnet werden.

Abbildung 1: Emissionen ausgewählter Luftschadstoffe

Air Pollutants / Luftschadstoffe

Emission Trends / Emissionstrends



* Base Year (BY) 1990, 1995 for PM10/PM2.5 /
Basisjahr (BJ) 1990, 1995 für Feinstaub

Quelle: German Emission Inventory (27.01.2015)

Quelle: Umweltbundesamt 2015.

Für die Frage der Gerechtigkeit im Recht der Luftreinhaltung ist gerade der Blick auf die Immissionssituation wichtig. Auch wenn sich die Emissionssituation verbessert hat, sagt dies noch nichts über die Immissionsbelastung in bestimmten Gebieten (insbesondere in städtischen Ballungsräumen) aus. So zeigen aktuelle Umweltdaten des Umwelt-

bundesamtes zur Immissionsgrenzwertüberschreitungen und damit verbundene Gesundheitsgefahren durch NO_x und Feinstaub (PM₁₀, PM_{2,5}) in den letzten Jahren eine leicht rückläufige Tendenz auf, aber massive und dauerhafte Grenzwertüberschreitungen bestehen weiterhin und sind seit Jahren ungelöst.³²⁴

6.2 Analyse der Luftreinhaltevorschriften

Ziel der nachfolgenden Kapitel 6.3 bis 6.9 ist es, die ausgewählten Regelungen zur Luftreinhaltung daraufhin zu untersuchen, ob und wie sie die in Kapitel 4 hergeleiteten und in Kapitel 5.6 zusammengestellten Gerechtigkeitskonzepte – hinsichtlich ihrer formell- und materiell-rechtlichen Dimensionen – berücksichtigen. Es sind dies:

- Die (verhältnismäßige) Gleichheit,
- Das Abwägungsverfahren und Abwägungsergebnis,
- Die Befähigungsgerechtigkeit,
- Die Generationengerechtigkeit,
- Die Ökologische Gerechtigkeit,
- Die Chancengerechtigkeit und
- Die Eigenrechte der Natur.

Dabei werden die prozeduralen Gerechtigkeitskonzepte auch hinsichtlich ihrer materielle-rechtlichen Dimension untersucht.

6.3 (Verhältnismäßige) Gleichheit

Ziel der (verhältnismäßigen) Gleichheit ist es nicht alle Sachverhalte gleich zu behandeln. Vielmehr ist der verfassungsrechtliche Maßstab im Gleichheitssatz des Art. 3 GG anzuwenden, der nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts fordert, „weder wesentlich Gleiches willkürlich ungleich, noch wesentlich Ungleiches willkürlich gleich“ zu behandeln.³²⁵ Dies bedeutet, dass ein Verstoß gegen das Gleichheitsgebot vorliegt, „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.“³²⁶

Für die Analyse der Vorschriften werden drei Untersuchungsfelder gebildet:

- a) Perspektive der Schadstoffemittenten,

³²⁴ UBA (2014), Luftqualität 2013 – Vorläufige Auswertung – Hintergrund, S. 4.

³²⁵ Zur diesbezüglichen Judikatur des Bundesverfassungsgerichts und zum Folgenden siehe mit dezierten Nachweisen *Heun*, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 2. Aufl., 2004, Art. 3 Rn. 19 ff.

³²⁶ Siehe auch dazu mit zahlreichen Nachweisen *ders.*, ebd., Rn. 21, wobei sich dahinter wohl kaum ein ernsthafter verfassungsrechtsdogmatischer Gegensatz verbergen dürfte, siehe dazu ebenfalls *ders.*, ebd., Rn. 22 m.w.N.

- b) Perspektive der schadstoffbelasteten Bürger und
- c) Regelungen zum Ausgleich zwischen Emittenten und Belasteten

Angewendet auf das Recht der Luftreinhaltung wird sogleich in Abschnitt 6.3.2 auf Seiten der Schadstoffemittenten gefragt werden, 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 Frage, wie das Verursacherprinzip im Recht der Luftreinhaltung angewendet wird. Zu prüfen ist insbesondere, ob die Rechtsvorschriften die Schadstoffemittenten entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit in Anspruch nehmen und eine vorschnelle Verteilung nach dem Gemeinlastprinzip in den Regelungen vermieden wird.

Auf Seiten der durch Schadstoffimmissionen belasteten Bürger wird unten in Abschnitt 6.3.3 untersucht, ob Bürger in Gebieten mit hoher Schadstoffbelastung (vorwiegend in Ballungsgebieten) im Vergleich zu Bürgern in anderen Gebieten im Recht der Luftreinhaltung unterschiedlich behandelt werden, und wenn ja welche Rechtfertigungsgründe es dafür gibt.

In einem dritten Abschnitt 6.3.4 wird dann nach Ausgleichmechanismen gesucht, die entstehenden Ungleichbehandlungen auf Seiten der schadstoffbelasteten Bürger entgegenwirken sollen.

Die Analyse in den vorgenannten Untersuchungsfeldern nimmt dabei besonders drei wesentlichen Luftschadstoffe „Feinstaub“, „Ammoniak“ und „Stickstoffoxide“ (siehe zu deren Auswahl im nachfolgenden Abschnitt 6.3.1) in den Blick.

6.3.1 Wesentliche Luftschadstoffe und ihre Quellen

Im Folgenden werden drei wesentliche Luftschadstoffe und ihre Quellen in Deutschland beschrieben sowie anschließend auf den Anteil der Quellen an der Emissionssituation eingegangen.

6.3.1.1 Feinstaub

Feinstaub (als PM₁₀ (Particulate Matter) und PM_{2,5} angegeben) wird unmittelbar an der Quelle freigesetzt (z.B. bei Verbrennungsprozessen aus Kraftfahrzeugen, Kraft- und Fernheizwerken, Öfen und Heizungen in Wohnhäusern, bei der Metall- und Stahlerzeugung oder auch beim Umschlagen von Schüttgütern). Er kann sich aber auch aus gasförmigen Vorläufersubstanzen wie Schwefel- und Stickoxide und Ammoniak bilden. Eine wichtige Quelle für Ammoniakemissionen ist die Tierhaltung in der Landwirtschaft. Feinstaub kann z.B. in Folge von Bodenerosion auch einen natürlichen Ursprung haben. In Ballungsgebieten ist der Straßenverkehr die dominierende Staubquelle. Dabei gelangt Feinstaub nicht nur aus Motoren – vorrangig aus Dieselmotoren – in die Luft, sondern auch durch Bremsen- und Reifenabrieb sowie durch die Aufwirbelung des Staubes von der Straßenoberfläche. Viele wissenschaftliche Untersuchungen haben das verstärkte Auftreten von Atemwegs- und Herzkreislauferkrankungen bei hohen Feinstaubkonzentrationen nachgewiesen. Personen mit bereits bestehenden Erkrankungen sind besonders anfällig. Studien, die die Wirkungen von Feinstaub auf die Bevölkerung

modellierten, ergaben in Europa eine rechnerische Verringerung der Lebenserwartung³²⁷

Der über den Tag gemittelte Immissionsgrenzwerte zum Schutz der menschlichen Gesundheit für PM 10 beträgt 50 Mikrogramm pro Kubikmeter bei 35 zugelassenen Überschreitungen pro Kalenderjahr (nach § 4 Abs. 1 der 39. BImSchV) und für PM 2,5 ab dem 1.1.2015 50 Mikrogramm pro Kubikmeter pro Kalenderjahr (nach § 5 Abs. 2 der 39. BImSchV).

6.3.1.2 Ammoniak

Ammoniak (NH₃) ist eine gasförmige Verbindung des Stickstoffs und entsteht hauptsächlich in der Landwirtschaft, die mit 95 % Hauptemittent des Luftschadstoffs ist. Hauptquellen nach der Emissionsberichterstattung 2013 sind Emissionen aus der Rinder-, Schweine- und Geflügelhaltung sowie durch die Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger.³²⁸ Ammoniak und Ammonium als Reaktionsprodukt führen zur Versauerung und Eutrophierung von Land- und Wasserökosystemen. Insbesondere die Ammoniak- und Ammonium-Emissionen aus der landwirtschaftlichen Tierhaltung führen zu einer anhaltenden Überschreitung von Critical Loads³²⁹ bei empfindlichen Ökosystemen.³³⁰ Hohe Konzentration von Ammoniak in der Nähe von Tierhaltungsanlagen führt zu direkten Schäden der Vegetation. Die Umwandlung von Ammoniak in weitere Stickstoffverbindungen kann zur Feinstaubbildung, Nitratbelastung in Gewässern und als Lachgas zum Klimawandel beitragen.

Immissionsgrenzwerte für Ammoniak zum Schutz der menschlichen Gesundheit enthält die 39. BImSchV über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen³³¹ nicht, sondern nur eine Emissionshöchstmenge von 550 Kilotonnen pro Kalenderjahr (§ 33 Abs. 1).

6.3.1.3 Stickstoffoxide

Stickstoffoxide (NO_x) sind sehr reaktive Stickstoffverbindungen und tragen u.a. zusammen mit flüchtigen Kohlenwasserstoffen zur sommerlichen Ozonbildung und zur Feinstaubbelastung bei. Sie entstehen bei Verbrennungsprozessen, insbesondere in Verbrennungsmotoren und Feuerungsanlagen für Kohle, Öl, Gas, Holz und Abfälle. Der wichtigste Emittent von Stickstoff in Ballungsgebieten ist der Straßenverkehr. Bei Men-

³²⁷ Vgl. die Informationen des Umweltbundesamtes unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub> (so am 25.7.2014).

³²⁸ Vgl. die Informationen des Umweltbundesamtes unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/ammoniak> (so am 25.7.2014).

³²⁹ Das Konzept der „Critical Loads“ (kritischen Schadstofffrachten) geht auf die UN/ECE-Luftreinhalte-Konvention von 1979 zurück und ist rechtlich unverbindlich. Ziel ist es, naturwissenschaftlich begründete Massebilanzgrenzen für bestimmte Stoffe zu ermitteln, die nicht zu einer langfristigen Schädigung empfindliche Ökosysteme führen.

³³⁰ Umweltbundesamt (2011), Daten zur Umwelt, Umwelt und Landwirtschaft, S. 82 ff.

³³¹ Neununddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV) vom 2. August 2010, BGBl. I, Nr. 40, S. 1065, in Kraft getreten am 6. August 2010.

schen kann der Schadstoff zu Reizungen der Bronchien führen. Bei Pflanzen führt er unter anderem zum Gelbwerden der Blätter und bewirkt vorzeitiges Altern und Kümmerwuchs. Der Schadstoff ist eine Ursache für die Überdüngung und Versauerung von Böden und in geringem Maße auch von Gewässern.³³²

Der über den Tag gemittelte Immissionsgrenzwert zum Schutz der menschlichen Gesundheit für Stickstoffoxide beträgt 200 Mikrogramm pro Kubikmeter bei 18 zugelassenen Überschreitungen pro Kalenderjahr (nach § 3 Abs. 1 der 39. BImSchV); ferner wird eine Emissionshöchstmenge von 1051 Kilotonnen pro Jahr (§ 33 Abs. 1) festgeschrieben.

6.3.1.4 Anteil der Quellen an Luftschadstoffemissionen

Für die drei genannten Schadstoffe Feinstaub (PM 10, PM 2,5), Ammoniak (NH₃) und Stickstoffoxide (NO_x) ergibt sich aus der nachfolgenden Grafik folgende Gewichtung bezogen auf die Schadstoffemissionsquellen³³³:

- Große Verursachungsanteile an Feinstaub tragen der Straßenverkehr und die Kleinf Feuerungsanlagen der Haushalte mit 64,7% (PM 2,5) und 39,1% (PM 10) zusammen mit der stationären Energieerzeugung (in der Grafik unter „Energie“ zusammengefasst) sowie die mineralische Industrie und der Schüttgutumschlag mit 15,0% (PM 2,5) und 31,0% (PM 10). Die Landwirtschaft hat einen nicht unerheblichen Anteil von 5,5% (PM 2,5) und 18,6% (PM 10).
- Ammoniak (NH₃) wird mit 94,4% fast ausschließlich von der Landwirtschaft emittiert;
- Den größten Verursachungsanteil an NO_x tragen stationäre Verbrennungsanlagen und der Straßenverkehr mit 84,4% (in der Grafik unter „Energie“ zusammengefasst). Während die industrielle Verarbeitung und die Landwirtschaft mit 7,0% und 8,6% nur kleinere Beiträge leistet.

³³² Vgl. die Informationen des Umweltbundesamtes unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/stickstoffoxide> (so am 25.7.2014).

³³³ Herunterzuladen unter: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/emissionen-von-luftschadstoffen/quellen-der-luftschadstoffe> (so am 18.6.2015).

Abbildung 2: Quellen der Luftschadstoff-Emissionen im Jahr 2013

Contribution of NFR categories to the emissions/Anteile der NFR-Kategorien an den Emissionen

2013 percentages per air pollutant / Anteile pro Luftschadstoff für 2013



Quelle: German Emission Inventory (27.01.2015)

Quelle: Umweltbundesamt 2015

Aufgrund des Verursachungsanteils an den Luftschadstoffemissionen konzentriert sich die folgende Untersuchung auf die industriellen Anlagen, die Landwirtschaft und den Kfz-Verkehr. Die Konzentration auf den motorisierten Straßenverkehr erfolgt, weil dieser durch die Emission von Feinstaub (PM 10) und Stickoxiden (NOx) maßgeblich zu gesundheitsgefährdenden Luftverunreinigungen beiträgt. Der Beitrag des Schienenverkehrs zur Luftverunreinigung ist dagegen deutlich geringer.³³⁴

6.3.2 Perspektive der Emittenten

Die Frage der verhältnismäßigen Gleichbehandlung wird anhand der immissionschutzrechtlichen Anforderungen an die drei Emittentengruppen (Anlagenbetreiber, Landwirtschaft und Kraftfahrzeugverkehr) anhand des Anlagenbegriffs (Abschnitt

³³⁴ Koch, Hans-Joachim (2001); Wege zu einer verträglichen Mobilität: Entwicklungslinien des Verkehrsumweltrechts, in Dolde, Klaus-Peter (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, S. 873 (875).

6.3.2.1) sowie im Bereich der Vorsorge- und Schutzpflichten (Abschnitte 6.3.2.3 und 6.3.2.5) untersucht.

6.3.2.1 Anlagenbegriff und Genehmigungsbedürftigkeit

Als Rechtsinstrumente zur Errichtung und zum Betrieb von Anlagen unterscheidet das BImSchG zwischen einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für genehmigungsbedürftige, besonders umweltgefährliche Anlagen und einer Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt für nicht genehmigungsbedürftige, weniger gefährliche Anlagen (vgl. den 2. Teil des BImSchG).

Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen sowie Betreiber von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen müssen diese so errichten, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 und § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG). Unterschiede sind bei der Einhaltung von Vorsorgeanforderungen zu verzeichnen. Nach der herrschenden Meinung in der Literatur und Rechtsprechung verlangt § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG nicht die Einhaltung von Vorsorgepflichten bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen.³³⁵ Auch der Gesetzgeber lehnt unbeschränkte Anforderungen zur Vorsorge bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen als nicht verhältnismäßig ab. Begründet wird dies mit ihrem geringeren Besorgnispotenzial.³³⁶ Anforderungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen können deshalb nur durch Rechtsverordnungen auf Basis des § 23 BImSchG vorgeschrieben werden.³³⁷ Dies ist in einigen Fällen geschehen, im Bereich der Luftreinhaltung z.B. durch die Verordnung über kleinere und mittlere Feuerungsanlagen (1. BImSchV). Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass die Anforderungen an Vorsorgepflichten für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 gegenüber genehmigungsbedürftigen Anlagen zurückbleibt.³³⁸

Ob eine Anlage einer Genehmigung nach §§ 6, 5 BImSchG bedarf oder als nicht genehmigungsbedürftige Anlage die Anforderungen nach §§ 22 ff. BImSchG einhalten muss, hängt von der konstitutiven Nennung des Anlagentyps im Anhang der 4. BImSchV³³⁹ ab sowie dem Erreichen der dort für die Anlagentypen genannten Leistungsgrenzen und Schwellenwerten.

Voraussetzung für die Aufnahme eines Anlagentyps in den Anhang der 4. BImSchV ist, dass die Anlage nach ihrer Beschaffenheit oder ihrem Betrieb ein Beeinträchtigungspotenzial aufweist (nach § 4 Abs. 1, S. 1, 1. Alt. BImSchG). Da die Nennung des Anlagentyps im Anhang zur 4. BImSchV konstitutive Wirkung hat, unterliegen darin nicht genannte Anlagen keiner Genehmigungspflicht auch wenn sie zu erheblichen Umweltbe-

³³⁵ Roßnagel/Hentschel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 22 Rn 128 ff.

³³⁶ BT-Drs. 11/4909, S. 43 und BT-Drs. 11/6633, S. 46.

³³⁷ Roßnagel/Hentschel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 22 Rn 127.

³³⁸ Vgl. Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 22 BImSchG Rn 16.

³³⁹ Vgl. § 1 Abs. 1, S. 1 i.V.m. Anhang 1 der Vierten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen - 4. BImSchV) vom 2. Mai 2013, BGBl. I Nr. 21, S. 973, berichtigt am 7. Oktober 2013, BGBl. I Nr. 60, S. 3756 Nr. 1, in Kraft getreten am 2. Mai 2013.

eintrüchtigungen führen und umgekehrt.³⁴⁰ Der Anhang enthält eine große Bandbreite von Anlagentypen, wie z.B. Wärmeerzeugung (Nr. 1), chemische Herstellung (Nr. 4) oder Nahrungs- und Futtermittelhersteller (Nr. 7).³⁴¹ Inwieweit alle Anlagen mit einem Beeinträchtigungspotenzial in der 4. BImSchV erfasst werden, kann hier nicht beurteilt werden.

Ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz ist bei der Unterscheidung in genehmigungsbedürftige und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nicht zu erkennen, da mit dem unterschiedlichen Besorgnispotenzial ein sachlicher Rechtfertigungsgrund für unterschiedliche Genehmigungsanforderungen besteht. Hingegen ist ein Verstoß gegen eine verhältnismäßige Gleichbehandlung der Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen gegenüber Betreibern von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen dann zu vermuten, wenn eine Anlage von ihrem Umweltauswirkungen her zum Bereich der genehmigungsbedürftigen Anlagen zählt, aber nicht in der 4. BImSchV enthalten ist. So gibt es immer wieder Anlagen mit sehr großen Emissionen, die nicht in der 4. BImSchV genannt werden, wie z.B. die Verarbeitung von Kunststoffen durch chemische Umwandlung. Jarass hält dies rechtspolitisch für fragwürdig und schlägt vor, die Genehmigungsbedürftigkeit an Emissionsmassenströme zu koppeln.³⁴² Ferner sind bestimmte Anlagen des Bergwesens nach § 4 Abs. 2 BImSchG von der Genehmigungspflicht ausgenommen auch wenn sie die allgemeinen Voraussetzungen erfüllen. Für diese Anlagen sind die geringeren Anforderungen der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen einzuhalten. Diese Privilegierung des Bergbaus wird von Jarass zu Recht als „rechtsdogmatisch verfehlt, wenn nicht gar verfassungsrechtlich bedenklich“ beurteilt, da kein Grund für materiell geringere Anforderungen ersichtlich ist.³⁴³

Richtet man den Blick auf die Anwendung des Anlagenbegriffs im Bereich der Landwirtschaft, lässt sich Folgendes festhalten:

Ohne weiteres als Anlagen im Sinne des § 3 Nr. 1 Immissionsschutzrechts anzusehen sind landwirtschaftliche Einrichtungen wie z.B. Tierhaltungsställe, Lagerstätten und Abfüllstationen. Drei Gruppen von landwirtschaftlichen Einrichtungen unterliegen einer Genehmigungspflicht nach § 4 Abs. 1 BImSchG in Verbindung mit dem Anhang der 4. BImSchV. Die Genehmigungspflicht richtet sich nach der Anzahl der gehaltenen Tiere oder der Lagerkapazität für Stoffe:

- Erfasst werden unterschiedlichste Tierhaltungsanlagen ab einer bestimmten Tierplatzanzahl (Nr. 7.1), wie z.B. der Mastschweinehaltung ab 1500 Tieren, der Legehennenhaltung ab 15.000 Tieren oder der Rinderhaltung ab 600 Tieren.
- Weiterhin sind Biogasanlagen ab einer Feuerungswärmeleistung von 1 Megawatt (Nr. 1.1 bis 1.5 und Nr. 9.1) sowie Biogasanlagen zur Behandlung von Gülle, in denen mehr als 10 t Gülle am Tag vergoren werden (Nr. 8.6.3), genehmigungsbedürftig.

³⁴⁰ Jarass, Immissionsschutzrechtlicher Anlagenbegriff und Reichweite der Genehmigungsbedürftigkeit, UPR 2011, S. 201.

³⁴¹ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 4, Rn 18.

³⁴² Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 4, Rn 19.

³⁴³ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 4, Rn 37 ff.

- Die 3. Gruppe umfasst Anlagen zur Lagerung von Gülle und Gärresten mit mindestens 6.500 m³ Fassungsvermögen (Nr. 8.13 und Nr. 9.36).

Nach § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG sind Grundstücke als Anlagen im Sinne des BImSchG einzustufen, wenn auf ihnen Stoffe gelagert oder abgelagert werden oder Arbeiten auf ihnen durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können. Ob auch Grundstücke, wie Äcker und Grünlandflächen als immissionsschutzrechtliche Anlagen einzustufen sind, hängt nach herrschender Meinung aber davon ab, ob auf ihnen nicht nur gelegentlich, sondern bestimmungsgemäß Stoffe gelagert oder emissionsträchtige Arbeiten vorgenommen werden.³⁴⁴ Obwohl Landwirte auf den bewirtschafteten Flächen Gülle ablagern und bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sowie Düngung Emissionen frei werden, sind Äcker und Grünlandflächen nach mehrheitlicher Auffassung nicht als immissionsschutzrechtliche Anlagen anzusehen.³⁴⁵ Diese rechtliche Bewertung ist - zumindest bei einer industriell betriebenen Landwirtschaft – im Hinblick auf die (verhältnismäßige) Gleichheit von Verursachergruppen fragwürdig. Wie in Abschnitt 6.3.1.2 beschrieben ist die Landwirtschaft u.a. durch die Lagerung und Ausbringung von Wirtschaftsdünger der maßgebliche Emittent für Ammoniak. Lagert ein Landwirt nicht unerhebliche Mengen an Wirtschaftsdünger und bringt diesen regelmäßig auf seine Ackerflächen aus, stellt hinsichtlich des Gleichheitssatzes die Frage, ob z.B. gegenüber (nicht-)genehmigungsbedürftigen Anlagen, die Ammoniak emittieren, solche gewichtigen Unterschiede bestehen, dass eine Einstufung von Ackerflächen als Anlage im Sinne des BImSchG abzulehnen ist.

Hinsichtlich des Kraftfahrzeugverkehrs ist festzuhalten, dass Kraftfahrzeuge den Vorschriften des BImSchG unterfallen, aber vom Anlagenbegriff ausgenommen sind, solange sie am allgemeinen Verkehr teilnehmen (vgl. § 3 Abs. 5 Nr. 2 BImSchG). Für Kfz gelten in diesem Fall die Vorschriften des verkehrsbezogenen Immissionsschutzes und nicht des Anlagenbezogenen.

6.3.2.2 Schutzpflichten (immissionsbezogene Regelungen)

Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist eine gebundene Genehmigung, welche die Behörde zeitlich unbefristet zu erteilen hat, wenn insbesondere die Grundpflichten nach § 5 BImSchG eingehalten werden. Die Grundpflichten umfassen u.a. Schutzpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 (dazu zählt die Einhaltung von Immissionswerten) und Vorsorgepflichten nach Nr. 2, die sich insbesondere aus emissionsbezogenen Grenzwerten ergeben. Nach dem Schutz- und Vorsorgekonzept des BImSchG werden die Immissionsgrenzwerte als Mittel zur Gefahrenabwehr verstanden während der Bereich der Vorsorge von anlagenbezogenen Emissionswerten geprägt ist.

Industrielle Anlagen und Schutzpflichten

Um eine Anlagengenehmigung zu erhalten, muss der Anlagenbetreiber die Schutzpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erfüllen. Dazu ist eine Immissionsbetrachtung anzustellen, indem mit einer Immissionsprognose ermittelt wird, ob im Einwirkungsreich der Anlage der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen erreicht wird. Ziel

³⁴⁴ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 3 Rn 74;

³⁴⁵ Vgl. die ausführliche Diskussion dieser Frage in Möckel, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 262.

der Schutzpflichten ist die Abwehr von Gefahren für die Schutzgüter in § 1 BImSchG und damit u. a. die Verwirklichung eines Minimalschutzes der Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2, S. 1 sowie des Eigentums in Art. 14 GG (siehe Abschnitt 5.4.2.1).

Die Konkretisierung der Schutzpflichten durch Immissionsgrenzwerte wird durch die 39. BImSchV³⁴⁶ und die Verwaltungsvorschrift „Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft - TA Luft“³⁴⁷ vorgenommen.

TA-Luft 2002

Im Folgenden sind die Vorschriften der TA Luft 2002 näher zu untersuchen, da diese die Schutzpflichten konkretisieren. Die TA Luft unterscheidet zwischen genehmigungsbedürftigen und nichtgenehmigungsbedürftigen Anlagen nach Nr. 1 Abs. 5 TA Luft mit der Folge von erhöhten Verhältnismäßigkeitsanforderungen für Schutz- und Vorsorgeanforderungen bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen.³⁴⁸ Im Regelfall sind für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nach Nr. 1 Abs. 5 TA Luft die Vorgaben zur Gefahrenabwehr in Nr. 4 TA Luft einzuhalten. Bei den Anordnungen für nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen sind zudem die Luftreinhaltepläne zu beachten (gem. Nr. 1 Abs. 5 Satz 6 TA Luft).

Die Schutzpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG sind erfüllt, wenn die Immissionswerte zum Schutz der Gesundheit nach Nr. 4.2 TA Luft, die Immissionswerte für den Staubbiederschlag nach Nr. 4.3, die Werte zum Schutz der Vegetation nach Nr. 4.4 und die Immissionswerte für die Schadstoffdeposition nach Nr. 4.5 beachtet werden. Allerdings sind Überschreitungen der Werte möglich (dazu sogleich). Diese Immissionswerte geben die Grenze zur Schädlichkeit bzw. Erheblichkeit einer konkreten Schadstoffbelastung mit einer Sicherheitsmarge zu Lasten des Anlagenbetreibers an.³⁴⁹

Zur Ermittlung und Bewertung der Luftverunreinigung ist für verschiedene Schadstoffe die Vorbelastung durch existierende Quellen sowie die Zusatzbelastung durch die in Frage stehende Anlage zu ermitteln. Die Immissionsgrenzwerte dürfen am Punkt der anzunehmenden höchsten Schadstoffbelastung (Beurteilungspunkt nach Nr. 2.2 TA Luft) nicht überschritten werden. Die TA Luft unterscheidet bei den Immissionsgrenzwerten zwischen Jahrs-, Tages- oder Stundenwerten. Ob die Jahres-Immissionswerte am Beurteilungspunkt eingehalten sind, errechnet sich nach Nr. 7.4.1 TA Luft aus der von der betrachteten Anlage tatsächlich oder voraussichtlich verursachten Zusatzbelastung und der vorhandenen Vorbelastung. Auch für Tages- und Stundenwerte ist die Gesamtbelastung maßgeblich, sie lassen sich durch eine einfache Addition aber nicht für zeitlich unterschiedlich verteilte Belastungen errechnen. Daher wird nach Nr. 4.7.2 und 7.4.3 TA Luft zunächst auf bestimmte Einzelparameter abgestellt und bei Zweifeln an

³⁴⁶ A.a.O.

³⁴⁷ Veröffentlicht im Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBL.) 2002 vom 30. Juli 2002, Heft 25 – 29, S. 511.

³⁴⁸ Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 145.

³⁴⁹ Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 146.

der Einhaltung mit einer Sonderfallprüfung eine Prognose für die Gesamtbelastung versucht.³⁵⁰ In diese Beurteilungen werden auch Summationsbeiträge solcher Quellen einbezogen, die nicht in den Anwendungsbereich der TA Luft fallen, wie etwa Straßenverkehrswege.³⁵¹ Dies bedeutet, dass die TA-Luft bei der Prüfung, ob die Immissionswerte eingehalten werden, ausschließlich auf den Beitrag der Industrie-Anlagen schaut, und die Immissionsbeiträge aus anderen Quellen, wie z.B. durch Straßenverkehrswege, quasi als Vorbelastung zu Lasten der Industrie anrechnet.³⁵² Ferner werden unabhängig von den Voraussetzungen des § 41 BImSchG eintretende Erhöhungen durch den Straßenverkehr ggf. gar nicht berücksichtigt, soweit keine Industrieanlage in dem Bereich zugelassen wird.

Überschreitung von Immissionswerten (Irrelevanzregelungen nach Nr. 4.1 Abs. 4 TA Luft)

Nach den sogenannten Irrelevanzregelungen der TA Luft kann eine Anlagengenehmigung erteilt werden, obwohl die Immissionsgrenzwerte der TA Luft überschritten sind und eine Genehmigung zu versagen wäre. Solche Irrelevanzregelungen finden sich bei der Überschreitung von Werten zum Schutz der Gesundheit nach Nr. 4.2.2, bei Staubbiederschlagswerten nach Nr. 4.3.2, bei Werten zum Schutz der Vegetation nach Nr. 4.4.3 und bei Schadstoffdepositionen in Nr. 4.5.2. Die Irrelevanzregelungen sollen als Bagatellschwelle angeben, bis zu welchem Grad eine Zusatzbelastung durch eine zu genehmigende Anlage nicht als ursächlich für eine schädliche Umwelteinwirkung anzusehen ist.³⁵³ Die Rechtsprechung erkennt Irrelevanzregelungen an, soweit sie nicht im Widerspruch zu gesetzlichen Vorgaben stehen, wie z.B. den Regelungen in der Richtlinie 2008/50/EG über Luftqualität und saubere Luft in Europa.³⁵⁴ Als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes³⁵⁵ sollen Irrelevanzregelungen zulässig sein, wenn die Privilegierung von Kleinstemittenten nicht außer Verhältnis zur Erhöhung der Gesamtbelastung steht und es sich um Fälle von erheblichen Nachteilen oder Belästigungen handelt (also in Fällen von Nr. 4.3.2 lit. a und Nr. 4.4.3 lit. a TA Luft).³⁵⁶

Umstritten ist die Zulässigkeit der 3,04%-Schwelle nach Nr. 4.2.2 lit. a TA Luft sowie der 5%-Schwelle zum Schutz der menschlichen Gesundheit in Nr. 4.5.2 lit. a bei der Deposition von Luftschadstoffen, wie z.B. Arsen, Blei, Cadmium, Quecksilber oder Nickel. Nach Nr. 4.2.2 lit. a kann eine Anlage auch dann genehmigt werden, wenn die Immissionsgrenze für die Gesamtbelastung um 3,04% nicht überschritten wird (und durch Aufla-

³⁵⁰ Vgl. auch Hansmann: in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, TA Luft, Nr. 4.7 Rn 5 ff.

³⁵¹ Vgl. Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S.148.

³⁵² Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 148.

³⁵³ Hofmann/Koch, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 3 Rn 165.

³⁵⁴ BVerwG vom 16.1.2009, Rn 9 ff.; BVerwGE vom 11.12.2013, NVwZ 2004, S. 610, 611.

³⁵⁵ Füller, Klaus / Lau, Marcus (2014), Critical Loads in der Vorhabenzulassung: Anwendbarkeit, Methodik, Kumulationsbetrachtung, Bagatell- und Irrelevanzschwellen, UPR 2014, S. 121 (124) für den Fall von Stickstoffeinträgen in FFH-Gebiete.

³⁵⁶ Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 151.

gen sichergestellt wird, das über den Stand der Technik hinausgehende Emissionsreduktionen ergriffen werden), und die von der zu beurteilenden Anlage ausgehende Zusatzbelastung aufgrund ihrer Geringfügigkeit nicht kausal ist für die Immissionssituation ist.³⁵⁷ Eine Überschreitung der Gesamtbelastung wird der zu beurteilenden Anlage damit nicht zugerechnet und es folgt nicht die eigentliche Konsequenz, ihre Unzulässigkeit.³⁵⁸ Die Relevanz der Grundrechtsverletzung für die betroffenen Bürger verstärkt sich, wenn die Irrelevanzregelung in Gebieten mit vielen Anlagen und einer Vielzahl von Überschreitungen angewendet wird, die für sich gerade unterhalb von 3,04% liegen zusammen dann aber die Immissionsgrenzwerte im zweistelligen Bereich überschreiten können.³⁵⁹

Sanierungsvorbehalt

Eine Anlage kann ferner trotz Überschreitung der Immissionswerte genehmigt werden, wenn die Werte durch Sanierung oder sonstige Maßnahmen in Zukunft eingehalten werden (vgl. Nr. 4.2.2 lit. b, Nr. 4.3.2 lit. b, Nr. 4.4.3 lit. b und Nr. 4.5.2 lit. b TA Luft). Dieser Sanierungsvorbehalt ist an eine Frist zu knüpfen, die als zwingende Bedingung zur Genehmigung auszugestalten ist.³⁶⁰ Begründet wird die Zulässigkeit von Sanierungsvorbehalten damit, dass die Immissionswerte auch Sicherheitsmargen in zeitlicher Hinsicht enthalten. Dies liege darin, dass Schadstoffe ihre schädliche Wirkung erst nach einer gewissen Einwirkungszeit entfalten.³⁶¹ Diese Einwirkungszeit sei maßgeblich für die Berechnung der Fristsetzung zur Sanierung.

Sonderfallprüfung

Für Schadstoffe, die sich einer typisierten Schädlichkeitsprüfung entziehen sowie bei Schadstoffen, für die keine Immissionswerte festgelegt wurden, sieht die TA Luft eine Sonderfallprüfung vor (vgl. Nr. 4.8).³⁶² Dies gilt insbesondere für kanzerogene Stoffen, bei denen bis auf Benzol keine Immissionswerte festgelegt sind. Abweichungen, die zu einer Sonderfallprüfung Anlass geben können, sind etwa gleichzeitige Einwirkungen diffuser Anlagen, räumlich und zeitliches Zusammentreffen von Immissionen aus einer Vielzahl von Anlagen und wenn sich geringfügige Zusatzbelastungen so kumulieren,

³⁵⁷ Zum Ganzen vgl. Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, TA Luft, Nr. 4.2 Rn 25; Hansmann, Die neue TA Luft, NVwZ 2003, S. 266 (273).

³⁵⁸ Die Rechtmäßigkeit dieser Regelung in Frage stellend: Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 48, Rn 32 mit Verweis auf Hansmann, Die neue TA Luft, NVwZ 2003, S. 266 (272).

³⁵⁹ Vgl. zu dieser Überlegung: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, § 10 Rn 207.

³⁶⁰ Vgl. Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 153.

³⁶¹ Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 154.

³⁶² Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 155; zur Anwendung der Sonderfallprüfung in Fällen der Regelprüfung OVG Lüneburg, Urt. v. 24.3.1993 – 1 L 116/89, NVwZ-RR 1994, 555 (556); OVG Münster, Urt. v. 7.6.1990 – 20 AK 25/87, NVwZ 1991, 1200 (1202); BVerwG, Urt. v. 10.6.1998 – 7 B 25/98, NVwZ 1998, 1181 (1183).

dass sie in einer Regelprüfung einzeln nicht relevant wären, aber zusammen schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen können.³⁶³

6.3.2.2.1 Landwirtschaftliche Betriebe und Schutzpflichten

Damit die landwirtschaftlichen Anlagen genehmigt werden können (siehe Abschnitt 6.3.2.1), müssen auch sie Schutz- und Vorsorgepflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG erfüllen.

Bei der Genehmigung von Tierhaltungsanlagen sind neben Geruchsimmissionen, Keimen und Bioaerosolen die Umweltwirkungen von Ammoniak, Feinstaub und von Stickstoffdepositionen relevant.

Biogasanlagen müssen die Grundanforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erfüllen, d.h. von ihnen dürfen keine schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren sowie erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und Nachbarschaft ausgehen. Allerdings enthält die TA Luft keine konkreten Vorgaben zur Einhaltung der Gefahrenabwehr im Hinblick auf Schadstoffimmissionen.

Zum Schutz empfindlicher Pflanzungen³⁶⁴ und Ökosystemen³⁶⁵ vor erheblichen Nachteilen durch Ammoniakemissionen aus Tierhaltungsanlagen enthält die Nr. 4.8 i.V.m. Anhang 1 TA Luft pauschalisierte Abstandswerte. Werden die Abstandswerte unterschritten, so gilt dies als Anhaltspunkt dafür, dass ein erheblicher Nachteil vorliegt. Allerdings werden die Abstandswerte als nicht sehr anspruchsvoll angesehen, so beträgt der Mindestabstand einer Tierhaltungsanlage für 40.000 Legehennen zu empfindlichen Pflanzungen und Ökosystemen ca. 250m bei einem Ammoniakemissionsfaktor der TA Luft von 1,556 Mg/a.³⁶⁶

Straßenverkehr und Schutzpflichten

§ 38 Abs. 1 S. 1 BImSchG verweist darauf, dass Fahrzeuge so herzustellen und zu betreiben sind, dass die Grenzwerte zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht überschritten werden. Die Regelung ist Ausdruck des Verursacherprinzips, in dem bei dem Fahrzeug als Schadstoffquelle angesetzt wird.

Die Schutzpflichten richten sich nicht nur an die Hersteller von Fahrzeugen (z.B. emissionsarme Fahrzeugmotoren herzustellen) sowie Importeur sondern auch an die Halter/Eigentümer eines Fahrzeugs hinsichtlich der Kontroll-, Wartungs- und Instandsetzungsarbeiten. Diese können verpflichtet werden technische Vorrichtungen, die im Zusammenhang mit der Nutzbarkeit des Fahrzeuges stehen, einzubauen, z.B. Katalysatoren oder Schalldämpfer.³⁶⁷ Die Regelung des S. 1 enthält eine Gefahrenabwehrkomponente und ein Vorsorgekomponente. Während die Gefahrenkomponente durch einen

³⁶³ Vgl. Hansmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, TA Luft, Nr. 4.8 Rn 14ff.

³⁶⁴ Als empfindliche Pflanzen nennt Nr. 5.4.7.1 TA Luft beispielsweise stickstoffempfindliche Pflanzen wie Baumschulen und Kulturpflanzen.

³⁶⁵ Beispielhafte Ökosysteme sind nach Nr. 5.4.7.1 TA Luft Heide, Moor und Wald.

³⁶⁶ Möckel, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 264.

³⁶⁷ Knauf, in: Koch/Pache/Scheuing, GK, § 38, Rn 48 bis 50.

Verwaltungsakt sowie eine Rechtsverordnung (nach § 38 Abs. 2 BImSchG) konkretisiert werden kann, ist dies bei der Vorsorge nur durch eine Rechtsverordnung möglich. Wenn die Emissionen eines Fahrzeugs wegen seines konkreten Zustandes die Schädlichkeitsschwelle überschreitet, könnte so z.B. ein Halter durch Verwaltungsakt verpflichtet werden sein Fahrzeug entsprechend dem Stand der Technik nachzubessern.³⁶⁸

Zudem verpflichtet § 38 Abs. 1 S. 2 BImSchG den Fahrzeugführer das Fahrzeuge emissionsarm (im Hinblick auf Lärm und Schadstoffausstoß) zu betreiben. Ein Beispiel für die Pflicht zur Emissionsvermeidung oder -verminderung ist das unnötige Laufenlassen des Motors. Es handelt sich dabei nicht lediglich um einen Programmsatz, sondern um eine unmittelbar verbindliche Pflicht, die durch die Behörden für Verkehrsüberwachung geahndet werden kann.³⁶⁹

6.3.2.3 Bewertung zu den Schutzpflichten

Beim Beitrag der landwirtschaftlichen Emissionen zur Feinstaubbildung ist mit Blick auf das Gerechtigkeitskonzept der verhältnismäßigen Gleichheit zu hinterfragen, ob sie entsprechend ihrem Verursacheranteil herangezogen wird.

So sind für Luftschadstoffe, die von Acker- und Grünflächen ausgehen, keine Vorsorge- und Schutzpflichten einzuhalten, da diese nicht als Anlagen im Sinne des Immissions-schutzes gelten.

Für Tierhaltungsanlagen gelten Vorsorge- und Schutzpflichten erst ab der Schwelle zur genehmigungspflichtigen Anlage, was erst bei einer großen Tieranzahl der Fall ist (z.B. Mastschweinehaltung ab 1500 Tieren, der Legehennenhaltung ab 15.000 Tieren oder der Rinderhaltung ab 600 Tieren).

Bei Tierhaltungsanlagen gelten die Schutzpflichten nur zum Schutz vor Ammoniak aber nicht für weitere Schadstoffe wie z.B. Methan. Zudem wird die Ansicht vertreten, 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.

Im Hinblick auf den Verkehr zeigt die Analyse von Luftreinhalteplänen³⁷⁰, dass zum einen die hohe Hintergrundbelastung bei PM 10 ein wichtiger Problemfaktor ist, zum anderen, dass im Fall von NO₂ die Grenzwertüberschreitung durch die Zusatzbelastung des Kfz-Verkehrs die ausschlaggebende Rolle spielt.

6.3.2.4 Vorsorgepflichten (emissionsbezogene Regelungen)

Neben den Schutzpflichten hat der Anlagenbetreiber im Rahmen der Anlagengenehmigung die Einhaltung von Vorsorgepflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG nachzuweisen. Diese Pflichten sind im Gegensatz zu den Schutzpflichten nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG unterhalb der Gefahrenschwelle angesiedelt.³⁷¹

³⁶⁸ Knauf, in: Koch/Pache/Scheuing, GK, § 38, Rn 56.

³⁶⁹ Knauf, in: Koch/Pache/Scheuing, GK, 2014m § 38, Rn 69 ff.

³⁷⁰ Diegmann, Volker et. al.(2014), Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhalung (UBA-Texte 26/2014), S. 133.

³⁷¹ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 420.

Der Inhalt der Vorsorgepflicht ist aufgrund der offenen Tatbestandsformulierung umstritten.³⁷² Klarheit bekommt die Pflicht z.B. in den Fällen, in denen die Exekutive von ihrer Ermächtigung zur Konkretisierung nach §§ 7 und 48 BImSchG Gebrauch gemacht hat. So wird die Einhaltung der Vorsorgepflichten für Großfeuerungsanlagen in der 13. BImSchV³⁷³, für die Abfallverbrennung und -mitverbrennung in der 17. BImSchV³⁷⁴ und für sonstige Anlagen in Nr. 3 der TA Luft bestimmt.

Im Folgenden sollen Zweck und Grenzen der Vorsorgepflicht skizziert werden:

Zweck der Vorsorgepflicht

In der Literatur existieren verschiedene Ansätze zum Zweck der Vorsorgepflicht im Immissionsschutzrecht: Der risikobezogene Ansatz will einen Sicherheitsabstand vor unerkannten Risiken gewährleisten³⁷⁵, der (frei-)raumbezogene Ansatz will eine Sicherheitszone unterhalb der Gefahrenschwelle gewährleisten sowie Handlungsmöglichkeiten für künftige Entwicklungen schaffen.³⁷⁶ Dieser ressourcenschonende Ansatz soll zum Schutz der Lebenden, der wirtschaftlichen Entwicklung sowie zum Schutz künftiger Generationen dienen.³⁷⁷ Da sich künftige Generationen nicht auf die Abwehrpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG berufen können, folgern Vertreter dieser Ansicht, dass den Staat eine objektive verfassungsrechtliche Pflicht treffe, den Schutz vor (insbesondere persistenten) Schadstoffen bereits im Rahmen der Vorsorgepflichten heutiger immissionsschutzrechtlicher Entscheidungen zu beachten. Mit der Emissionsreduzierung sollen die Lebenschancen zukünftiger Generationen gewahrt und Entfaltungsfreiräume für sie geschaffen werden.³⁷⁸ Ein weiterer Ansatz sieht die Vorsorge als beide Gesichtspunkte umfassendes multifunktionelles Gebot.³⁷⁹

³⁷² Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 415.

³⁷³ Siehe § 1 Abs. 3 Nr. 1 der Dreizehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotoranlagen - 13. BImSchV) vom 2. Mai 2013, BGBl. I Nr. 21, S. 1021, berichtigt am 7. Oktober 2013, BGBl. I Nr. 60, S. 3754 Nr. 2, in Kraft getreten am 2. Mai 2013.

³⁷⁴ Siehe § 1 Abs. 4 Nr. 1 der Siebzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes- Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen - 17. BImSchV) vom 2. Mai 2013, BGBl. I Nr. 21, S. 1021, berichtigt am 7. Oktober 2013, BGBl. I Nr. 60, S. 3754 Nr. 3, in Kraft getreten am 2. Mai 2013.

³⁷⁵ Rengeling, Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge, 1982, S. 63 ff.; ders., DVBl. 1982, 622 (626 f.); Breuer, Der Staat 20 (1981), 393 (412 f.); Ossenbühl, NVwZ 1986, 161 (163).

³⁷⁶ Kutscheidt, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 1 BImSchG Rn 7; Feldhaus, DVBl. 1980, 133 (135); Martens, DVBl. 1981, 597 (602 f.); Sellner, NJW 1980, 1255 (1257).

³⁷⁷ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 472 ff., 474 ff., 477.

³⁷⁸ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 477 mit weiteren Nachweisen in der Literatur.

³⁷⁹ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 5 Rn. 48; Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, § 2 Rn 54; Sandler, Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz – oder umgekehrt? UPR 1983, S. 33 (43); Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 10 Rn 155.

Die Rechtsprechung tendiert dazu die Vorsorge als ein multifunktionelles Gebot zu verstehen.³⁸⁰ So sollen Vorsorgemaßnahmen nach dem Bundesverwaltungsgericht bereits dann ergriffen werden, wenn ein Gefahrenverdacht vorliegt. Die Schwelle des Gefahrenverdacht setzt das Gericht niedrig an und lässt es genügen, „wenn hinreichende Gründe für die Annahme bestehen, dass Immissionen möglicherweise zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen und damit - auch wenn sich entsprechende Ursachenzusammenhänge im Einzelnen noch nicht eindeutig feststellen lassen.“³⁸¹ Raumbezogene Aspekte des Vorsorgeprinzips sieht das Bundesverwaltungsgericht in der Schaffung von Sicherheitsabständen zur Grenze schädlicher Umwelteinwirkungen: „[Die] Vorsorge ist damit nicht allein orientiert an potentiellen Wirkungen im Sinne noch lückenhafter Kenntnisse über die Schädlichkeit bestimmter Immissionen; sie knüpft auch an ein aktuell gegebenes Wirkungspotential von Stoffen an, demgegenüber ein angemessener Abstand eingehalten werden soll.“³⁸²

Neben den vorgenannten Zielen soll die Vorsorge auch im Bereich der Fernwirkung von Schadstoffen zum Zuge kommen, wenn Immissionen nicht mehr konkreten Emittenten zugeordnet werden können.³⁸³ Zudem sieht die Rechtsprechung in der Vorsorge auch eine Sanierungskomponente³⁸⁴, indem bestehende Belastungen über die Gefahrenabwehr hinaus abgebaut werden sollen.³⁸⁵

Grenzen und Konkretisierungsbedürftigkeit der Vorsorgepflicht

Die Vorsorgepflicht ermächtigt nicht alle erdenklichen Maßnahmen einzufordern, sondern diese müssen angemessenen sein.³⁸⁶ Das BVerwG führt dazu aus, dass die Vorsorgemaßnahme „nach Umfang und Ausmaß dem Risikopotential der Immissionen, die sie verhindern soll, proportional sein muß.“³⁸⁷

In der Literatur umstritten ist, ob sich aus der Vorsorgepflicht ergibt, dass die Umweltauswirkungen, die von der Anlage ausgehen, so gering wie möglich zu halten sind (Minimierungsgebot). Kritiker wenden u.a. dagegen ein, damit werde einseitig dem Gesundheitsschutz Vorrang eingeräumt und ein Ausgleich zwischen den Grundrechten werde verhindert. Ferner wird dagegen vorgebracht, mit der Vorsorgepflicht sollten nur schädliche Umwelteinwirkungen im Einwirkungsbereich der Anlage verhindert werden, weswegen der Stand der Technik die obere Grenze für Vorsorgeanforderungen beschreibe.³⁸⁸ Mit Roßnagel ist davon auszugehen, dass der Anlagenbetreiber aufgrund der Vorsorgepflicht, die Risiken und den Verbrauch von Ressourcen im Rahmen der

³⁸⁰ BVerwGE 69, S. 37f. Zum raumbezogenen Aspekt der Vorsorge: BVerwG, NVwZ 1995, 994 (995).

³⁸¹ BVerwGE 69, S. 37, 43f.

³⁸² BVerwG, NVwZ 1995, S. 994, 995.

³⁸³ BVerwGE 69, S. 37, 43f. Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 5 Rn 47.

³⁸⁴ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 5 Rn 47. Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 491 f.

³⁸⁵ OVG Berlin, DVBl 1997, S. 160, BGHZ 64, S. 220, 223.

³⁸⁶ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 615.

³⁸⁷ BVerwGE 69, S. 37, 43f.

³⁸⁸ Siehe zu dem Streit: Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 527 ff.

Verhältnismäßigkeit zu minimieren hat.³⁸⁹ So soll die Vorsorge nach § 1 BImSchG nicht erst beim Einwirken greifen, sondern dem Entstehen von schädlichen Umwelteinwirkungen vorbeugen: die Vorsorge fordert also eine vom Einwirkungsbereich losgelöste Betrachtung.³⁹⁰

In der Praxis repräsentiert der Stand der Technik bei technischen Maßnahmen zugleich die verhältnismäßige Maßnahme, die in der Regel von jedem Anlagenbetreiber unabhängig von seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einzuhalten ist.³⁹¹

6.3.2.5 Vorsorgepflichten für Anlagen in der Landwirtschaft

Eine eigene Immissionsschutzverordnung, wie z.B. die 13 BImSchV für Großfeuerungsanlagen, mit Hilfe derer die Vorsorgeanforderungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG für Tierhaltungsanlagen und Biogasanlagen konkretisiert werden, existiert nicht. Die Genehmigungsbehörden müssen deshalb in einer eigenen Abwägungsentscheidung in jedem Einzelfall die Vorsorgeanforderungen unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und der Duldungsgrenzen betroffener Dritter festlegen.

Einige wenige Orientierungspunkte für diese Abwägungsentscheidung bietet den Genehmigungsbehörden die TA Luft. So sind im Vorsorgebereich bei Anlagen zur Haltung und Aufzucht von Nutztieren auch Mindestabstandsflächen zu empfindlichen Pflanzungen und Ökosystemen einzuhalten, die mit ca. 250 m bei 40.000 Legehennen denen Abstandsflächen zur Gefahrenabwehr entsprechen.³⁹² Neben Mindestabstandsflächen sind auch bauliche und betriebliche Anforderungen im Regelfall zu gewährleisten. Diese betreffen vorwiegend die betrieblichen Anforderungen an die Fütterung und Reinigung der Halteanlagen sowie die Lagerung der Tierexkremente. So sind für Güllelager gemäß Nr. 5.4.7.1. lit. g) bis i) TA Luft ausreichend große geschlossenen Behälter vorzuhalten.

Für Biogasanlagen sind die Vorsorgeanforderungen in Nr. 5.4.1.2.3 TA Luft einzuhalten. Diese betreffen Emissionsanforderungen für Gesamtstaub, Kohlenmonoxid und Stickstoffoxide sowie Schwefeldioxid. Keine Emissionsanforderungen finden sich darin aber für Methan, Bioaerosole oder für Emissionen aus den Gärresten.³⁹³

6.3.2.6 Vorsorgepflichten im Kfz-Straßenverkehr

Ein Schwerpunkt der vorsorgenden immissionsschutzrechtlichen Regelungen im BImSchG liegt auf den Anforderungen an Fahrzeuge und Treibstoffe (vgl. § 38 BImSchG).³⁹⁴ Weitere Vorsorgemaßnahmen betreffen die Minimierung der Emissionen durch Verkehrswegeplanung und die Gestaltung von Verkehrswegen nach § 50

³⁸⁹ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 536.

³⁹⁰ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 507 und 633.

³⁹¹ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 616.

³⁹² Möckel, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 264.

³⁹³ Möckel, Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, 2014, S. 264.

³⁹⁴ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, Vor §§ 38-43 Rn 72.

BImSchG. Die Regelungen zum Neubau und der wesentlichen Umgestaltung von Verkehrswegen in den §§ 41 bis 43 BImSchG befassen sich mit dem Lärmschutz, aber nicht mit Fragen der Luftverunreinigung.

§ 38 Abs. 1 S. 2 BImSchG verweist darauf, dass Fahrzeuge so herzustellen und zu betreiben sind, dass vermeidbare Emissionen verhindert und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Die Regelung soll damit auch der Umsetzung von Vorsorgestandards unterhalb der Gefahrenschwelle dienen.³⁹⁵

Emissionsgrenzwerte für leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6-Normen) werden in der Verordnung (EG) Nr. 715/2007³⁹⁶ vorgeschrieben und für schwere Nutzfahrzeuge (Euro VI) in der Verordnung (EG) Nr. 595/2009³⁹⁷.

Für die Vorsorge vor Schadstoffemissionen im Straßenverkehr maßgeblich sind ferner produktbezogene Verordnungsermächtigungen in §§ 32 bis 37 BImSchG. Mit diesen soll bereits bei der Herstellung der Erzeugnisse durch Produktanforderungen ein möglichst frühzeitiger Immissionsschutz erreicht werden. Für die Emissionen des Straßenverkehrs ist die 10. BImSchV³⁹⁸ mit Anforderungen an die Beschaffenheit und Auszeichnung der Kraftstoffqualität hervorzuheben.

6.3.2.7 Bewertung der Vorsorgepflichten

Für alle drei Emittentengruppen gelten Vorsorgepflichten bei der Errichtung und dem Betrieb von Anlagen bzw. bei der Herstellung und dem Betrieb von Kfz sowie bei Qualitätsanforderungen an den Kraftstoff.

Allerdings unterscheiden sich die Vorsorgeanforderungen insbesondere in ihrem Konkretisierungsgrad. Für bestimmte industrielle Anlagen wie Großfeuerungsanlagen sowie Abfallverbrennung und –mitverbrennungsanlagen sind die Vorsorgepflichten in eigenen Immissionsschutzverordnungen konkretisiert; für sonstige Anlagen erfolgt eine Konkretisierung in Nr. 3 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. Fehlt es an einem solchen Maßstab,

³⁹⁵ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, Vor § 38 Rn 2.

³⁹⁶ Verordnung (EG) Nr. 715/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2007 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen hinsichtlich der Emissionen von leichten Personenkraftwagen und Nutzfahrzeugen (Euro 5 und Euro 6) und über den Zugang zu Reparatur- und Wartungsinformationen für Fahrzeuge, Abl. der EU Nr. L 171 vom 29.6.2007, S. 1.

³⁹⁷ Verordnung (EG) Nr. 595/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009 vom 18. Juni 2009 über die Typgenehmigung von Kraftfahrzeugen und Motoren hinsichtlich der Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen (Euro VI) und über den Zugang zu Fahrzeugreparatur- und -wartungsinformationen, zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 715/2007 und der Richtlinie 2007/46/EG sowie zur Aufhebung der Richtlinien 80/1269/EWG, 2005/55/EG und 2005/78/EG, Abl. der EU Nr. L 188 vom 18.7.2009, S. 1.

³⁹⁸ Zehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Beschaffenheit und die Auszeichnung der Qualitäten von Kraft- und Brennstoffen - 10. BImSchV) vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I, Nr. 62, S. 1849); zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 1. Dezember 2014 (BGBl. I Nr. 55, S. 1890) in Kraft getreten am 5. Dezember 2014.

muss die Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung nach § 6 Nr. 1 und der nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1 BImSchG die Vorsorgepflichten für die konkrete Anlage unmittelbar aus dem Gesetz bestimmen.³⁹⁹ 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 durchsetzt.

Für Kfz-Emissionen enthält § 38 BImSchG Vorsorgestandards, die einem effizienten Emissionsschutz an der Schadstoffquelle dienen. Durch zunehmend verschärfte Abgaswerte für Neufahrzeuge sowie durch Anforderungen an das Fahrverhalten für die Fahrzeughalter und -betreiber sollen die mit Herstellung und Betrieb anfallenden Schadstoffemissionen vermindert werden. Gleiches gilt für die Anforderungen an die Kraftstoffqualität und an die Fahrzeugemissionen, die von allen Kraftstofflieferanten und Fahrzeugherstellern erreicht werden müssen. Allerdings ist hinsichtlich der Schadstoffe, die aus Verbrennungsmotoren stammen, anzumerken, dass die Möglichkeiten zu nennenswerten weiteren Minderungen von Schadstoffemissionen zumindest durch Qualitätsanforderungen an Kraftstoffe und Schadstoffminderungstechnik teilweise ausgereizt sind.⁴⁰⁰

6.3.3 Perspektive der Belasteten

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt 6.3.2 die verhältnismäßige Gleichheit im Recht der Luftreinhaltung mit Blick auf die Schadstoffemittenten betrachtet wurde, wird in diesem Abschnitt der Fokus auf die belasteten Bürger gelegt. So wird insbesondere untersucht, ob Bürger in Gebieten mit hoher Schadstoffbelastung im Vergleich zu Bürgern in anderen Gebieten im Recht der Luftreinhaltung unterschiedlich behandelt werden, und wenn ja welche Rechtfertigungsgründe es dafür gibt.

Zunächst ist festzustellen, dass sich die Belastung mit Luftschadstoffen in unterschiedlichen Gebieten stark unterscheidet, also eine Ungleichheit hinsichtlich der Belastungssituation besteht.⁴⁰¹ So liegt z.B. die Luftbelastung bei NO₂ in ländlichen Räumen bei 10 Mikrogramm/m³ gegenüber 45 Mikrogramm/m³ im städtischen Raum (verkehrsnahe), gemessen als Jahresmittelwert.⁴⁰² Ein zentrales Problem ist die hohe, häufig grenzwertüberschreitende Schadstoffbelastung an Durchgangsstraßen, insbesondere in Ballungsgebieten oder Großstädten. Die Luftbelastung bei NO₂ unterscheidet sich im städtischen Raum mit 20 Mikrogramm/m³ gegenüber 45 Mikrogramm/m³ im städtischen Raum (verkehrsnahe), gemessen als Jahresmittelwert. Luftschadstoffe wie z.B. Feinstaub führen zu Atemwegerkrankungen oder kürzerer Lebenserwartung der Bevölkerung insbesondere in Ballungsgebieten⁴⁰³ und zu Schäden an den Ökosystemen.⁴⁰⁴

³⁹⁹ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 415.

⁴⁰⁰ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, Vor §§ 38-43 Rn 76.

⁴⁰¹ Vgl. auch Rehbinder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 114.

⁴⁰² UBA, Luftqualität 2013 – vorläufige Auswertung, 2014, S. 9.

⁴⁰³ Vgl. die Zusammenstellung von wissenschaftlichen Studien des Ministeriums für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg vom Feb. 2010, herunterzuladen, unter: <http://www.mugv.brandenburg.de/sixcms/media.php/4055/feinstaub.pdf> (so am 25.7.2014).

Betrachtet man die Schadstoffquellen und ihren Beitrag für bestimmte Schadstoffbelastungen, zeigt sich ein differenziertes Bild. Während bei Feinstaub PM 10 die hohe Hintergrundbelastung ein wichtiger Problemfaktor ist, spielt für die Grenzwertüberschreitung bei NO₂ in vielen Fällen die Zusatzbelastung des Kfz-Verkehrs die ausschlaggebende Rolle. So zeigt die Analyse von Luftreinhalteplänen, welche die Bundesländer zur Bekämpfung der Schadstoffbelastung aufgestellt haben, für:

- NO₂, dass in 68 % dieser Gebiete der Beitrag durch die lokale Zusatzbelastung Kfz-Verkehr als größter Anteil genannt wird. In 46 % dieser Gebiete liegt der Beitrag durch die lokale Zusatzbelastung Kfz-Verkehr bei 50 % oder darüber;
- PM10, dass in 81 % dieser Gebiete der Schadstoffeintrag durch den großräumigen Hintergrund als größter Anteil genannt wird. Bei 52 % dieser Gebiete liegt der Beitrag durch den großräumigen Hintergrund bei 50 % oder darüber.⁴⁰⁵

Nachfolgend sollen mögliche Zusammenhänge für diese Ungleichbehandlung zwischen der Schadstoffbelastung und den Luftreinhaltungsvorschriften identifiziert und ihre Auswirkung auf die verhältnismäßige Gleichheit diskutiert werden.

6.3.3.1 Ungleiche Ausgangslage bei der Schadstoffbelastung

Zunächst ist festzustellen, dass die räumliche Strukturierung von Deutschland und die Wahl des Wohnorts (z.B. in einem Ballungsraum⁴⁰⁶ oder eher ländlichen Räumen) durch verschiedene Faktoren beeinflusst wird, die hier nicht untersucht werden können, wie die Arbeits- und Lebenssituation, die persönlichen Bedürfnisse, das Einkommen, etc. Gleichwohl kann bereits diese Frage zu einer ungleichen Ausgangslage bei der Schadstoffbelastung führen. Ferner spielt die raumplanerische Entwicklung des Bundesgebietes eine wichtige Rolle (siehe dazu in Abschnitt 6.3.3.3).

Unabhängig vom Wohnort verfolgt das Immissionsschutzrecht das Konzept einer einheitlichen Luftqualität und wirkt damit den räumlichen unterschiedlichen (ungleichen) Schadstoffbelastungen entgegen.⁴⁰⁷ Hier muss aber zugleich eingeräumt werden, dass das Vorsorgekonzept des Immissionsschutzrechts unterhalb der Schwelle von Gesundheitsgefährdungen zu einer unterschiedlichen Luftqualität führt. Denn unterhalb der Immissionsgrenzwerte im sogenannten Bereich der Vorsorge richtet sich die Emissionsminderung nach dem Stand der Technik, den die Anlagen einhalten (siehe die Abschnitte 6.3.2.4 ff.). Da davon auszugehen ist, dass nicht alle Anlagen dem Stand der

⁴⁰⁴ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 412 ff.

⁴⁰⁵ Diegmann, Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung, 2014, S. 133.

⁴⁰⁶ „Ballungsraum“ ist ein städtisches Gebiet mit mindestens 250 000 Einwohnern und Einwohnerinnen, das aus einer oder mehreren Gemeinden besteht, oder ein Gebiet, das aus einer oder mehreren Gemeinden besteht, welche jeweils eine Einwohnerdichte von 1 000 Einwohnern und Einwohnerinnen oder mehr je Quadratkilometer bezogen auf die Gemarkungsfläche haben und die zusammen mindestens eine Fläche von 100 Quadratkilometern darstellen.“ (vgl. die Definition in § 1 Nr. 4 der 39. BImSchV).

⁴⁰⁷ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 115.

Technik entsprechen (z.B. die Altanlagen), werden die Entlastungspotenziale unterhalb der Immissionsgrenzwerte nicht überall gleich ausgeschöpft. Damit führt das Vorsorgekonzept notwendigerweise zu unterschiedlicher Luftqualität in unterschiedlichen Gebieten. Reh binder bezeichnet diese Situation als „einfache Ungleichheit“, die hingenommen werden kann, da „sie nicht auf Kosten der Menschen in benachteiligten Gebieten“ gehe.⁴⁰⁸ Denn die Ungleichheit findet in einem Bereich über dem einheitlichen Mindestniveaus an Umweltqualität, dessen Grenze durch die Immissionsgrenzwerte zum Schutz vor Gesundheitsgefahren gezogen wird.⁴⁰⁹

6.3.3.2 Gleichmäßige Schadstoffbelastung versus Konzentration

Auf der Erkenntnis beruhend, dass der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht allein durch quellenbezogene Maßnahmen erreicht werden kann (siehe die vorherigen Ausführung in Abschnitt 6.3.2), kommt dem gebietsbezogenen Immissionsschutz im Sinne der Zuordnung von Flächen für bestimmte immissionsschutzrelevante Nutzungen eine wichtige Bedeutung für einen wirksamen Immissionsschutz zu.⁴¹⁰

Dabei lassen sich zwei grundsätzliche Handlungsmaximen unterscheiden: Entweder die Schadstoffbelastung soll in allen Gebieten gleich hoch bzw. niedrig sein, oder die Schadstoffbelastung soll sich auf bestimmte Gebiete konzentriert werden und andere Gebiete sollen möglichst davon freigehalten werden. Die Fragwürdigkeit des ersten egalitären Ansatzes zeigt sich schon darin, dass er den Bedürfnissen der Menschen entgegen läuft und schwer in reiner Form umgesetzt werden kann. So werden in Ballungsräumen bestimmte Infrastrukturanlagen, z.B. Verkehrswege, Müllverbrennungsanlagen oder Flugplätze eher notwendig sein als z.B. in ländlichen Gebieten. Sicherlich können die vorgenannten Infrastruktureinrichtungen auch räumlich so verteilt werden, dass sie in weniger belasteten Gebieten errichtet werden. Aber dies kann zu einer Verschlechterung der Gesamtbelastung führen⁴¹¹ bzw. zu anderen (neuen) Belastungen und Nachteilen, wie z.B. der Zunahme von Verkehrsemissionen durch die längere Anfahrt zum Flughafen oder zur Müllverbrennungsanlage. Außerdem spricht gegen eine gleichmäßige Verteilung von Umweltbelastungen über die gesamte Fläche Deutschlands, dass es auch sinnvoll erscheint, besonders schützenswerte oder noch unbelastete Gebiete zu erhalten.⁴¹²

Die 2. Handlungsmaxime, einer „Konzentration von Schadstoffen“ auf bestimmte Gebiete, wird von der Gesetzgebung und Rechtsprechung verfolgt durch das Bündelungs-, Trennungs- und Vorbelastungsprinzip. Wie sich diese Prinzipien auf die ungleiche Schadstoffbelastung insbesondere innerhalb des städtischen Bereichs auswirken, wird im Folgenden untersucht.

⁴⁰⁸ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 116.

⁴⁰⁹ Vgl. Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 118.

⁴¹⁰ Feldhaus, in: Feldhaus (Hrsg.): BImSchG, § 50 Rn 2.

⁴¹¹ Vgl. Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 14.

⁴¹² Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 13; Dieckmann, Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung, NVwZ 2013, S. 1575, 1580.

Ziel des **Bündelungsprinzips** ist es Umweltlasten in gewissen Grenzen an bestimmten Orten zu konzentrieren. Im Bereich des Verkehrslärms kann damit z.B. durch naturwissenschaftliche Überlagerungs- und Auslöschungseffekte eine geringere Gesamtbelastung für Mensch und Umwelt erzielt werden als bei deren (gleichmäßigen) Verteilung.⁴¹³ Für Schadstoffbelastung hingegen dürfte das Bündelungsprinzip zu einer höheren Gesamtbelastung führen. Eine Umsetzung des Bündelungsprinzips findet sich z.B. in den verschiedenen Gebietstypen der Bauleitplanung (§§ 2 bis 10 BauNVO). Ferner im Immissionsschutz z.B. bei der Planung von Straßen- und Schienenwegen (§§ 41 - 43 BImSchG). Danach sollen die Fahrwege so gebündelt werden, dass Lärm- und Abgasemissionen konzentriert und kumuliert werden und die Zerschneidung von Schutzgebieten vermieden wird.

Das vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen der Bauleitplanung entwickelte **Trennungsprinzip**⁴¹⁴ verfolgt das Ziel solche Nutzungen räumlich voneinander zu trennen, die sich grundsätzlich nicht vertragen. Danach sollen z.B. Wohngebiete und umweltbelastende Industriegebiete nicht direkt aneinandergrenzen, sondern angemessen voneinander getrennt sein. Dieser Grundsatz findet sich auch im immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatz nach § 50 S. 1 BImSchG⁴¹⁵. Der Trennungsgrundsatz nach § 50 S. 1 BImSchG ist Ausdruck des Vorsorgeprinzips und enthält ein Optimierungsgebot für den raumbezogenen Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen in der Raumplanung (Landes-, Regional- und Ortsplanung) sowie der Fachplanung (insbesondere in der Straßenplanung).⁴¹⁶ Durch den immissionsschutzrechtlichen Trennungsgrundsatz des § 50 S. 1 BImSchG sollen Gebiete, die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienen, geschützt werden. Zu diesen Gebieten zählen nach den planungsrechtlichen Festsetzungen „reine Wohngebiete“ i.S.d. § 3 Abs. 3 BauNVO, „allgemeine oder besondere Wohngebiete“ i.S.d. § 4 und 4a BauNVO, „Sondergebiete“ (wie z.B. Wochenendhaus- oder Ferienhausgebiete) und „Kleinsiedlungsgebiete“ i.S.d. § 10 bzw. 2 BauNVO. Sofern keine der vorgenannten planungsrechtlichen Gebiete im Innenbereich festgesetzt wurden, ist allein die tatsächliche Wohnsituation maßgeblich.⁴¹⁷ Die Schutzanforderungen nach § 50 S. 1 BImSchG unterscheiden sich nach dem planungsrechtlichen oder tatsächlichen Charakter des schutzbedürftigen Wohngebiets.⁴¹⁸ So sind die Schutzanforderungen in Gebieten, die alleine dem Wohnen dienen höher als in Gebieten, die auch dem Wohnen dienen. Der Trennungsgrundsatz darf nicht so verstanden

⁴¹³ Vgl. Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 14.

⁴¹⁴ BVerwGE 45, S. 309, 327.

⁴¹⁵ § 50 S. 1 BImSchG besagt: „Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nummer 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden.“

⁴¹⁶ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 4.

⁴¹⁷ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 104 ff.

⁴¹⁸ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 99.

werden, dass Nutzungskonflikte vermieden werden. Vielmehr umfasst der Trennungsgrundsatz auch das Gebot der Problem- und Konfliktbewältigung.⁴¹⁹ Ein Plangebiet ist deshalb so zuzuschneiden, dass Nutzungskonflikte vollständig erfasst werden und nicht durch den Zuschnitt des Plangebiets ausgeklammert werden.⁴²⁰

Ein zentrales Problem bei der Umsetzung des Trennungsgrundsatzes in der Praxis liegt darin, dass verallgemeinerungsfähige Standards weitgehend fehlen. Die TA Luft ist für diesen Zweck nicht geeignet, da sie quellenbezogen und nicht plangebietsbezogen aufgebaut ist sowie keine baugebietsspezifisch unterschiedlich strengen Grenzwerte enthält. So beschreiben die Immissionswerte nach Nr. 4.3.1 oder .4.4.2 der TA Luft wann erheblich Nachteile oder Belästigungen zu erwarten sind, sie geben aber keine positiven Ziele eines präventiven Immissionsschutzes vor.⁴²¹ Vor diesem Hintergrund haben manche Bundesländer zur Operationalisierung des Trennungsgrundsatzes Abstandserlasse verabschiedet⁴²², in denen störende Betriebsarten bestimmten Entfernungsabständen zugeordnet werden („Abstandsklassen“).

Letztlich wird das Potenzial des Trennungsgrundsatzes eine ungleiche Schadstoffbelastung zwischen Räumen, in denen Industrie-/Gewerbegebiete und Wohngebiete weitgehend getrennt sind, und solchen Räumen, in denen dies nicht erreicht ist, durch weitere Einschränkungen begrenzt. So kann der Abstandserlass nur bei einer Neuplanung von Gebieten auf der „grünen Wiese“ volle Wirksamkeit entfalten. In der Vielzahl von über Jahrzehnten gewachsenen Gemengelagen kann hingegen kurzfristig durch eine Überplanung mit Hilfe von Abstandserlassen keine schnelle Lösung erreicht werden.⁴²³ Auch ist die Entflechtung in reine Wohngebiete einerseits und Gewerbegebiete andererseits schwer durchsetzbar; da sie auf die Interessen der Wirtschaft und unterschiedlichen Interessen der Wohnbevölkerung treffen, die beide als gleichberechtigte Belange in § 1 Abs. 6 BauGB Nr. 1 und 8a bei der Abwägung zu berücksichtigen sind.

Im Hinblick auf eine unterschiedliche Schadstoffbelastung im Bereich von viel befahrenen Straßen und anderen Gebieten ist darauf hinzuweisen, dass der Trennungsgrundsatz auch beim Schutz vor Kfz-Abgasen zur Anwendung kommt. Ausgehend von der Leitsubstanz Stickstoffdioxid ist die Belastung von straßennahen Wohnbereichen durch die Gestaltung der Straßenanlage und der Randbebauung oder -bepflanzung zu minimieren. Hemmnisse bei der praktischen Umsetzung dieser Minimierungspflicht sind u.a. fehlende Prognosemodelle und Immissionsgrenzwerte, die Straßen als Linienquellen angemessen abbilden.⁴²⁴

⁴¹⁹ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 155.

⁴²⁰ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 156.

⁴²¹ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 119.

⁴²² Vgl. z.B. Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände (Abstandserlass), RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (NRW)-V-3-8804.25.1 vom 06.06.2007.

⁴²³ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 50 Rn 134.

⁴²⁴ Schulze-Fielitz, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014 § 50 Rn 202.

Das insbesondere von der Rechtsprechung zu findende **Vorbelastungsprinzip** behandelt eine vorhandene Belastung als schutzmindernd.⁴²⁵ In Gebieten, in denen bereits eine Vorbelastung existiert, sollen neue umweltbelastende Maßnahmen in einem höheren Maß zugelassen werden können, solange sie unterhalb der Gefahrenschwelle bleiben.⁴²⁶ Ein Gebiet als nicht schutzwürdig zu behandeln, nur weil es schon im Vergleich zu anderen Gebieten höhere Belastung zu tragen hat, stehen aber mit Blick auf den Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichheit verfassungsrechtliche Bedenken entgegen. Denn allein die Vorbelastung wäre ein sachwidriges Differenzierungskriterium.⁴²⁷

6.3.3.3 Raumplanung als ordnendes Instrument

Die Raumplanung regelt alle raumbedeutsamen Planungen von Hoheitsträgern und unterteilt sich in die Gesamt- und Fachplanung. Während die Fachplanung die Standortauswahl von umweltrelevanten Infrastruktureinrichtungen (z.B. Bundesfernstraßen oder Abfalldeponien) regelt, hat die Gesamtplanung zum Ziel alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen im gesamten Bundesgebiet und in Teilräume nach bestimmten Leitvorstellungen zu entwickeln und zu ordnen. Auf der überörtlichen Ebene wird dazu das Instrument der Raumordnung verwendet und in den Kommunen geschieht dies mittels der Bauleitplanung. Ziele der Raumordnung sind es, unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raums zu treffen (§ 1 Abs. 1 ROG⁴²⁸). Vor diesem Hintergrund erscheint die Raumordnung als geeignetes Instrument, um die Verteilung von Umweltlasten (in unserem Fall „Schadstoffbelastung“) und Umweltnutzen (in unserem Fall „Nutzung von sauberer Luft“) sowohl zwischen räumlichen Teilräumen als auch innerhalb einer Kommune auszugleichen.⁴²⁹ Ansatzpunkte für eine Ordnung des Raums am Maßstab der verhältnismäßigen Gleichheit bietet dabei insbesondere die Leitvorstellung der Raumordnung in § 1 Abs. 2 ROG, wonach „die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen“ in Einklang gebracht werden sollen sowie „gleichwertige Lebensverhältnisse in den Teilräumen“ erreicht werden sollen.⁴³⁰ Mit Bezug auf diese Leitvorstellung warnt Reh binder vor einer voreiligen Gleichsetzung der „gleichwertigen Lebensverhältnisse“ mit „gleichen Umweltbedingungen“. Denn die Gleichwertigkeit nach der Raumordnung bezieht eine Vielzahl von Aspekten ein, die für die Lebensqualität maßgeblich sein können und be-

⁴²⁵ Vgl. BVerwG, NVwZ 1985, S. 109; BVerwG, NVwZ 2000, S. 1050 (hier geht es um die Frage, ob ein Wohnbauvorhaben, das an eine bestehende Sportanlage unmittelbar heranrückt, unzumutbaren Lärmimmissionen ausgesetzt sein würde und deshalb (bauplanungsrechtlich) unzulässig ist).

⁴²⁶ Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 15.

⁴²⁷ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 133. Sich gegen das Prinzip aussprechend auch: Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 15.

⁴²⁸ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585) geändert worden ist.

⁴²⁹ Vgl. Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 18 ff.

⁴³⁰ Vgl. zu diesen Leitvorstellungen auch die entsprechenden Grundsätze in § 2 Abs. 2 Nr. 1 .S. 1 ROG.

grenzt diese nicht alleine auf Umweltbedingungen.⁴³¹ In diesem Sinn soll das ROG auch darauf hinwirken, dass räumliche und strukturelle Ungleichgewichte zwischen den Regionen ausgeglichen werden. Gleichwohl zeigen die Grundsätze in § 2 ROG, dass die Raumordnung Unterschiede und Funktionstrennungen zwischen dem ländlichen Raum und den städtischen Ballungsgebieten anstrebt ohne dabei die Funktionen beider Räume auf dem Extrem zuzuspitzen.⁴³² Damit wird hinsichtlich der Luftreinhaltung eine gewisse Konzentration von Schadstoffen z.B. in städtischen Ballungsräumen vom Raumordnungsrecht zumindest in Kauf genommen. Wichtig ist an dieser Stelle auch darauf hinzuweisen, dass das Raumordnungsrecht keinen Grundsatz zu einer gerechten Verteilung von Umweltnutzen und Umweltlasten enthält. Einschränkend muss vielmehr festgestellt werden, dass der Umweltbelang gleichberechtigt neben anderen konkurrierenden Grundsätzen des § 2 ROG steht und z.B. bei der Zulassung von umweltbelastenden Anlagen im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen ist, also keinen absoluten Vorrang genießt.⁴³³

Zu einem vergleichbaren Befund für das Fachplanungsrecht kommt Kloepfer für den anlagenbezogenen Immissionsschutz: Im deutschen Fachplanungsrecht stünden hinreichend Mittel zur Verfügung, um Umweltgerechtigkeit zu verwirklichen.⁴³⁴ So bestehe bei der Standortauswahl von umweltbelastenden Anlagen „ein abgestuftes und ausdifferenziertes System räumlicher Planung“. Gleichwohl stellt Kloepfer heraus, dass sich in Abwägungs- und Ermessensentscheidungen die Verteilungsgerechtigkeit nicht gegenüber oftmals übergeordneten öffentlichen Belangen durchsetzen kann und die besondere Schutzwürdigkeit von z.B. reinen und allgemeinen Wohngebieten in Abwägungsentscheidungen zu einer Verschiebung neuer Belastungen in ohnehin schon vorbelastete Gebiete führt. In der Folge werden weniger schutzwürdige Gebiete im Gegensatz zu schutzwürdigen Gebieten bis zur Grenze der Zumutbarkeit belastet. Auch wenn er deshalb keinen Bedarf für eine grundlegende Reform oder Neuorientierung des Fachplanungsrechts sieht, so schlägt er als Verbesserungsmöglichkeiten die Aufnahme eines neuen Ziels „Abbau ungleicher ökologischer Lebensbedingungen durch raumstrukturelle Maßnahmen“ in die Raumordnung vor. Damit soll bei raumbedeutsamen Planungen die Vorbelastung und Belastungsfähigkeit der Umwelt im Einwirkungsgebiet Berücksichtigung finden.

Wendet man sich nun der Frage nach einer verhältnismäßigen Gleichheit bei der Verteilung von Schadstoffbelastungen innerhalb einer Kommune zu, rückt die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bauleitplan) als örtliches raumplanerisches Instrument in den Mittelpunkt. Die Grundsätze für die Bauleitplanung haben u.a. eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung zum Ziel, die soziale, wirtschaftliche und umweltschützende Anforderungen gewährleistet – auch in Verantwortung gegenüber künftigen Gene-

⁴³¹ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 115.

⁴³² Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 19.

⁴³³ Kloepfer, Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR 56, 2008, S. 1, 19 ff.

⁴³⁴ So Kloepfer, Umweltgerechtigkeit. Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006, Rn 716 ff. Dieses Ergebnis sieht er im Gegensatz zum Beginn der Environmental Justice Diskussion in den USA.

rationen (§ 1 Abs. 5 BauGB⁴³⁵). Zu den Belangen, die die Grundsätze konkretisieren und bei der Erstellung von Bauleitplänen berücksichtigt werden müssen (Planungsleitlinien), zählen Gesundheits- und Umweltbelange. Die 13 Belange in § 1 Abs. 6 BauGB umfassen u.a. die Schaffung von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) sowie Umweltbelange (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Zu den Umweltbelangen zählen u.a. die umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung zur Erfüllung von Rechtsakten der Europäischen Union festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (§ 1 Abs. 7 Nummern 7 c und h BauGB). Ebenso wie bei der Raumplanung (siehe oben) können die Belange in Konkurrenz zueinander stehen und die Umweltbelange setzen sich nicht zwingend gegenüber anderen in Abwägungsentscheidungen durch. Festzuhalten ist auch, dass sich ein Belang der „Umweltgerechtigkeit“ nicht in den Grundsätzen und Planungsleitlinien findet. Jedoch können sich die Planungsverantwortlichen einer Vielzahl von zulässigen Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 Abs. 1 BauGB bedienen, um eine verhältnismäßigen Gleichheit durch Verteilung bzw. Vermeidung und Verminderung von Luftschadstoffbelastungen in einem Bebauungsgebiet zu verwirklichen. Bei den Festsetzungen handelt es sich um verbindliche Vorgaben, die bei den Bauvorhaben einzuhalten sind. So können z.B. zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen i.S.d. BImSchG bestimmte luftverunreinigende Stoffe durch Festsetzung im Bebauungsplan verboten oder beschränkt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB), Flächen ausgewiesen werden, die von Bebauung freizuhalten sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) oder zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen (z.B. durch Verkehrsimmissionen) Schutzflächen sowie Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen (z.B. Lärmschutzwall) festgesetzt werden, um nur einige Festsetzungsmöglichkeiten aus § 9 Abs. 1 BauGB zu nennen. Die vorgenannten Festsetzungen sind bei der Erstellung eines Bauleitplans für ein Neubaugebiet „leichter“ zu berücksichtigen. Schwieriger ist es, Festsetzungen zur Konfliktlösung bei der Überplanung von gewachsenen Gemengelagen aus Handel, Gewerbe, Wohnnutzung und Verkehrswegen zu nutzen. So lassen sich die Konflikte auf Grund von Bestandsschutz für die bestehende Nutzung und Duldungspflichten der Anwohner häufig nicht völlig beseitigen.⁴³⁶ Zur Lösung dieser Probleme enthält das BauGB Maßnahmen zur städtebaulichen Sanierung (§ 136 ff BauGB). Ziel der Maßnahmen ist es, Gebiete mit städtebauliche Missständen (z.B. die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht eingehalten werden, § 1 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) zu beheben oder zu verbessern. Die vorgenannten Möglichkeiten zur Verwirklichung verhältnismäßiger Gleichheit mit dem Instrument der Bauleitplanung dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass den Baugebietstypen nach der Baunutzungsverordnung bereits ein „Maß an Ungleichheit“ immanent ist. So liegt den Baugebietstypen das Trennungsprinzip zu Grunde (siehe oben in Abschnitt 6.3.3.2). Wird in einem Bebauungsplan ein reines Wohngebiet festgesetzt, wird dies andere Schadstoffbelastungen aufweisen als ein Gewerbegebiet.

⁴³⁵ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. November 2014 (BGBl. I S. 1748) geändert worden ist.

⁴³⁶ Söfker, in: Ernst/Zinkhahn/Bielenburg/Krautzberger, § 34 Rn 52.

6.3.3.4 Nachträgliche Anordnung nach § 17 BImSchG

Um z.B. in besonders belasteten Gebieten, die Bewohner vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen oder die Luftqualität zu verbessern, ist auch daran zu denken, wie bei bestehenden Anlagen in diesen Gebieten die Anforderungen an den Emissionsschutz verbessert werden kann. Im Prinzip enthält das Immissionsschutzrecht Instrumente zur dynamischen Anpassung der Anlagengenehmigung an den sich fortentwickelnden Stand der Technik bzw. den verbindlichen Schlussfolgerungen der BVT-Merkblätter nach § 3 Abs. 6a und 6b BImSchG. So führt das Konzept der dynamisierten Grundpflichten, dazu, dass sich diese mit dem Fortschritt von Erkenntnis und Technik weiterentwickeln. Die Behörde hat nach erteilter Genehmigung mit der nachträglichen Anordnung (§ 17 BImSchG) sowie dem Widerruf der Genehmigung (§ 21 BImSchG) prinzipiell die Möglichkeit, gegenüber dem Anlagenbetreiber diesen neuen Stand der Technik durchzusetzen.

Der Behörde steht für den Erlass einer nachträglichen Anordnung gem. § 17 Abs. 1 S. 1 BImSchG sowohl ein Entschließungsermessen (Will sie überhaupt eine Anordnung treffen?) als auch ein Auswahlermessen zu, um die Genehmigung an den Stand der Technik anzupassen. Das Entschließungsermessen ist stark eingeschränkt, wenn die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht ausreichend vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstigen Gefahren geschützt ist (§ 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG). In diesem Fall kann ein betroffener Bürger sogar einen Rechtsanspruch auf den Erlass einer nachträglichen Anordnung haben.

Allerdings ist bei der Umsetzung der immissionsschutzrechtlichen Anforderungen durch nachträgliche Anordnung der Bestandsschutz für bereits genehmigte Anlagen zu beachten, so dass zwischen den Anforderungen an Neu- und Altanlagen zu unterscheiden ist. Als Altanlagen gelten generell alle Anlagen, die bereits anzeigebedürftig, genehmigt oder durch Vorbescheid abgesichert waren, bevor eine neu anzuwendende Norm in Kraft tritt. In Bezug auf § 17 Abs. 2 BImSchG sind deshalb Altanlagen alle Anlagen, die vor dem 13.10.1985 anzeigebedürftig oder genehmigt waren. Darüber hinaus können auch noch sogenannte „Uraltanlagen“ unterschieden werden. Es handelt sich dabei um Anlagen nach § 67 Abs. 1 BImSchG, die vor dem 1.4.1974 auf der Grundlage der Gewerbeordnung genehmigt worden sind. Für diese Uraltanlagen gelten die Regelungen zur nachträglichen Anordnung des § 17 Abs. 1 bis 4b BImSchG entsprechend (gem. § 17 Abs. 5 BImSchG).

Der Rechtsstaat kann nicht grenzenlos die Einhaltung strengerer immissionsschutzrechtlicher Vorgaben für Alt- und Uraltanlagen vorschreiben, sondern darf Gemeinwohlziele nur mit verhältnismäßigen Mitteln verfolgen. Deshalb regelt § 17 BImSchG unter welchen Bedingungen der Gesetzgeber neue strengere Regelungen auf Alt- und Uraltanlagen anwenden darf.⁴³⁷ Nach § 17 Abs. 2 hat die Behörde bei einer nachträglichen Anordnung den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten, d.h. sie muss den Aufwand den die strengerer Anforderungen vom Anlagenbetreiber erfordern mit dem Nutzen in Verhältnis setzen. Dazu hat sie auf der Aufwandseite „die Nutzungsdauer und technischen Besonderheiten der Anlage“ zu berücksichtigen und auf der Nutzen-seite die „Art, Menge und Gefährlichkeit der von der Anlage ausgehenden Emissionen und der von ihr verursachten Immissionen“ zu beachten. Auf der Aufwandseite ist unter der Nutzungsdauer, „der Grad der Abschreibung der Anlage und die verbleibende

⁴³⁷ Koch, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 17 Rn 102 ff.

Restnutzung“⁴³⁸ beachtlich. Maßgeblich ist dabei, dass bei der Kostenbetrachtung nicht auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der konkreten Anlage abzustellen ist, sondern auf einen wirtschaftlich gesunden Durchschnittsbetrieb.⁴³⁹ Soll auf der Nutzenseite mit der nachträglichen Anordnung risikobezogene Vorsorge im Einwirkungsbereich der Anlage verfolgt werden, ist der Immissionsbeitrag der Anlage zu berücksichtigen. Mit der Folge, dass bei einem geringen Immissionsbeitrag auch nur Maßnahmen mit geringen Kosten von dem Anlagenbetreiber verlangt werden können.⁴⁴⁰

Faktisch ist die Anpassung von alten Anlagen an den Stand der Technik mit Hilfe der nachträglichen Anordnung für die Behörde außerhalb von gesetzlich vorgeschriebenen Sanierungsmaßnahmen, wie sie in der TA Luft 2002 geregelt sind, problematisch und verwaltungsrechtlich mühsam.⁴⁴¹ Im Fall der Unverhältnismäßigkeit einer nachträglichen Anordnung müssen die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Behörde den Vermögensnachteil entschädigen muss, den der Antragsteller durch sein Vertrauen auf die Genehmigung erleidet. Alleine die Möglichkeit von Entschädigungszahlungen bzw. das damit verbundenen Prozessrisiko wird die Behörde in der Regel nicht zum Instrument einer nachträglichen Anordnung greifen lassen, es sei denn dies ist durch gesetzliche „erzwungene“ Anpassungen an den Stand der Technik notwendig (vgl. §§ 17 Abs. 2, 21 Abs.1 Nr. 3 BImSchG).

Ein Widerruf der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 21 BImSchG kann hinsichtlich der Anlage ganz oder teilweise erfolgen, dies liegt im Ermessen der Behörde, hierbei ist sie an die allgemeinen Ermessensgrundsätze gebunden.⁴⁴² Aufgrund der Eingriffsintensität kann der Widerruf nur ultima ratio sein für die Behörde, es sei denn, nur der Widerruf ist geeignet, den Gesetzeszweck, die Verhütung oder Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl, zu erreichen.

6.3.3.5 Fazit

Die Schadstoffbelastung der Bevölkerung unterscheidet sich zwischen ländlichen Räumen und städtischen Ballungsgebieten und innerhalb von städtischen Ballungsgebieten. Ein wesentlicher Grund liegt darin, dass der Gesetzgeber und die Rechtsprechung die Handlungsmaxime verfolgen, Schadstoffe auf bestimmte Gebiete zu konzentrieren und andere Gebiete von Schadstoffen freizuhalten. Umgesetzt wird diese Maxime durch das Bündelungs- und Trennungsprinzip, die im Raumordnungs- und Immissionsschutzrecht an verschiedenen Stellen zur Anwendung kommen. Begrenzt werden die Auswirkungen dieser beiden Konzepte durch Pflicht des Staates, die Bevölkerung vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen. Unterhalb dieses Schutzniveaus – im Vorsorgebereich also - unterscheidet sich jedoch die Schadstoffbelastung zwischen verschie-

⁴³⁸ BT-Drs. 10/1862, S.11.

⁴³⁹ Koch, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 17 Rn 110 mit weiteren Nachweisen.

⁴⁴⁰ Koch, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 17 Rn 108.

⁴⁴¹ Vgl. *Schrader*, Vorhabengenehmigung aus Sicht der Umweltverbände, in: Böhne (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, 1999, S. 139 (143).

⁴⁴² Czajka, in: Feldhaus, BImSchG, § 21, Rn. 13.

denen 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.

6.3.4 Regelungen zum Ausgleich zwischen Emittenten und Belasteten

In diesem Abschnitt wird untersucht welche Regelungen zum Ausgleich zwischen den Interessen der Belasteten und denen Interessen der Emittenten im Recht der Luftreinhaltung bestehen.

6.3.4.1 Luftqualitätsziele

Wie die Ausführungen in den Abschnitten 6.3.1 zeigen, sind für die Reduktion der Schadstoffbelastungen mit Stickoxiden, Feinstaub und Ammoniak in besonders belasteten Gebieten sowohl die örtlichen Emissionen als auch die Hintergrundbelastung von entfernteren Emissionsquellen zu bekämpfen.

Ein Ansatzpunkt dazu bietet das Luftqualitätsrecht der EU. In der NEC-Richtlinie⁴⁴³, verpflichten sich die Mitgliedstaaten jährliche Emissionshöchstmengen u.a. für die versauernden und eutrophierenden Schadstoffe Schwefeldioxid, Stickoxide und Ammoniak einzuhalten. Die vorgenannten Richtlinien sind in Deutschland in der 39. BImSchV⁴⁴⁴ umgesetzt worden. Danach sind in Deutschland ab 2010 folgende Emissionshöchstmengen einzuhalten:

- Für Schwefeldioxid 520 Tsd. t,
- für Stickoxid 1.051 Tsd. t,
- für flüchtige organische Verbindungen 995 Tsd. t und
- für Ammoniak 550 Tsd. t.

Wie die Ergebnisse des Umweltbundesamtes zeigen, überschritten die deutschen Stickoxid-Emissionen den Grenzwert im Jahr 2010.⁴⁴⁵ Bei den Ammoniak-Emission hat

⁴⁴³ Richtlinie 2001/81/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2001 über nationale Emissionshöchstmengen für bestimmte Luftschadstoffe, Abl. der EU Nr. L 309 vom 27.11.2001, S. 22.

⁴⁴⁴ 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen - 39. BImSchV) vom 2. August 2010, BGBl. I, Nr. 40, S. 1065, in Kraft getreten am 6. August 2010.

⁴⁴⁵ Siehe die Angaben des Umweltbundesamtes unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/stickstoffoxid-emissionen> (so am 10.1.2015).

Deutschland die die nationale Emissionshöchstmenge mit 545 Tsd. t im Jahr 2012 knapp unterschritten.⁴⁴⁶

Bei den Emissionshöchstmengen der 39. BImSchV bzw. der NEC-Richtlinie handelt es sich um Werte, mit denen der Gesetzgeber sich verpflichtet Maßnahmen⁴⁴⁷ (Programme) zu erlassen, mit denen eine dauerhafte Minderung der Schadstoffemissionen erreicht werden soll. Aufgrund ihrer Ausgestaltung handelt es sich nicht um drittschützende Grenzwerte, deren Einhaltung von Bürgern in Deutschland eingeklagt werden kann. Verbindlichkeit kommt der Einhaltung der Emissionshöchstmengen hingegen gegenüber der EU zu. Denn im Fall eines Verstoßes gegen die in der NEC-Richtlinie enthaltenen Emissionshöchstmengen, kann die EU-Kommission gegen Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

Die Emissionshöchstmengenregelung kann sich nur auf die Verminderung des Gesamtemissionsniveaus der betreffenden Luftschadstoffe beziehen und ist damit vorsorgeorientiert. Die Maßnahmen können aber nicht gezielt zu einer Senkung der Schadstoffbelastung in besonders belasteten Gebieten eingesetzt werden. Anzumerken ist, dass sich Deutschland aufgrund internationaler Vereinbarungen im Multikomponentenprotokoll⁴⁴⁸ verpflichtet hat bis zum Jahr 2020 die Emissionshöchstmenge für Ammoniak um 5% und für Stickoxide um 39% gegenüber 2005 weiter zu reduzieren.

Eine wichtige Rolle im Recht der Luftreinhaltung spielt die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG⁴⁴⁹. Sie gibt einheitliche Standards für die Luftqualität durch flächendeckende Immissionsgrenzwerte für bestimmte Luftschadstoffe⁴⁵⁰ zum Schutz der menschlichen Gesundheit sowie der Ökosysteme und Vegetation vor.

Die Einhaltung der Immissionswerte sollen die Mitgliedsstaaten durch planerische Instrumente sowie „erforderliche Maßnahmen“ erreichen.⁴⁵¹ Das planerische Instrument zur Luftreinhaltung ist in Deutschland die Luftreinhalteplanung (siehe unten in Abschnitt Luftreinhalteplanung). Zu den „erforderlichen Maßnahmen“ zählen die Regelungen über Verkehrsbeschränkungen (siehe unten) und die allgemeinen Planungsgrundsätze zu einer bestmöglichen Luftqualität in § 50 BImSchG (siehe oben in Abschnitt 6.3.3.2) sowie in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. h BauGB (siehe oben in Abschnitt 6.3.3.3).

⁴⁴⁶ Siehe die Angaben des Umweltbundesamtes unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung/luftschadstoff-emissionen-in-deutschland/ammoniak-emissionen> (so am 10.1.2015).

⁴⁴⁷ „Geplante Maßnahmen“ des Programms nach § 34 sind eine Zusammenstellung der von der Bundesregierung beabsichtigten Rechts- oder Verwaltungsvorschriften des Bundes sowie anderer in der Zuständigkeit der Bundesregierung liegender Maßnahmen, mit deren Hilfe die Werte für Ozon und Emissionshöchstmengen eingehalten werden sollen.“ (vgl. § 1 Nr. 10 der 39. BImSchV).

⁴⁴⁸ Siehe zum Text: http://www.unece.org/env/lrtap/multi_h1.html (so am 10.1.2015).

⁴⁴⁹ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa, Abl. der EU Nr. L 152 vom 11.6.2008, S. 1.

⁴⁵⁰ Es sind dies: Stickstoffdioxid und Stickstoffoxide, Feinstaub (PM₁₀, PM_{2,5}), Schwefeldioxid, Benzol, Kohlenmonoxid und Blei.

⁴⁵¹ Herrmann, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, Vor §§ 44-47, Rn 2.

Weitere Maßnahmen, die zur Einhaltung der Luftqualitätsziele erlassen werden können, richten sich bei Einzelvorhaben nach dem jeweiligen Fachrecht.

Luftreinhalteplanung

Zentrales Instrument für den gebietsbezogenen Immissionsschutz bilden die Luftreinhaltepläne. Mit den Vorschriften zu den Luftreinhalteplänen bezweckt der Gesetzgeber, dass die Behörden die gebietsbezogene Luftreinhalteplanung überall in Deutschland nach den gleichen (europarechtlichen) Grundsätzen durchführen.⁴⁵² Im Folgenden sollen insbesondere die planerischen Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität (Luftreinhalte- und Kurzfristpläne⁴⁵³) näher untersucht werden. Diese bauen auf den Ergebnissen zur Überwachung der Luftqualität nach § 44 und § 46 auf BImSchG auf. Luftreinhaltepläne enthalten neben einem beschreibenden Teil zum Plangebiet und der Emissionssituation, der Ursachenanalyse zum Anteil der unterschiedlichen Emissionsquellen an der Gesamtbelastung und der Prognose zur weiteren Entwicklung der Emissions- und Immissionsverhältnisse als Kern einen Maßnahmenplan.⁴⁵⁴ Der beschreibende Teil, die Ursachenanalyse und die Prognose über die weitere Entwicklung sind Grundlagen für die Aufstellung eines zielführenden, ausgewogenen und mit allen Betroffenen koordinierten Maßnahmenplans. Im Rahmen seiner Erstellung muss die zuständige Planungsbehörde alle anderen betroffenen Behörden beteiligen (vgl. § 47 Abs. 4 S. 2 BImSchG), alle Möglichkeiten zur Verbesserung der Luftqualität nach dem BImSchG und anderen Gesetzen sowie darüber hinaus gegebenen Möglichkeiten prüfen und ein möglichst effektives Handlungskonzept entwerfen.⁴⁵⁵ So hat z.B. das Verwaltungsgericht Stuttgart in seiner Entscheidung zum Aktionsplan der Stadt Stuttgart die Wirksamkeit und Eignung der Maßnahmen gefordert sowie einen gewissen Wirkungsgrad und Wirkungsbereich, Geltungsdauer und Bindungswirkung gegenüber dem Umsetzungsadressaten vorausgesetzt.⁴⁵⁶

Bei der Auswahl der aufzunehmenden Maßnahmen und der ihnen zugrunde liegenden Abwägung ist zwischen Plänen für kurzfristige Maßnahmen (Kurzfristplänen, früher „Aktionspläne“ genannt) und Luftreinhalteplänen zu differenzieren:

Kurzfristpläne nach § 47 Abs. 2 BImSchG:

Kurzfristpläne sind nach § 47 Abs. 2 S. 1 BImSchG zu erstellen, wenn die Gefahr besteht, dass Alarm-Grenzwerte überschritten werden. Beim Überschreiten von Alarm-Grenzwerten besteht also eine Erstellungspflicht, die der Behörde kein Ermessen belässt (vgl. § 28 Abs. 1 S.1 der 39. BImSchV). Alarmgrenzwerte sind Immissionswerte, bei denen bereits die Exposition aufgrund einer kurzfristigen Überschreitung des Immissionswerts eine Gesundheitsgefahr hervorruft. Es genügt die Gefahr einer Überschrei-

⁴⁵² Herrmann, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, Vor §§ 44-47 BImSchG, Rn. 3.

⁴⁵³ Die Begriffe sind nicht ausschließlich zu verstehen, ein Kurzfristplan kann auch Bestandteil eines Luftreinhalteplans sein.

⁴⁵⁴ Hansmann/Röckinghausen, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 21 ff.

⁴⁵⁵ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 25.

⁴⁵⁶ VG Stuttgart, Beschl. v. 14.8.2009 – 13 K 511/09, Juris. 1. Leitsatz, ZUR 2010. 557.

tung, ohne dass eine tatsächliche Überschreitung bereits vorliegen muss.⁴⁵⁷ Alarm-Grenzwerte sind in der 39. BImSchV für Schwefeldioxid, Stickstoffmonoxid und für Ozon festgelegt aber nicht für Feinstaub. Demnach dienen Kurzfrist- bzw. die früheren Aktionspläne der kurzfristigen Gefahrenabwehr durch Reduktionsmaßnahmen.⁴⁵⁸ Die Reduktionsmaßnahmen müssen schnell ergriffen werden können und kurzfristig wirken,⁴⁵⁹ wie örtliche Verkehrsbeschränkungen und Betriebsbeschränkungen, etc.⁴⁶⁰ Die Maßnahmen sollen eine Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten, Zielwerten oder Alarmschwellen in der Höhe oder im zeitlichen Ausmaß reduzieren.⁴⁶¹ Im Rahmen kurzfristig zu ergreifender Maßnahmen, sind planerische Maßnahmen eher nicht geeignet.⁴⁶²

Luftreinhaltepläne nach § 47 Abs. 3 BImSchG:

Maßnahmen für Luftreinhaltepläne können solche sein, die langfristig wirken, und einen längeren Vorlauf haben dürfen. Die Maßnahmen müssen in einem Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 oder 3 BImSchG auf eine dauerhafte Verminderung der Luftverunreinigungen ausgerichtet sein und den Anforderungen der 39. BImSchV entsprechen.⁴⁶³ Dazu können die planerstellenden Behörden Maßnahmen in Form von Verwaltungsakten (z.B. nachträgliche Anordnungen nach § 17 BImSchG oder straßenverkehrsrechtliche Fahrverbote) vorsehen, Realakte oder normsetzende Maßnahmen nach §§ 47 Abs. 7 und 49 BImSchG durch Rechtsverordnung vorschreiben, dass in näher zu bestimmenden Gebieten bestimmte Anlagen nicht oder nur eingeschränkt errichtet oder betrieben werden dürfen.⁴⁶⁴ Daneben können Luftreinhaltepläne auch planerische Maßnahmen, wie Änderungen von Bebauungsplänen vorsehen.⁴⁶⁵

Sowohl Maßnahmen in Luftreinhalteplänen als auch in Plänen für kurzfristige Maßnahmen gemäß § 47 Abs. 5 S. 1 BImSchG müssen den Anforderungen des § 45 Abs. 2 BImSchG entsprechen und in einem integrierten Ansatz die Umweltmedien Wasser und Boden mit betrachten.⁴⁶⁶

Die Luftreinhaltemaßnahmen müssen nicht dazu führen, dass die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte sofort und vollständig verhindert wird, aber sie müssen geeignet

⁴⁵⁷ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 47 Rn 23.

⁴⁵⁸ Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation, ZUR 2011, 283 (288).

⁴⁵⁹ Kugler, Sind die bundesdeutschen Aktionspläne nach § 47 II BImSchG mit dem Europarecht vereinbar?, NVwZ 2010, 279 (281 f).

⁴⁶⁰ Cancik, Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation, ZUR 2011, 283 (288).

⁴⁶¹ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 26.

⁴⁶² Cancik, DVBl. 2008, 546 (549).

⁴⁶³ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 25.

⁴⁶⁴ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 47 Rn. 11; Scheidler, UPR 2006, 216 (219).

⁴⁶⁵ Scheidler, UPR 2006, 216 (219).

⁴⁶⁶ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 27.

sein, die Überschreitung auszuschließen⁴⁶⁷ und den Zeitraum bis zur Einhaltung der Grenzwerte „so kurz wie möglich“ zu halten.⁴⁶⁸

Schließlich gilt auch für Luftreinhaltepläne der § 50 S. 2 BImSchG, wonach bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die „Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität“ als Abwägungsbelang zu berücksichtigen ist. Da dieser Belang hinweggewogen werden kann, verbietet die Regelung nicht generell die Verschlechterung einer guten Luftqualität. Gleichwohl ist darin als Maßstab zu erkennen, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität in einem Gebiet zuerst den Verursacher ins Auge fassen müssen, bevor an eine Umverteilung zu denken ist.⁴⁶⁹

Wer als Verursacher von der Behörde heranzuziehen ist, bestimmt sich zum einen nach dem Plangebiet gem. § 47 Abs. 4 S. 4 BImSchG, wozu sowohl die Gebiete mit Überschreitung der Immissionswerte als auch die Gebiete, in denen die Emissionen erzeugt werden, zählen. Zum anderen sind die Verursachungsanteile der im Plangebiet befindlichen Emittenten maßgeblich. Insofern setzt § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG das Verursacherprinzip um.⁴⁷⁰ Allerdings kann die Maßnahmenauswahl durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit erheblich verändert werden. Die Verhältnismäßigkeit bezieht sich sowohl auf das Verhältnis zwischen dem Aufwand der Durchführung der Maßnahmen und der zu erreichenden Immissionsminderung, als auch darauf welcher Emittent den gleichen Erfolg mit dem geringsten Aufwand erreichen kann.⁴⁷¹ Mögliche „Abweichungen vom Verursacherprinzip“ können dazu führen, dass gegen einen Verursacher verstärkt vorgegangen wird, wenn sich Maßnahmen gegen einen anderen Verursacher als nicht geeignet erweisen.⁴⁷² Ferner können völlig unangemessene Belastungen bei einem Verursacher zum Ausweichen auf andere Verursacher führen.⁴⁷³ Sowohl bei der Festlegung des Plangebiets als auch bei der Wahl der Maßnahmen soll die Behörde einen Beurteilungsspielraum haben.⁴⁷⁴ Schließlich sind Pläne, die sich als unwirksam erweisen, von den Behörden fortzuschreiben.⁴⁷⁵

Die Effektivität der Luftreinhalteplanung wird dadurch beeinträchtigt, dass die Inanspruchnahme der Verursacher nicht von der planaufstellenden Behörde („Planaufstellungsbehörde“) durchgesetzt werden kann. Da es sich um ein verwaltungsinternes Handlungskonzept handelt, muss die jeweilige Maßnahme von der zuständigen Behör-

⁴⁶⁷ Verwaltungsgericht München vom 9.10.2012, M 1K 12.1046, Rn 2.4. Mit der Rücknahme der Berufung durch die Bayerische Regierung im April 2014 ist das Urteil des VG München rechtskräftig. Die Stadt München wird darin verpflichtet ihren Luftreinhalteplan so zu ändern, dass dieser die „schnellstmöglichen Einhaltung der zulässigen Immissionsgrenzwerte für NO₂ und PM₁₀ enthält“.

⁴⁶⁸ EuGH, Slg. 2008 I, S. 6221 Rn 44; Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, § 47, Rn 29.

⁴⁶⁹ Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 133.

⁴⁷⁰ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 47, Rn. 18 und 18a.

⁴⁷¹ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 28.

⁴⁷² OVG NW, DVBl 2011, S. 515.

⁴⁷³ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 28.

⁴⁷⁴ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 47, Rn 12 und 20.

⁴⁷⁵ OVG NW, ZUR 2011, S. 11, Rn 32.

de („Plandurchsetzungsbehörde“) aufgrund einschlägiger Rechtsvorschriften umgesetzt werden.⁴⁷⁶ Dies ist zwar an die Einhaltung generell gebunden, hat aber die Anforderungen der jeweiligen Rechtsgrundlage einzuhalten. Bei Planungsmaßnahmen bildet die Festsetzung im Luftreinhalteplan für die Plandurchsetzungsbehörde nur ein Optimierungsgesbot. Liegen die Emissionen, die für die Immissionsüberschreitungen verantwortlich sind, außerhalb des Plangebiets einer Behörde, hat die dafür zuständige Behörde einen Plan aufzustellen (§ 47 Abs. 4 S. 4).

Verhängung von Verkehrsbeschränkungen nach § 40 BImSchG

Ein nahliegendes Instrument zum Schutz der Anwohner an Straßen vor gesundheitsgefährdenden Überschreitungen der Immissionsgrenzwerte, die vom Kfz-Verkehr ausgehen, sind Verkehrsbeschränkungen für diese Straßen oder die Einführung von Umweltzonen.

§ 40 BImSchG enthält in seine Absätzen 1 und 2 zwei verschiedene Ermächtigungsgrundlagen, um auf öffentlichen Straßen den Verkehr zu beschränken oder zu verbieten, d.h. die teilweise oder vollständige Untersagung des Verkehrs. Dabei ist es unerheblich, ob die Beschränkung der Gefahrenabwehr oder der Vorsorge dient. Der Begriff der Verkehrsbeschränkungen ist weit zu verstehen und umfasst z.B. Geschwindigkeitsbeschränkung, Beschränkungen des Schwerlastverkehrs und Parkverbote. Die Verkehrsbeschränkungen können sich auf einzelne Strecken oder Gebiete beziehen; es sind auch großräumige Beschränkungen möglich, wie z.B. bei Umweltzonen für ganze Stadtteile.⁴⁷⁷

Beschränkungen des Kraftfahrzeugverkehrs auf öffentlichen Straßen nach § 40 Abs. 1 BImSchG setzen zwingend voraus, dass die Beschränkungsmaßnahme bereits in einem Kurzfrist- oder Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 1 und Abs. 2 BImSchG für bestimmte Straßen oder Gebiete festgelegt wurden und, dass der Plan selbst dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und dem Verursacherprinzip genügt.⁴⁷⁸ § 40 Abs. 2 dient der Durchsetzung von Immissionswerten, ohne dass diese EG-rechtlich vorgegeben sind, etwa weil dies aus Gründen des örtlichen Immissionsschutzes erforderlich ist.⁴⁷⁹

Umweltzonen sind ein wichtiges Instrument zur zeitlich unbegrenzten Beschränkung des Kraftfahrzeugverkehrs in großflächigen Stadtgebieten oder in einem Ballungsraum. Mit den Zonen soll die Luftqualität, insbesondere hinsichtlich der Feinstaubbelastung, nachhaltig verbessert werden. Seit 2008 wurden in 48 Städten in Deutschland (z.B. Berlin, Bremen, Köln, Stuttgart und München) Umweltzonen ausgewiesen.⁴⁸⁰ In den Zonen dürfen nur Fahrzeuge verkehren, die bestimmte Schadstoffgrenzwerte einhalten, was durch eine unterschiedlich gefärbte Plakette gekennzeichnet wird. Dazu werden die Fahrzeuge in 4 Schadstoffgruppen eingeteilt entsprechend den Euro-Schadstoffnormen

⁴⁷⁶ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 47, Rn 52.

⁴⁷⁷ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 40, Rn 6.

⁴⁷⁸ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 40, Rn 5.

⁴⁷⁹ Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 14 Rn 281.

⁴⁸⁰ Einen Überblick ist auf der Seite des Umweltbundesamtes zu finden unter:
<http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/luftschadstoffe/feinstaub/umweltzonen-in-deutschland> (so am 1.8.2014).

(keine Plakette in der schlechtesten Norm über rot und gelb bis zu grün für die beste Norm). Die Umweltzonen werden schrittweise in 3 Stufen ausgewiesen: Von Stufe 1, bei der nur Fahrzeuge ohne Plakette ausgeschlossen sind bis zu Stufe 3, in der nur Fahrzeuge mit grünen Plaketten verkehren dürfen. Fast ausschließlich haben die Umweltzonen Stufe 3 erreicht.

Die Wirksamkeit der Umweltzonen hängt von vielen Faktoren ab, z.B. der räumlichen Ausdehnung der Zone, der zugelassenen Stufe sowie von der Überwachung der Verkehrsverbote und den gewährten Ausnahmen. So sind erhebliche Zweifel angebracht, ob die Einhaltung der Verkehrsverbote wirksam überwacht wird. Für die Einfahrt in die Umweltzone existieren in Deutschland keine Erkennungssysteme, die unberechtigt einfahrende Fahrzeuge identifizieren. Eine Ausnahme vom Verkehrsverbot in den Umweltzonen kann nach § 40 Abs. 3 BImSchG in einer Rechtsverordnung aus überwiegenden Interessen des Einzelnen zugelassen werden. Von dieser Ermächtigung zum Schutz individueller Interessen hat die Bundesregierung in § 1 Abs. 2 der 35. BImSchV⁴⁸¹ Gebrauch gemacht.

Nach Einschätzung des Umweltbundesamtes führt die erste Stufe, bei der Verkehrsverbote nur für wenige Fahrzeuge ohne Plakette gelten, zu einer zweiprozentigen Feinstaubverminderung bezogen auf den Jahresmittelwert. In der Stufe 3, bei der nur Fahrzeuge mit der grünen Plakette in die Zone einfahren dürfen, wird hingegen eine zehn- bis zwölfprozentige Feinstaubminderung erwartet.⁴⁸²

6.3.4.2 Gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme analog der Geruchs-Immissionsrichtlinie

In diesem Abschnitt soll der Frage nachgegangen werden, ob der Gedanke der „gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme“ aus der Geruchs-Immissionsrichtlinie - GIRL⁴⁸³ auch auf Luftschadstoffbelastungen übertragbar ist und damit eine höhere Schadstoffbelastung rechtfertigt werden kann. Da die TA Luft (2002) keine Vorschriften zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geruchsimmissionen enthält, hat der Länderausschuss für Immissionsschutz (LAI) die GIRL geschaffen. Damit soll anhand bundeseinheitlicher Regelungen beurteilt werden können, ob Geruchsimmissionen, die von genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ausgehen, erheblich sind und damit als schädliche Umwelteinwirkungen nach § 3 Abs. 1 BImSchG anzusehen sind. Erreicht die Gesamtbelastung durch Gerüche einen prozentualen Anteil der Jahresstunden einer Geruchseinheit für das jeweilige Nutzungsgebiet (z.B. Industrie- und Dorfgebiet oder Wohn- und Mischgebiet) liegt eine erhebliche Belästigung vor.⁴⁸⁴ Während sich Luftverunreinigungen als Massenkonzentration durch physikalische-chemische Messverfahren objektiv nachweisen lassen, ist dies bei Geruchsbelästigung nicht ohne weiteres möglich. Für die Beurteilung einer Geruchsbeläs-

⁴⁸¹ Verordnung zur Kennzeichnung der Kraftfahrzeuge mit geringem Beitrag zur Schadstoffbelastung vom 10. Oktober 2006, BGBl. I, S. 2218, die durch Artikel 1 der Verordnung vom 5. Dezember 2007, BGBl. I, S. 2793 geändert worden ist

⁴⁸² Siehe: <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/umweltzonen.pdf> (so am 1.8.2014).

⁴⁸³ LAI, Feststellung und Beurteilung von Geruchsimmissionen (Geruchsimmissions-Richtlinie - GIRL -) in der Fassung vom 29. Februar 2008 und einer Ergänzung vom 10. September 2008.

⁴⁸⁴ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, Rn 94a ff.

tigung ist eine Vielzahl von Kriterien zu betrachten. So hängt die belästigende Wirkung auch von der Sensibilität des Betroffenen und seiner subjektiven Einstellung ab. Die Erheblichkeit der Geruchsbelästigung stellt also keine absolute Größe dar. In der Folge enthält Nr. 5 GIRL Tatbestände, bei denen in einem begründeten Einzelfall von den festgelegten Immissionswerten in einem gewissen Rahmen abgewichen werden darf. Im Rahmen dieser Einzelfallbetrachtung ist bei der Abwägung aller bedeutsamen Umstände auch die „gegenseitige Pflicht zur Rücksichtnahme“ nach der GIRL zu beachten. Danach kann ein Betroffener verpflichtet sein, ein höheres Maß an Geruchseinwirkungen zu ertragen, z.B. weil die emittierende Anlage dem Bestandsschutz unterliegt oder er selbst Geruchsimmissionen verursacht.

Die Rücksichtnahmepflicht spielt häufig im Zusammenhang mit Tierhaltungsbetrieben in Dorfgebieten oder im Außenbereich eine Rolle. Dabei stellt sich die Frage, welche Geruchsimmissionen einem Wohngrundstück durch einen Tierhaltungsbetrieb zugemutet werden dürfen und wie viel Rücksicht ein Wohngrundstück im Gegenzug auf einen Tierhaltungsbetrieb zu nehmen hat. Das OVG Lüneburg hat 2014 in einem vorgenannten Fall entschieden, dass die gegenseitige Rücksichtnahme bereits in dem Immissionswert der GIRL für Dorfgebiete von 0,15 berücksichtigt ist. Nur in begründeten Ausnahmefällen, z.B. weil das Wohngrundstück am Rand eines Dorfgebiets liegt, kann ein Wert von bis zu 0,2 zugelassen werden. Darüber hinaus kann ein Wert von 0,25 zulässig sein, wenn das Wohngrundstück im Außenbereich liegt, da landwirtschaftliche Betriebe dort ausdrücklich zulässig sind und Wohnen im Außenbereich mit einem immissionsschutzrechtlich geringeren Schutzanspruch verbunden ist.⁴⁸⁵ Ein weiterer Fall betrifft die Situation, dass eine den Gerüchen ausgesetzte Wohnung im Außenbereich selbst einem landwirtschaftlichen Tierhaltungsbetrieb zuzuordnen ist. Zum einen, weil es messtechnisch schwierig ist, Gerüche der eigenen Tierhaltung von denen des Nachbarn zu unterscheiden⁴⁸⁶, zum anderen erscheint es nicht nachvollziehbar wieso die eigenen Geruchsimmissionen nicht belästigend wirken sollen.

Lässt sich die gegenseitige Pflicht zu Rücksichtnahme auf die Belastung durch Schadstoffimmissionen übertragen? Abwegig erscheint eine analoge Anwendung der „gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme“ derart, dass Bewohner in Gebieten mit Immissionsgrenzwertüberschreitungen diese höhere Schadstoffbelastung tolerieren müssen, weil sie selbst als Bewohner des Gebietes Luftschadstoffe emittieren. Ein solches Verständnis zur Rücksichtnahme würde eine differenzierte Betrachtung der Schadstoffe voraussetzen. Nur für die Schadstoffe, welche der Betroffene emittiert, könnte er zu einer erhöhten Duldung von Überschreitungen gezwungen sein. Es ist aber nicht in jedem Fall davon auszugehen, dass die Bewohner eines solchen belasteten Gebietes auch zu den Überschreitungen z.B. bei Feinstaub und NO_x nennenswert beitragen, z.B. weil sie eine schadstoffarme Heizung haben oder kein Auto fahren. Schließlich wären diese Bewohner zu einer Rücksichtnahme gezwungen, die nicht zwingend gegenseitig ist. Eine gegenseitige Rücksichtnahme zwischen den allen Bewohner eines belasteten Gebietes könnte diskutiert werden. Doch diese Überlegung scheitert schon daran, dass nicht zu erkennen ist, worin die Gegenseitigkeit gegenüber denjenigen Emittenten lie-

⁴⁸⁵ Siehe den Beschluss des Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg vom 9. April 2014 (Az. 1 LA 60/13).

⁴⁸⁶ Die Rechtsprechung geht hier von einer "Schicksalsgemeinschaft" der emittierenden landwirtschaftlichen Betriebe aus, siehe: OVG Lüneburg, Urteil vom 25. Juli 2002 - 1 LB 980/01.

gen sollte, die außerhalb des Gebietes wohnen und z.B. aufgrund ihrer Kfz-Nutzung zur lokalen Belastung oder durch andere Emissionen zur Hintergrundbelastung beitragen.

Weiterhin könnte man argumentieren, dass Bewohner von Grundstücken an viel befahrenen Straßen eine begrenzte Überschreitung von Immissionsgrenzwerten für Luftschadstoffe zugemutet werden kann, weil in städtischen Wohngebieten Straßenverkehr gebietstypisch ist. Allerdings geht das Immissionsschutzrecht von einem einheitlichen Schutzstandard bei der Gefahrenabwehr aus und unterscheidet nicht zwischen Nutzungsgebieten oder innerhalb eines Nutzungsgebiets. Dies spricht gegen eine Übertragbarkeit der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme nach Geruchs-Immissionsrichtlinie auf das Recht der Luftreinhaltung.

Im Ergebnis ist eine analoge Anwendung der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme nach Geruchs-Immissionsrichtlinie für die Luftreinhaltung deshalb abzulehnen.

6.3.4.3 Entschädigung für Ungleichbehandlung?

Zu überlegen, ist inwieweit eine monetäre Entschädigung einen Ausgleich für eine immissionsschutzrechtliche Ungleichbehandlung sein kann.

Entschädigungen kommen z.B. dann zum Zuge, wenn Schutzvorkehrungen entweder nicht mit dem Vorhaben vereinbar sind, oder wenn der Aufwand unverhältnismäßig ist, also die Kosten für die Schutzmaßnahme außer Verhältnis zum Schutzzweck stehen. Entschädigungsregelungen finden sich z.B. im Bereich des verkehrsbezogenen Immissionsschutzes. Werden Verkehrsflächen in einem Bebauungsplan festgesetzt, so haben nach §§ 40 Abs. 1 Nr. 5 BauGB die Eigentümer der betroffenen Flächen und die Eigentümer benachbarter Flächen einen baurechtlichen Entschädigungsanspruch.

Eine Entschädigungsregel mag den Minderwert von Grundstücken und Sacheigentum ausgleichen können, als Kompensation für Gesundheitsbeeinträchtigungen ist sie hingegen fragwürdig und abzulehnen, da sie Menschenleben monetarisiert. Problematisch ist auch, wie die Betroffenen von der Entschädigung profitieren sollen. Werden nur die Grundstückseigentümer entschädigt, bleibt fraglich wie die betroffenen Mieter von der Entschädigung profitieren sollen. Eine Entschädigung der Mieter dürfte daran scheitern, dass nachfolgende Mieter davon nicht profitierten würden. Zudem ist zu vermuten, dass eine Entschädigungsregelung ohne weitere Schutzmaßnahmen die Situation einer Gesundheitsgefährdung eher manifestiert. Von der Annahme ausgehend, dass eher ärmere Bevölkerungsgruppen direkt an viel befahrenen Straßen leben, ist zu befürchten, dass eine Entschädigungsregelung diesen Zustand noch verfestigen würde. Da sich diese Bevölkerungsgruppe „Wohngebiete mit besserer Luftqualität“ eher nicht leisten kann, zieht sie nicht weg.

6.3.5 Bewertung

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, in dem sie das Gesamtniveau der Schadstoffbelastung mit diesen Schadstoffen senken.

Die Instrumente der Luftreinhalteplanung und der Verkehrsbeschränkung wirken hingegen direkt auf die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte und können damit gezielter 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.⁴⁸⁷ Als Zurechnungsprinzip gewährleistet das Verursacherprinzip die sachliche und finanzielle Verantwortung des Verursachers für die von ihm ausgehenden Risiken, Gefahren, Belastungen und Schäden für die Umwelt.

Allerdings sind erheblich Zweifel angebracht, ob die Vorgabe, den Zeitraum bis zur Einhaltung der Grenzwerte „so kurz wie möglich“ zu halten, realisiert werden können. Damit verbunden ist die Frage nach der zeitlichen Dimension, in der dem Grundsatz der verhältnismäßigen Gleichheit Rechnung getragen wird. So erlaubt es die Luftqualitätsrichtlinie 2008/50/EG den Mitgliedsstaaten für die Einhaltung der Grenzwerte für NO₂ und Benzol eine Fristverlängerung zu beantragen. Von dieser Möglichkeit haben in Deutschland zahlreiche Kommunen oder Städte für insgesamt 57 Gebiete Gebrauch gemacht. Die EU-Kommission hat 2013 der Verlängerung in 24 Fällen zugestimmt und diese in den anderen Fällen abgelehnt, mit der Folge, dass sie Grenzwertüberschreitungen ab 2015 nicht akzeptiert. Ein wesentlicher Faktor für die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte von PM 10 sind die Hintergrundbelastungen. Ursachen für die Hintergrundbelastung dürften häufig außerhalb des Plangebiets liegen und deshalb einen weiteren Plan einer anderen Behörde erfordern. Ob und wie erfolgreiche diese „Koope-ration“ der verschiedenen Behörden zur Bewältigung der Hintergrundbelastung in der Praxis tatsächlich erfolgt, kann hier nicht beantwortet werden.

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.

Wie das obige Urteil gegen den Luftreinhalteplan der Stadt München zeigt, ist für die Durchsetzung von Schutzmaßnahmen vielfach erst der Klageweg vor Gericht erfolgreich. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und gegen wen der Bürger zur Umsetzung der Maßnahmen in der Luftreinhalteplanung klagen soll. Er kann zwar generell die Verwaltung zur Aufstellung eines wirksamen Luftreinhalteplans auf dem Rechtsweg zwingen (siehe unten in Abschnitt 6.6.2.3), aber die Umsetzung der einzelnen Maßnahmen kann er nicht erzwingen.

Mit der Verhängung von Verkehrsbeschränkungen sollen die Nachteile der Nutzung eines Fahrzeugs auch von den Fahrzeugbetreibern getragen werden. Indem bei Umweltzonen die Einfahrt an eine bestimmte Abgasqualität des Fahrzeugs gekoppelt ist, müssen Halter von Fahrzeugen, die diese Norm nicht einhalten, sich entweder anderer Fortbewegungsmittel bedienen, ihr Fahrzeug mit Schadstoffminderungstechnik nach-

⁴⁸⁷ In vielen Ballungsräumen wurde der Straßenverkehr als Hauptursache für Grenzwertüberschreitungen identifiziert und deshalb wurde dort der Schwerpunkt der Maßnahmen gesetzt: In Göttingen bei Bussen und schweren LKW, so Scheidler, NdsVbl. 2012, 281 (282); München, Augsburg und Ballungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen Scheidler, BayVbl. 2013, 353 (357).

rüsten (z.B. Partikelfilter) oder ein Fahrzeug mit besserer Abgasnorm anschaffen.⁴⁸⁸ Insofern können Verkehrsbeschränkungen, aber insbesondere Umweltzonen als Ausfluss des Konzepts der Chancengerechtigkeit verstanden werden, indem Bewohner dieser Gebiete Zugang zur Ressource saubere Luft ermöglicht werden soll. Zudem wird mit Verkehrsbeschränkungen wie Umweltzonen die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten in Ballungsgebieten befördert. Den Bewohnern dieser Gebiete 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, sondern um einen Abwägungs- oder Ermessensbelang, kann die Behörde, welche die Verkehrsbeschränkung erlässt, diesen Belang also mit schwerer zu wiegenden anderen Belangen überwinden.⁴⁸⁹

⁴⁸⁸ Nach Herrmann ist eine Verbesserung der Gesamtbelastungssituation durch Immissionen aus dem Kfz-Verkehr nur möglich mit schärferen europäischen Produktnormen, vgl. Herrmann, in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Vor § 44-47 Rn 68.

⁴⁸⁹ Rehbindner, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 133.

6.4 Schlussbetrachtung zur (verhältnismäßigen) Gleichheit

Nach Auffassung des Konzepts der (verhältnismäßigen) Gleichheit muss der Staat gewährleisten, dass der Bevölkerung das knappe Gut „saubere Luft“ in gleichem Umfang und auf gleichwertige Art und Weise zur Verfügung steht. Weiterhin ist das Verursacherprinzip bei der Verteilung von Umweltlasten strikt anzuwenden, um eine vor-schnelle (ungerechte) Verteilung nach dem Gemeinlastprinzip zu vermeiden. Dabei sind die Verursacher entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit heranzuziehen. Wie die Untersuchung der Luftreinholdungsvorschriften in den Abschnitten 6.3.1 bis 6.3.5 zeigt, gibt es eine Vielzahl von Instrumenten zur Luftreinholdung, die sowohl emissions- als auch immissionsseitig ansetzen und die verschiedenen Verursacher von Luftschadstoffen in die Verantwortung nehmen. Für die hier untersuchten Luftschadstoffe liegt der instrumentelle Fokus des deutschen Gesetzgebers auf ordnungsrechtlichen Instrumenten. Ökonomische Instrumente existieren nur vereinzelt, wie bei der Lkw-Maut⁴⁹⁰ oder dem (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG)⁴⁹¹. Im Fall des TEHG sind die hier untersuchten Luftschadstoffe aber nicht erfasst; bei der Lkw-Maut handelt es sich um ein Finanzierungsinstrument für den Straßenbau, dessen Auswirkungen auf die Begrenzung von Luftschadstoffen eher mittelbar sein dürfte (z.B. durch die Abhängigkeit der Mauthöhe von der zurückgelegten Strecke, vgl. § 3 BFStrMG).

Allerdings hat das BVerfG dem Gesetzgeber einen weiten Ermessensspielraum bei der Auswahl der Instrumente und der Frage ihrer Effektivität für die Einhaltung der Schutzpflichten, die aus der objektiv-rechtlichen Dimension der Grundrechte erwachsen, eingeräumt, der durch die Evidenzkontrolle und das Untermaßverbot bzw. einer Kombination von beiden begrenzt wird (siehe Abschnitt 5.4.2.1).

So kann den Staat eine Schutzpflichtverletzung nur treffen, wenn überhaupt keine Schutzvorkehrungen getroffen wurden oder diese gänzlich ungeeignet bzw. völlig unzulänglich sind (sog. Evidenzkontrolle). Vergewärtigt man sich nur anhand der Auswahl der untersuchten Instrumente (Vorsorge- und Schutzpflichten für (nicht-) genehmigungsbedürftige Industrieanlagen und landwirtschaftlichen Anlagen, Sanierung des Anlagengrundstücks, Anpassung an den Stand der Technik, Luftreinhalteplanung, Verhängung von Verkehrsbeschränkungen, etc.) die vom Staat ergriffenen Schutzvorkehrungen, wird man wohl nur schwerlich argumentieren können, dass mit dem Recht der Luftreinholdung gegen die Evidenzkontrolle verstoßen wird. So reicht es im Rahmen der Evidenzkontrolle festzustellen, dass Schutzvorkehrungen getroffen wurden. Man wird diese auch nicht als „gänzlich ungeeignet“ oder „völlig unzulänglich“ bewerten können. Zumindest nicht, wenn für das Überschreiten der Schwelle von „gänzlich

⁴⁹⁰ Die Lkw-Maut wurde eingeführt durch das Gesetz über die Erhebung von streckenbezogenen Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und Bundesstraßen (Bundesfernstraßenmautgesetz - BFStrMG) vom 12. Juli 2011 (BGBl. I S. 1378), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2473) geändert worden ist.

⁴⁹¹ Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) vom 21. Juli 2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 45 u. Artikel 4 Absatz 28 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

ungeeignet“ zu „teilweise geeignet“ die prinzipielle Geeignetheit eines Instruments ausreicht.⁴⁹²

Kritischer zu bewerten sind die Vorschriften zur Luftreinhaltung am Maßstab des Untermaßverbotes. Nach der zweiten Abtreibungsentscheidung des BVerfG muss der Gesetzgeber Vorkehrungen treffen, die für einen angemessenen und wirksamen Schutz des ungeborenen Lebens ausreichend sind und auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen (Untermaßverbot).⁴⁹³ Der Staat hat damit bei der Erfüllung seiner Schutzpflichten einen erheblichen Spielraum.⁴⁹⁴

Sicherlich beruhen die Vorschriften und die Instrumentenwahl des Gesetzgebers im Recht der Luftreinhaltung auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen, z.B. hinsichtlich der Immissionssituation in einem bestimmten Belastungsgebiet. Angesichts der stattfindenden, anhaltenden Überschreitungen von Immissionsgrenzwerten in Ballungsräumen wird man allerdings die Frage stellen müssen, ob die tatsächliche Auswahl der Instrumente und Verursacher für einen angemessenen und wirksamen Schutz von Leben und Gesundheit ausreichend sind und auf vertretbaren Einschätzungen beruhen. Betrachtet man das Verhältnis der Heranziehung zwischen motorisiertem Straßenverkehr, Landwirtschaft und Betreibern von genehmigungsbedürftigen Anlagen zur Erreichung der immissionsschutzrechtlichen Ziele auf der Grundlage des Verursacher- und Gemeinlastprinzips, so scheint es eine stärkere Inanspruchnahme von genehmigungsbedürftigen Anlagen im Gegensatz zum Straßenverkehr⁴⁹⁵ zu geben. Ferner kann in Fragen gestellt werden, ob die bestehende Heranziehung des Straßenverkehrs und der Landwirtschaft zum Immissionsschutz insbesondere bei Luftschadstoffen wie Stickstoffoxiden, Feinstaub und Ammoniak ausreichend ist. So kann z.B. die Landwirtschaft nicht im Rahmen von Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG herangezogen werden, da die 39. BImSchV keine Immissionsgrenzwerte für Ammoniak enthält.

Angesichts des weiten Beurteilungsspielraums, den das BVerfG dem Gesetzgeber einräumt, ist allerdings zu bezweifeln, dass aufgrund der zuvor genannten Bedenken ein Verstoß gegen das Untermaßverbot begründet werden kann. Ein Verstoß gegen das Untermaßverbot kann vorliegen, wenn die Schutzpflicht so konkret ist, dass nur der Erlass einer bestimmten Maßnahme verfassungsgemäß ist.⁴⁹⁶ Das Vorliegen einer solchen konkreten Situation ist beim Schutz vor den Luftschadstoffen Stickstoffoxiden, Feinstaub und Ammoniak nur schwer zu begründen. So lässt die Vielzahl der Emittenten, ihre unterschiedlichen Verursachungsbeiträge sowie der Problematik von Hintergrundbelastungen wohl nicht den Schluss zu, dass der Gesetzgeber zum Erlass einer konkreten Schutzmaßnahme verpflichtet werden kann.

Es stellt sich zudem die Frage, ob zum Schutz der gegenwärtig Lebenden insbesondere im Bereich der hohen Hintergrundbelastungen von bestimmten Luftschadstoffen und der zukünftigen Generationen der emissionsseitige, vorsorgeorientierte Schutz verbes-

⁴⁹² Vgl. BVerfGE vom 4.5.2011, 1 BvR 1502/08, Rn. 38.

⁴⁹³ BVerfGE 88, 203, 254 – Schwangerschaftsabbruch II.

⁴⁹⁴ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 2 GG Rn 92.

⁴⁹⁵ Vgl. Würsig, Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, 2009, S. 156.

⁴⁹⁶ Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 2014, Art. 2 GG, Rn 92.

sert werden muss. In diesem Zusammenhang ist die Einschätzung von Kloepper interessant, wonach sich das Immissionsschutzrecht „immer mehr zu einem Emissionsbegrenzungsrecht“ entwickle, da Emissionswerte leichter zu überwachen seien und um eine Verteilung der Luftschadstoffe (z.B. durch hohe Schornsteine) zu verhindern. Der Nachteil des Vorsorgeansatzes liegt jedoch darin, dass sich die Schädlichkeit nur am Maß der Immissionen konkret beurteilen lässt.⁴⁹⁷ Betrachtet man die Problematik allerdings aus dem Blickwinkel der intergenerationellen Gerechtigkeit und der Gewährleistung der verhältnismäßigen Gleichheit, so ist die Stärkung des Vorsorgeansatzes und damit eine stärkere Emissionsbegrenzung bei bestimmten Schadstoffen zu fordern. Denn bei der Gewährleistung der intergenerationellen Gerechtigkeit mögen Depositionen von bioakkumulierbaren Schadstoffen (wie Schwermetalle) im Boden für die derzeitige Generationen keine Gefährdung bedeuten, mit einer weiteren Zunahme der räumlichen Verteilung dieser Schadstoffe wird sich die Belastung für nachfolgende Generationen vergrößern.

Aus Sicht der Gewährleistung von verhältnismäßiger Gleichheit dürften emissionsbezogene Regelungsansätze dem Problem der Hintergrundbelastung und damit der Einhaltung von Immissionswerten insbesondere in Ballungsgebieten weiterhelfen.

Fraglich ist auch, ob ein Anspruch des Anlagenbetreibers auf eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung in der Form einer gebundenen Entscheidung mit Blick auf die verhältnismäßige Gleichheit angemessen ist. Liegen die Genehmigungsvoraussetzungen vor, muss die Behörde die Anlage genehmigen. Im Fall einer Ermessensentscheidung hätte die Behörde hingegen die Möglichkeit mit dem Argument des Minimierungsgebots das Umweltgut „Luft“ planerisch zu bewirtschaften, vergleichbar der wasserrechtlichen Erlaubnis (siehe den Änderungsvorschlag in Abschnitt 7.1.3).

6.5 Abwägungsgebot und Abwägungsverfahren (Schütte)

Neben der (verhältnismäßigen) Gleichheit bergen das Abwägungsgebot und das Abwägungsverfahren materiell-rechtliche Gerechtigkeitsanforderungen, deren Umsetzung im Recht der Luftreinhaltung im Folgenden untersucht wird.

Das Abwägungsgebot und das Abwägungsverfahren zielen auf den Ausgleich aller relevanten (ökologischen, sozialen und ökonomischen) Belange. Dies ist auch im Rahmen einer Ermessensentscheidung zu berücksichtigen. Daher gilt es zu untersuchen, ob und wie den Behörden Ermessenspielräume für eine Abwägung im BImSchG gewährt werden.

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 bezieht sich das Rechtsstaatsprinzip auf das Abwägungsgebot. Im Rahmen einer Verhältnismäßigkeitsprüfung wird dabei die Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit i.e.S. geprüft. 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 sind hier zu berücksichtigen, um auf einen Ausgleich der u.U. entgegenstehenden Interessen Rücksicht zu nehmen. Der

⁴⁹⁷ Kloepper, Umweltrecht, 2004, § 14 Rn 55.

Staatszielbestimmung Umweltschutz des Art. 20a GG kann hier schon eine schutzverstärkende Wirkung zukommen. Schließlich gebieten das Nachhaltigkeitsprinzip und das Integrationsprinzip eine Abwägung.

Für ein gerechtes Abwägungsergebnis ist es nicht zielführend, wenn die Gleichberechtigung ökologischer Aspekte im Verhältnis zu ökonomischen und sozialen Aspekten bereits von vornherein als wirklichkeitsfremd bezeichnet wird.⁴⁹⁸ Im Rahmen einer konsequenten Gleichbehandlung aller in die Abwägung einzustellenden Kriterien ist es vielmehr essenziell, dass die ökologischen Aspekte in ihrer Gewichtung nicht hinter die anderen Kriterien zurücktreten⁴⁹⁹ und im jeweiligen Fall erschöpfend ausgelotet werden (z.B. biotische und abiotische Beeinträchtigungen, Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes).

Auch ist darauf zu achten, dass bei der Gewichtung der ökonomischen Komponente nicht nur eine kurz- bis bestenfalls mittelfristige Wirtschaftlichkeitsbetrachtung zu Grunde gelegt wird. Langfristige Wirtschaftlichkeit, inklusive einer möglichen Realisierung von Risiken und den damit verbundenen Kosten, auch für zukünftige Generationen, muss die Perspektive sein. Eine solche Betrachtung wird etwa bei der Frage nach der Akzeptanz bei der Beseitigung bestehender Belastungen nach dem Verursacher- oder Gemeinlastprinzip eine Rolle spielen.⁵⁰⁰

Das Rechtsstaatsprinzip – als Ausdruck vieler Gerechtigkeitskonzepte – beinhaltet u.a. die Rechtmäßigkeit von Ermessensentscheidungen der Behörden. Gemäß § 40 VwVfG hat die zuständige Behörde gesetzlich normiert ihr Ermessen zusätzlich entsprechend dem Sinn und Zweck der Ermächtigungsgrundlage auszuüben, sowie die Grenzen des Ermessens einzuhalten. Ermessensentscheidungen sind, anders als gebundene Entscheidungen, nur eingeschränkt richterlich überprüfbar. Das BImSchG sieht an vielen Stellen eine Ermessensentscheidung der Behörde vor.

6.5.1 Abwägungsgebot bei der Anpassung der Anlagengenehmigung an den Stand der Technik

Im Prinzip enthält das bislang bestehende Immissionsschutzrecht schon zahlreiche Instrumente zur dynamischen Anpassung der Anlagengenehmigung an den sich fortentwickelnden Stand der Technik bzw. den verbindlichen Schlussfolgerungen der BVT-Merkblätter nach § 3 Abs. 6a und 6b BImSchG. So führt das Konzept der dynamisierten Grundpflichten dazu, dass sich diese mit dem Fortschritt von Erkenntnis und Technik weiterentwickeln. Die Behörde hat nach erteilter Genehmigung mit der nachträglichen Anordnung (§ 17 BImSchG), Untersagungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfügungen (§ 20 BImSchG) sowie dem Widerruf der Genehmigung (§ 21 BImSchG) die Möglichkeit, gegenüber dem Anlagenbetreiber diesen neuen Stand der Technik durchzusetzen.

⁴⁹⁸ Epiney, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, 2010, Art. 20a Rn. 9, m. w. N.

⁴⁹⁹ Hauff/WCED (Hrsg.), Our Common Future, 1987, S. 44.

⁵⁰⁰ Ausführlich zu der Frage, ob die Kostenanlastung nach dem Verursacher- oder Gemeinlastprinzip zu einer sozial gerechten Verteilung führen kann, Kloepfer, Umweltgerechtigkeit. Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006, Rn 16 f. m. w. N.

Sofern es sich nicht um Anlagen nach der Industrie-Emissionsrichtlinie handelt (vgl. §§ 17 Abs. 2a, 12 Abs. 1a BImSchG) hat die Behörde bei der nachträglichen Anordnung ein Entschließungsermessen (Will sie überhaupt eine Anordnung treffen?) und ein Auswahlermessen, um die Genehmigung an den Stand der Technik anzupassen (§ 17 Abs. 1 S. 2 BImSchG). Diese Spielräume geltend jedoch nicht uneingeschränkt: Allerdings ist das Entschließungsermessen eingeschränkt, wenn die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft nicht ausreichend vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstigen Gefahren geschützt ist (§ 17 Abs. 1 S. 2). Faktisch ist die Anpassung von alten Anlagen an den Stand der Technik mit Hilfe der nachträglichen Anordnung aber für die Behörde zum Teil problematisch und verwaltungsrechtlich mühsam.⁵⁰¹ Denn Voraussetzung für nachträgliche Anordnungen ist, dass sie verhältnismäßig sind. Im Fall von unverhältnismäßigen Anordnungen müssen die Voraussetzungen für eine Rücknahme oder einen Widerruf vorliegen. Ferner muss die Behörde den Vermögensnachteil entschädigen, den der Antragsteller durch sein Vertrauen auf die Genehmigung erleidet. Alleine die Möglichkeit von Entschädigungszahlungen bzw. das damit verbundenen Prozessrisiko wird die Behörde in der Regel nicht zum Instrument einer nachträglichen Anordnung greifen lassen, es sei denn dies ist durch gesetzliche „erzwungene“ Anpassungen an den Stand der Technik notwendig (vgl. §§ 17 Abs. 2, 21 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG).

Die Untersagungsverfügung steht im Ermessen der Behörde, wenn der Schutz- bzw. Vermeidungsgrundsatz des § 5 Abs. 1 Nr. 1 berührt ist, also die Verwirklichung des Vorsorgegebotes, wird die Behörde nur in unbedeutenden Fällen auf eine Untersagungsverfügung verzichten dürfen. Als milderer Mittel käme z.B. ein Zwangsgeld zur Durchführung der Auflage in Betracht. Trotzdem verbleibt ihr ein nicht unerheblicher Entscheidungsspielraum, den sie mit Blick auf den Einzelfall und unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auszuschöpfen hat, z.B. kann sie ein Vorgehen im Wege der Verwaltungsvollstreckung bevorzugen.⁵⁰² Hinsichtlich der Frage, ob der Betrieb einer Anlage ganz oder teilweise zu untersagen ist, steht der Behörde kein Ermessen zu. Die Untersagung muss sich auf den Teil der Anlage beziehen (wenn es technisch möglich ist), dessen Betrieb wegen Nichterfüllung der Auflage etc. den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt.⁵⁰³ Kommt eine Teiluntersagung aus betriebs-technischen Gründen nicht in Frage, muss die Behörde sorgfältig prüfen, ob der Pflichtverstoß schwerwiegend genug ist, auch der Zeitpunkt ist in die Ermessensentscheidung einzubeziehen, dem Betreiber sind hinreichende Fristen einzuräumen.

Weniger Spielraum verbleibt der Behörde bei dem Fall des Abs. 1a S. 1: der Betrieb einer Anlage ist zu untersagen, wegen eindeutig unzureichender Maßnahmen, die Behörde ist in ihrer Entscheidung gebunden, lediglich die Wertung, wann eine Maßnahme eindeutig unzureichend ist liegt auf der – gerichtlich voll überprüfbaren – Tatbestandsseite der behördlichen Entscheidung. Die Untersagung nach S. 2 liegt wiederum im Ermessen der Behörde.

⁵⁰¹ Vgl. *Schrader*, Vorhabengenehmigung aus Sicht der Umweltverbände, in: Böhne (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, 1999, S. 139 (143).

⁵⁰² Peschau in Feldhaus (Hrsg.), BImSchG, § 20, Rn. 39.

⁵⁰³ Koch in Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, § 20, Rn. 54.

Bei der Stilllegung und Beseitigung nach Abs. 2 „soll“ die Behörde die Verfügung erlassen, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen vorliegen. Der Ermessensspielraum ist hier also stark eingeschränkt. Das BVerwG hat lediglich z.B. für den Fall einer offensichtlichen Genehmigungsfähigkeit eine Beseitigungsverfügung für ermessensfehlerhaft erklärt.⁵⁰⁴ So hat nicht die Behörde die Illegalität der Anlage nachzuweisen, sondern der Betreiber muss durch Beibringung der Genehmigung dokumentieren, dass er die Anlage errichten und betreiben darf.

Abs. 3 räumt der Behörde ein Untersagungsermessen ein, als effektiveres Mittel hat hierbei eine Untersagungsverfügung nach Abs. 1, 1a bzw. eine Stilllegungsverfügung nach Abs. 2 zu gelten. Das Unzuverlässigkeitsurteil muss die Prognose beinhalten, dass die Einhaltung von Rechtsvorschriften zum Schutze vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht gewährleistet ist. Hierbei genügt die Wahrscheinlichkeit.⁵⁰⁵ Die Untersagung muss zum Wohl der Allgemeinheit geboten sein, hierbei ist auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit einzugehen und zu prüfen, ob weniger einschneidende Maßnahmen zur Verfügung stehen. Ist dies nicht der Fall, verbleibt der Behörde nur noch ein minimaler Ermessensspielraum (z.B. Fristsetzung an den Betreiber).

Der Widerruf nach § 21 BImSchG kann hinsichtlich der Anlage ganz oder teilweise erfolgen, dies liegt im Ermessen der Behörde, hierbei ist sie an die allgemeinen Ermessensgrundsätze gebunden.⁵⁰⁶ Aufgrund der Eingriffsintensität kann der Widerruf nur ultima ratio sein für die Behörde, es sei denn, nur der Widerruf ist geeignet, den Gesetzeszweck, die Verhütung oder Beseitigung schwerer Nachteile für das Gemeinwohl, zu erreichen.

Die Eingriffsmöglichkeiten der Behörden bestehen aus Gründen des effektiven Umweltschutzes. In allen Fällen einer Anpassung bzw. gar eines Widerrufs rechtmäßiger Genehmigungen stellt sich die Frage nach dem Bestandsschutz für die getätigten Investitionen, die z.B. durch Nachrüstungen geschmälert werden. Der Inhalt des Eigentumschutzes nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG wird durch den Gesetzgeber bestimmt, dies ist durch das BImSchG und seine Regelungen geschehen. Insgesamt zeigt sich, dass je nach möglicher Größe der Schutzgutverletzung das Ermessen der Behörde eingeschränkter sein kann.

Das ausdifferenzierte Instrumentarium zur nachträglichen Anpassung der Anlagengenehmigung an den Stand der Technik ist als Bemühen des Gesetzgebers zu verstehen, die Abwägung der Interessen des Anlagenbetreibers mit der Abwehr von Gefahren durch prozedurale und materielle Gesichtspunkte gerecht auszugestalten.

6.5.2 Abwägungsgebot im Integrationsprinzip

Das Integrationsprinzip (siehe Abschnitt 5.5.5) ist u.a. auf die interne Integration der sektoralen, medienspezifischen Regelungen gerichtet, um in einem ganzheitlichen Sinne die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Umweltmedien besser zu berücksichtigen und Belastungsverlagerungen zu vermeiden. Dies kommt u.a. in § 7 Abs. 1

⁵⁰⁴ Vgl. a.a.O., Rn. 98 m.w.N.

⁵⁰⁵ Peschau in Feldhaus (Hrsg.), BImSchG, § 20, Rn. 65.

⁵⁰⁶ Czajka in Feldhaus (Hrsg.), BImSchG, § 21, Rn. 13.

BImSchG⁵⁰⁷ zum Ausdruck. Die Vorschrift verlangt, dass bei der Festlegung der Rechtsverordnungen nach § 7 (Anforderungen über die genehmigungsbedürftigen Anlagen) mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes zu berücksichtigen sind und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten ist. Damit vermeidet der integrative Ansatz, dass über eine bloße Einzelbetrachtung der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden auch deren Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Es soll vermieden werden, dass Schutzbemühungen zugunsten eines Umweltmediums zu einer Belastungsverschiebung in ein anderes Medium führen.⁵⁰⁸ Eine Abwägung seitens der Bundesregierung ist hier gefordert. Damit wird auch hier der Ausgleich aller relevanten (ökologischen, sozialen und ökonomischen) Belange seitens der Bundesregierung zu berücksichtigen sein, wie es das Abwägungsgebot vorsieht.

6.6 Befähigungsgerechtigkeit (Schütte)

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 (zur Befähigungsgerechtigkeit ausführlich in den Abschnitten 4.2.5 und 5.6.7). Dies geschieht v.a. durch die Schaffung staatlicher Strukturen, die ein größtmögliches eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen gewährleisten. Darüber hinaus können Verfahrensrechte auch der Verwirklichung des materiellen Gehalts der prozeduralen Gerechtigkeitskonzepte dienen (siehe z.B. zu den Klagerechten in Abschnitt 6.6.2).

Ausgehend von der Betrachtung, dass Recht und Gerechtigkeit konsistente Entscheidungen voraussetzen (siehe dazu die Zusammenfassung unter Kapitel 4.4.) und damit dem Gleichheitsgedanke, wie er vom BVerfG entwickelt wurde, der Weg bereitet wurde, erscheint es wichtig, den Blick von den materiellen Gerechtigkeitskriterien auch auf die formellen Gerechtigkeitskriterien zu lenken. Wie bereits ausgeführt: Gleichheit im Sinne konsistenten Entscheidens steht durch seine Argumentationshorizonte und Operationsmethoden für voraussehbare Regelhaftigkeit und gegen unberechenbare Beliebigkeit.⁵⁰⁹ Das ist nicht eben wenig, auch nicht für die Bewältigung konkreter Gerechtigkeitsprobleme im Umweltrecht. Allein auf materielle Gerechtigkeitskriterien zu vertrauen wird dabei nicht erfolgreich sein, der Gleichheitssatz mag hier eine Ausnahme bilden. Daneben wird vielmehr an die Stelle materieller Gerechtigkeitsansätze ein stärker prozedurales und damit formalisiertes Verständnis von Gerechtigkeit treten müssen. Wenn objektive Gerechtigkeit nicht zu erreichen ist, verlagert sich das Problem der Gerechtigkeit – auch im Umweltrecht – letztlich auf das Verfahren der Entscheidungsfindung.⁵¹⁰

Verfahrensentscheidungen werden von den Betroffenen eher als gerecht akzeptiert, wenn sie möglichst weitreichende Informationen über anzuwendende Kriterien und

⁵⁰⁷ Eingeführt durch das Artikelgesetz v. 27.7.2001, Umsetzung der IVU-Richtlinie.

⁵⁰⁸ *Scheidler* in Feldhaus (Hrsg.), BImSchG, § 7, Rn. 29.

⁵⁰⁹ *Di Fabio*, Das Recht offener Staaten, 1998, S. 149.

⁵¹⁰ In diesem Sinne auch jüngst *Winkler*, Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkungen zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.2012, DVBl. 2013, 1017, 1018.

Verfahrensabläufe erhalten und am Verfahren beteiligt werden.⁵¹¹ Die Einflussnahme einzelner Gruppen – so sei hier die Rolle der Umweltverbände hervorgehoben – gestaltet sich dabei unterschiedlich und kann zu einer mangelnden Akzeptanz bei lediglich geringer Beteiligung führen. Die schwächste Gruppe sind zweifellos die zukünftigen Generationen⁵¹², die ihre Interessen nicht selbst durchsetzen können. Nicht zuletzt sorgt eine mögliche Durchsetzbarkeit der Teilhabe in gerichtlichen Verfahren für eine gesteigerte Akzeptanz.

Für das bessere Verständnis und für eine Einordnung muss an dieser Stelle auch Bezug genommen werden auf eine Entwicklung der Verfahrensrechte im Umweltrecht, die auf internationaler Ebene angestoßen wurden: Das UN/ECE-„Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“⁵¹³ hat zum Ziel, Beteiligungsrechte im Umweltschutz verstärkt zu etablieren und für mehr Transparenz von Verwaltungsentscheidungen zu sorgen. Die Entstehungsgeschichte der Konvention ist geprägt durch den Fall des sog. Eisernen Vorhangs und dem Wunsch nach Verankerung demokratischer Prinzipien – Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte – in den osteuropäischen Staaten.⁵¹⁴

Die Aarhus-Konvention markiert eine neue Etappe in der Entwicklung des Umweltrechts, die auf eine verstärkte Rolle der Öffentlichkeit in der praktischen Durchsetzung des Umweltschutzes gerichtet ist, durch umfangreiche Beteiligung der Öffentlichkeit an UVP-pflichtigen Entscheidungsverfahren: Umweltschutz durch Verfahrensrecht. Die Mobilisierung der Öffentlichkeit, der Verbände und der Bürger durch die Aarhus-Konvention beruht auf der Erkenntnis, dass der Umweltschutz erhebliche Vollzugs- und Umsetzungsdefizite aufweist. Insbesondere die Umweltverbände sollen durch die Gewährung der Verfahrensrechte eine stärkere Beachtung von umweltrechtlichen – materiellen – Vorschriften durchsetzen können. Es wird damit zuerkannt, dass es weniger dem Einzelnen obliegt (zugemutet werden kann), umweltrechtliche Vorschriften zur Tragfähigkeit gelangen zu lassen. Die Umweltverbände mit ihren über eigene, subjektive Interesse hinausgehenden Arbeitsschwerpunkten sind nach der hier vertretenen Ansicht die geeigneteren Akteure, Umweltschutz zu adressieren. Während der Einzelne wohl eher seine persönlichen Interessen gewahrt sehen will und dieses Verfahren bereits von deutlicher Intensität und Kostenfaktoren gezeichnet ist, können Umweltverbände mit ihrem Sachverstand und ihrer darauf ausgelegten Struktur die umweltrelevanten Aspekte unmittelbarer hervorheben. Ihre Mobilisierung soll erreichen, dass die Durchsetzung umweltrechtlicher Vorschriften effektiver wird. Die Aarhus-Konvention verwirklicht dieses Ziel durch drei Säulen: erstens den Zugang des Einzelnen zu Informationen über die Umwelt nach ihren Art. 4 und Art. 5 AK, zweitens die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Entscheidung über bestimmte umweltrelevante Projekte nach

⁵¹¹ Kloepfer, Umweltgerechtigkeit. Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, 2006, Rn 73 ff.

⁵¹² Vgl. Hauff/WCED (Hrsg.), Our Common Future, 1987, S. 43 ff.

⁵¹³ UN/ECE – „Übereinkommen über den Zugang zu Umweltinformationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten“, unterzeichnet am 25.06.1998 im dänischen Aarhus, sogenannte Aarhus-Konvention, im Folgenden: AK.

⁵¹⁴ Zschesche, Jahrbuch der Ökologie 2007, 159 (162).

Art. 6 bis Art. 8 AK sowie drittens Vorgaben für verwaltungsrechtliche Widerspruchsverfahren und den Zugang zu Gerichten („access to justice“) in Umweltangelegenheiten in Art. 9 AK. Sie setzt damit als erste völkerrechtliche Vereinbarung internationale Mindeststandards in diesem Bereich.

Das europäische Recht wurde durch die Richtlinie 2003/4/EG⁵¹⁵ und die Richtlinie 2003/35/EG⁵¹⁶ an die Anforderungen der Konvention angepasst. Sie fordert Beteiligungsrechte für die Öffentlichkeit und die betroffene Öffentlichkeit in Verfahren nach der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie. Wo eine Beteiligungsmöglichkeit der Umweltverbände (Nichtregierungsorganisationen) besteht, ist darüber hinaus die Möglichkeit vor, ein gerichtliches Überprüfungsverfahren einzuleiten.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass Verfahrensrechte so ausgestaltet sein müssen, dass eine umfassende Information der zu Beteiligten gewährt wird, dass der Kreis der zu Beteiligten hinreichend groß ist und dass das gesamte Verfahren darauf ausgerichtet ist, sich den inhaltlichen Fragen (materielle Kriterien) widmen zu können.

Zur Identifikation von Konzepten/Ansätzen zur Umsetzung der Befähigungsgerechtigkeit i. d. S., also durch Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte, ist der Blick zunächst auf das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren und seine Ausgestaltung zu richten. Die folgenden Abschnitte werden unterteilt in die Untersuchung der Informations- und Beteiligungsrechte gefolgt von einem Abschnitt zu den Klagerechten im Immissionsschutzrecht.

6.6.1 Informations- und Beteiligungsrechte im Immissionsschutzrecht

Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist in § 10 BImSchG geregelt. Ein Bestandteil des Genehmigungsverfahrens ist dabei die Beteiligung der Öffentlichkeit.

§ 10 Abs. 2 S. 2 BImSchG sieht vor, dass der Inhalt der vorzulegenden Unterlagen so ausführlich dargestellt werden muss, „dass es Dritten möglich ist, zu beurteilen, ob und in welchem Umfang sie von den Auswirkungen der Anlage betroffen werden können“. Damit soll die „Anstoßfunktion“, die das BVerwG den Informationspflichten beimisst⁵¹⁷, erreicht werden. Im Fall des hier vom Sinn und Zweck übertragbaren § 3 Abs. 2 S. 2 BauGB führt das BVerwG weiter aus: „Der Aarhus-Konvention liegt die Erkenntnis zugrunde, dass im Umweltbereich ein verbesserter Zugang zu Informationen und eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren die Qualität und die Umsetzung von Entscheidungen verbessern, zum Bewusstsein der Öffentlichkeit in Umweltangelegenheiten beitragen, der Öffentlichkeit die Möglichkeit geben, ihre Anliegen zum Ausdruck zu bringen, und es den Behörden ermöglichen, diese Anliegen angemessen zu berücksichtigen (Erwägungsgründe, 9. Absatz). Den Vertragsparteien

⁵¹⁵ Amtsblatt EG Nr. L 41/26 vom 28.1.2003.

⁵¹⁶ Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, Amtsblatt EG Nr. L 156/17 vom 25.6.2003.

⁵¹⁷ So zuletzt BVerwG über die Informationspflichten zu einem gemeindlichen Bebauungsplan mit grundsätzlichen Ausführungen, Urt. v. 18.7.2013, 4 CN 3/12, juris, m.w.N.

ging es also ausdrücklich nicht nur darum, der betroffenen oder bereits interessierten Öffentlichkeit eine effektive Vorbereitung auf ihre Beteiligung zu ermöglichen (vgl. hierzu Art. 6 Abs. 3 der Aarhus-Konvention). Zielsetzung der Konvention ist es darüber hinaus, eine breitere Öffentlichkeit für Entscheidungsverfahren im Umweltbereich zu interessieren und ihre Beteiligungsbereitschaft zu fördern, um hierdurch Vollzugsdefiziten zu Lasten der Umwelt entgegenzuwirken“.⁵¹⁸

Die öffentliche Bekanntmachung erfolgt durch die Behörde, über die Amtsblätter und im Internet oder über die örtlichen Tageszeitungen (§ 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG). Die Bekanntmachung muss alle wesentlichen Angaben über den Ort, die Öffnungszeiten, die Fristen etc. enthalten (vgl. § 10 Abs. 4 BImSchG). Die Unterlagen (mit Ausnahme derjenigen Unterlagen, die Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse enthalten) sind dann einen Monat zur Einsicht auszulegen; weitere Informationen können gemäß den Voraussetzungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG) bei der Behörde angefragt werden (gemeint sind z.B. Unterlagen, die der Behörde erst nach dem Auslegungsbeginn vorliegen). Weitere 2 Wochen später müssen dann die Einwendungen bei der Behörde eingehen. Danach sind alle Einwendungen ausgeschlossen.

Einwendungen umfassen jede Art von Bedenken, die gegen das Vorhaben aus der Sicht der Nachbarschaft oder der Allgemeinheit bestehen können. Die Einwendungsbefugnis steht jedermann zu. Die Anforderungen, die an Einwendungen im Sinne der Allgemeinheit erhoben werden sind geringer als bei den sog. Betroffenen-Einwendungen, die zur Vermeidung der Präklusionswirkung des § 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG gestellt werden. Danach sind zumindest in groben Zügen die Rechtsgüter, deren Verletzung befürchtet wird, zu benennen. Ferner können aufgrund besonderer privatrechtlicher Vertragspositionen wie z.B. Pacht, Miete, Grunddienstbarkeiten⁵¹⁹ Einwendungen abgegeben werden. Über diese wird durch schriftlichen Bescheid entschieden, der Rechtsweg vor den ordentlichen Gerichten ist eröffnet, vgl. § 15 der 9. BImSchV. Sowohl der Antrag als auch der Genehmigungsbescheid bedarf der Schriftform und der Genehmigungsbescheid ist den Personen, die Einwendungen erhoben haben, zuzustellen bzw. öffentlich bekanntzumachen.

Eine weitere Beteiligungsmöglichkeit sieht § 17 Abs. 1a BImSchG vor. Dies gilt für den Erlass einer nachträglichen Anordnung für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie. Dadurch ist jede geplante Änderung zur Festlegung neuer Emissionsgrenzwerte öffentlich bekannt zu machen (wie in § 10 Abs. 3 und 4 BImSchG geregelt, s.o.) und betroffenen Nachbarn sowie Umweltverbänden i.S. von § 2 Abs. 2 oder 3 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) die Möglichkeit von Einwendungen zu eröffnen.

Bundesrechtlich ist für das Genehmigungsverfahren nach dem BImSchG keine besondere Beteiligung der anerkannten Umwelt- und Naturschutzvereinigungen vorgesehen.⁵²⁰ Die Beteiligung richtet sich nach den Möglichkeiten, die auch für privaten Einwender bestehen. In Frage kommt hier das Nachbarrecht, wenn die Vereinigung Eigentümerin eines benachbarten Grundstückes ist und „Jedermann“-Einwendungen.

⁵¹⁸ A.a.O. Rn. 20, m.w.N.

⁵¹⁹ Gemeint sind privatrechtliche Vertragspositionen wie z.B. Pacht, Miete, Grunddienstbarkeiten, etc.

⁵²⁰ Weiterreichende Möglichkeiten können sich nach den Landesnaturschutzgesetzen ergeben.

6.6.1.1 Informations- und Beteiligungsrechte bei UVP-Pflichtigen Anlagen

Anlagen können aufgrund ihrer Art, Größe, Leistung oder möglicher Umweltauswirkungen geeignet sein, eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) auszulösen. Die UVP ist als unselbstständiger Teil in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren integriert. Im Fall der UVP-Pflichtigkeit eines Vorhabens (sowie auch in den Fällen von § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG) erweitern sich die Beteiligungsmöglichkeiten der Umweltverbände. Diese sind nunmehr in der Situation, eine „Betroffenen“-Einwendung abzugeben und auch anschließend eine Klage zur Überprüfung der Entscheidung einzureichen. Dadurch wird die Position der Umweltverbände im Hinblick auf die Beteiligungsgerechtigkeit gestärkt und die ökologische Gerechtigkeit befördert, indem die Entscheidung auch materiell überprüft wird. Klarstellend ist darauf hinzuweisen, dass sich Betroffenen-Einwendung und Jedermann-Einwendungen nicht in ihrer rechtlichen Wirkung unterscheiden.

6.6.1.2 Fakultativer Erörterungstermin

Der Erörterungstermin ist lediglich fakultativ gestellt, § 10 Abs. 6 BImSchG, die Behörde kann die Einwendungen mit dem Antragsteller und dem Einwender erörtern, muss es aber nicht. Mit dem „Gesetz zur Reduzierung und Beschleunigung von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren“⁵²¹ wurden wesentliche Änderungen in das BImSchG und in das UVPG eingeführt: Die Durchführung eines Erörterungstermins (EÖT) wird seitdem in das Ermessen der Genehmigungsbehörde gestellt. Der EÖT wurde als zu lang, zu teuer und zu uneffektiv von Seiten der Politik und Wirtschaft empfunden. Die Regelung enthält allerdings keine Angaben darüber, nach welchen Vorgaben die Behörde dieses Ermessen auszuüben hat. Für die Praxis kann das unabwägbare Folgen haben. Hilfestellung bieten da nur die Aussagen von Mitgliedern der Regierungskoalition im Gesetzgebungsverfahren. Ein EÖT mache nur dann Sinn, wenn die Behörde absehen kann, dass es zu einer Befriedung in der Sache komme. Damit verschiebt sich der Sinn und Zweck des EÖT, der nunmehr zu einem Ergebnis, einem Kompromiss führen muss. Der Austausch unterschiedlicher Meinungen und Auffassungen kann dadurch in den Hintergrund treten. An dieser Stelle muss diese Einschränkung – vor dem Hintergrund der Beschleunigungsgesetzgebung der letzten Jahre – als Beschneidung der Verfahrensrechte, damit der Befähigungsgerechtigkeit gewertet werden.

6.6.1.3 Vereinfachtes Verfahren

Eine weitere Ausnahme von den grundsätzlichen Informations- und Beteiligungsanforderungen stellt das sog. Vereinfachte Verfahren nach § 19 BImSchG dar. Durch Rechtsverordnung nach § 4 Abs. 1 Satz 3 BImSchG (Rechtsverordnung der Bundesregierung, nach Anhörung der beteiligten Kreise, mit Zustimmung des Bundesrates) kann vorge-schrieben werden, dass die Genehmigung von Anlagen bestimmter Art oder bestimmten Umfangs in einem vereinfachten Verfahren erteilt wird, sofern dies nach Art, Ausmaß und Dauer der von diesen Anlagen hervorgerufenen schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen mit dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vereinbar ist. Satz 1 gilt für Abfallentsorgungsanlagen entsprechend. D.h. das vereinfachte Verfahren kann dann durchgeführt werden, wenn die von der Anlage ausgehenden Umweltauswirkun-

⁵²¹ Gesetz vom 23. Oktober 2007, BGBl. Nr. 53 vom 29.10.2007 S. 2470.

gen mit dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vereinbar sind. Der § 10 Absätze 2, 3, 4, 6, 8 und 9 ist dann nicht anwendbar. Von der Ermächtigung hat die Bundesregierung in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und Abs. 3 der 4. BImSchV in Verbindung mit Spalte c des Anhangs 1 für mit dem Buchstaben V gekennzeichnete Anlagen Gebrauch gemacht. Durch die Regelung wird abschließend bestimmt, für welche Anlage eine Genehmigung im vereinfachten Verfahren erteilt werden kann. Der Behörde steht insoweit kein Ermessensspielraum zu. Der Ausschluss der Beteiligung der Öffentlichkeit ist seitens der Bundesregierung⁵²² begründet worden mit dem Ziel, zur Vereinfachung beizutragen und damit ist diese Regelung auch im Lichte der sog. Beschleunigungsgesetzgebungen zu sehen. Praktisch bedeutsam ist diese Regelung auch, zwischen 80 und 90% aller genehmigungsbedürftigen Anlagen werden im vereinfachten Verfahren genehmigt.⁵²³ Mit der Regelung kommt dem Verordnungsgeber die Aufgabe zu, die ansonsten der Behörde, unter Einbeziehung der Öffentlichkeit, auf Grundlage der eingereichten Unterlagen des Vorhabenträgers zukommt: die typischen Auswirkungen der Anlage mit dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft abzuwägen. Zwar steht dem Gesetzgeber ein Gestaltungsspielraum zu, d.h. unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit kann es gerechtfertigt erscheinen, den Aufwand der Öffentlichkeitsbeteiligung nur für Anlagen vorzusehen, von denen eine grundrechtsgefährdende Wirkung ausgehen kann. Völlig außer Acht bleibt bei dieser Regelung aber, dass kumulierende Wirkungen von Anlagen auftreten können – dies wird z.B. im UVP-Recht anders gehandhabt. Ein weiterer Einwand bezieht sich auf die „Genehmigungsferne“ des Verordnungsgebers. Hier muss vorgebracht werden, dass eine fachlich zuständige Behörde – wieder vergleichbar dem UVP-Recht bei der Vorprüfung im Einzelfall – sachgerechter entscheiden könnte, ob eine Anlage potentiell geeignet ist, umweltgefährdende Wirkung zu entfalten.

Daher ist hier im Gesamtzusammenhang von einem Hemmnis für die Befähigungsgerechtigkeit auszugehen. Der Ausschluss der Verfahrensrechte in einer bedeutenden Anzahl von – pauschalierten – Genehmigungsverfahren und damit der Ausschluss von einer konkreten Beurteilung der möglichen Auswirkungen der Anlage stellen eine defizitäre Gerechtigkeitssituation dar, die zudem materielle Gerechtigkeitsaspekte (kumulierende Wirkung von Anlagen z.B.) außer Acht lässt.

6.6.1.4 UVP-Vorprüfung im Einzelfall

Ein Sonderfall in der Betrachtung ist ebenfalls die UVP-Vorprüfung im Einzelfall. Hier hat die Behörde ein weites Verfahrensermessen, ob sie eine UVP im Einzelfall für erforderlich hält.⁵²⁴ Die Genehmigungsbehörde muss die Entscheidung, keine UVP durchzuführen, gem. § 3a S. 2 UVPG bekannt geben.⁵²⁵ Diese Entscheidung ist nicht gesondert angreifbar (vgl. § 3a S. 3 UVPG). Im Rahmen einer Umweltklage einer Vereinigung nach dem UmwRG führt die unterbliebene bzw. die nicht nachgeholte Vorprüfung zu einer Aufhebung der Entscheidung, inhaltlich ist die Entscheidung über die Vorprü-

⁵²² BT-Drs. 7/179, S. 27.

⁵²³ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 19 Rn 3f.

⁵²⁴ Sellner/Reidt/Ohms, Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Auflage, S. 148, Rn. 35.

⁵²⁵ Die Bekanntgabe richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht.

fung nur hinsichtlich der Nachvollziehbarkeit ihres Ergebnisses überprüfbar, vgl. § 4 Abs. 1 S. 2 UmwRG, § 3a S. 4 UVPG.

Die reduzierten Möglichkeiten, eine UVP-Vorprüfung rechtlich überprüfen zu lassen, ist im Hinblick auf die Verwirklichung der Befähigungsgerechtigkeit kritisch zu sehen. An dieser Stelle zeigt sich im Besonderen die differenzierte Wertung von Verfahrensrechten. Während es die Grundidee, die hinter der Aarhus-Konvention steht, ist, Verfahrensrechte in den Mittelpunkt zu stellen, sieht die deutsche Gesetzestradiation hierin nur eine dienende Funktion. Die Aarhus-Konvention hat zum Ziel, durch eine Verbesserung des Zugangs zu Informationen, einer umfassenden Beteiligungsmöglichkeit der interessierten Öffentlichkeit und den sich daran anschließenden Klagemöglichkeiten eine Verbesserung der Umweltsituation zu erreichen. Die Öffentlichkeit wird zum Stellvertreter der Umweltinteressen gemacht. Dass die zuständige Behörde in Einzelfällen entscheidet – von denen der Gesetzgeber ausgeht, dass sie geringere mögliche Umweltbelastungen verursachen können – ob eine umfassendere Überprüfung oder – wie im Fall des vereinfachten Verfahrens – ein umfassenderes Verfahren durchgeführt wird, wird als sachgerecht beurteilt (siehe auch vorherige Ausführungen). Dass diese Entscheidung der Behörde allerdings keiner rechtlichen Überprüfung zugeführt werden kann, ist als Defizit aus Sicht der Befähigungsgerechtigkeit zu werten. Ziel der Verfahrensrechte ist es, wie bereits ausgeführt, Umweltbelange zu identifizieren und deren größtmögliche Sicherung durch die Stellvertreterfunktion der Öffentlichkeit / der Umweltverbände zu gewährleisten.

Die Voraussetzungen, Informationen über das Vorhaben zu erlangen, die Möglichkeiten, sich allgemein, als Betroffener oder als Umweltvereinigung mit einer Einwendung am Verwaltungsverfahren zu beteiligen, sind abgestuft zu werten. Grundsätzlich kann man festhalten, je größer die Betroffenheit (Nachbar) desto ausgeprägter im Sinne einer Schutzfunktion sind die Möglichkeiten, sich zu beteiligen. Die Öffnung in Richtung der Umweltvereinigungen erfolgt über die internationalen und europäischen Vorgaben, hier der Umsetzung der UVP-Richtlinie und der Aarhus-Konvention. Die Befähigungsgerechtigkeit bzw. ihre Umsetzung im nationalen Recht ist sowohl hinsichtlich der Information über anstehende Vorhaben als auch die Möglichkeit, sich zu beteiligen, indem Einwendungen abgegeben werden können, stark ausgeprägt. Die Kaskade, dass die Weiterungen durch die europäischen Vorgaben verwirklicht wurden, zeigt, dass das Konzept der Befähigungsgerechtigkeit an dieser Stelle eine Bedeutung aufweist, die sowohl die nationalen, die europäischen als auch der internationale „Gesetzgeber“ teilen. Wenn auch anhand der oben erwähnten Beispiele festgehalten werden muss, dass insbesondere die Beschleunigungsgesetzgebung und die Einstufung der Verfahrensrechte als dienende Funktion in der deutschen Gesetzestradiation eine Bedeutungsabschwächung gegenüber der europäischen Rechtsetzung bedeuten.

6.6.2 Klagerechte im Immissionsschutzrecht

Die Rechtsschutzmöglichkeiten von privaten Einwendern bei der Erteilung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung umfassen Widerspruch, Anfechtungsklage und Möglichkeiten des vorläufigen Rechtsschutzes (§ 80a Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 80 Abs. 5 VwGO, wenn die erteilte immissionsschutzrechtliche Genehmigung gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärt worden ist). Privaten Einwendern gleichzusetzen ist dabei eine Gemeinde, wenn sie als Grundstückseigentümerin eine „betroffene Nachbarin“ der genehmigten Anlage ist. Rechtsbehelfe für „Jedermann“-Betroffenheiten existieren nicht. Umweltvereinigungen können eine Partizipationser-

zwingungsklage anstrengen (siehe Abschnitt 6.6.1), bei UVP-pflichtigen Vorhaben gem. § 2 Abs. 1 UmwRG und sowie im Fall von § 1 Abs. 1 Nr. 2 UmwRG gegen bestimmte immissionsschutzrechtliche Genehmigungen klagen. Allgemein ist festzuhalten, dass Klagerechte traditionell in Deutschland im Vergleich zu den europäischen Nachbarländern weniger stark ausgeprägt sind.⁵²⁶

6.6.2.1 Drittschützende Wirkung

Der Rechtsschutz setzt die Geltendmachung subjektiver Rechte voraus, sog. Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO. Der Kläger muss nach der herrschenden Schutznormtheorie geltend machen können, dass er in eigenen Rechten verletzt sein kann. D.h. die Norm, deren Verletzung gerügt wird, müssen zumindest auch dem Schutz von Dritten zu dienen bestimmt sein.⁵²⁷ Das BVerwG verlangt ein Betroffensein im Sinne des BImSchG, „dass sich deutlich abhebt von den Auswirkungen, die den Einzelnen als Teil der Allgemeinheit treffen können“ und fordert ein besonderes Verhältnis zur Anlage im Sinne einer engen räumlichen und zeitlichen Beziehung des Bürgers zum Genehmigungsgegenstand.⁵²⁸ So fällt z.B. dem § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG, nicht aber Nr. 2 nachbarschützende Wirkung zu. In der Folge kommt den Immissionsgrenzwerten der TA Luft zum Schutz der menschlichen Gesundheit drittschützende Wirkung zu. Hingegen ist nicht rechtlich geklärt, ob auch die Immissionswerte der TA Luft in Nr. 4.4 für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Fluorwasserstoff und Ammoniak, die dem Schutz der Vegetation und der Ökosysteme dienen, drittschützende Wirkung entfalten. Von einer solchen Wirkung ist bislang nur auszugehen, wenn es um den Schutz von Tieren und Pflanzen geht, die im Eigentum eines Nachbarn stehen.⁵²⁹

Den Grund sieht der 10. Senat des BVerwG darin, dass den Vorsorgegrundsätzen ein greifbarer Individualbezug fehlte: „Eine derart drittschützende Wirkung der Vorsorgepflicht (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) hat das Bundesverwaltungsgericht verneint, weil diese Regelung nicht der Begünstigung eines individualisierbaren Personenkreises, sondern dem Interesse der Allgemeinheit daran dient, potentiell schädlichen Umwelteinwirkungen generell und auch dort vorzubeugen, wo sie keinem bestimmten Emittenten zuzuordnen sind. Daran hält der Senat fest.“⁵³⁰

Insoweit den Regelungen des BImSchG drittschützende Wirkung zukommt, wird dem Gerechtigkeitskonzept der verhältnismäßigen Gleichheit Rechnung getragen. Jeder betroffene Bürger kann die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte einklagen und genießt damit den gleichen Schutz vor gesundheitsgefährdenden Schadstoffkonzentrationen. Die Einhaltung von Vorsorgewerten einer Überprüfung durch Dritte zu entziehen, ist

⁵²⁶ Führ et. al. 2014, Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem UmwRG, S. 103 ff., herunterladen unter:
http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf.

⁵²⁷ Vgl. u.a. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, § 14 Rn 356 m.w.N.

⁵²⁸ BVerwG, DVBl. 1983, S. 183 (183).

⁵²⁹ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 48, Rn 57.

⁵³⁰ BVerwG, Urt. v. 11.12.2003, 7 C 19/02, Rn. 11, juris; BVerwGE 65, 313 (320); BVerwGE 69, 37 (42 ff.).

vor dem Hintergrund, dass das Vorsorgeprinzip sowohl für die Generationengerechtigkeit als auch die Ökologische Gerechtigkeit streitet, bedenklich. Mit ihrer zeitlichen und räumlichen Perspektive ist die Vorsorge geeignet, Fragen der räumlichen Verteilung von Umweltbelastungen und den Schutz kommender Generationen zu berücksichtigen. Genannt seien z.B. zeitlich und räumlich entfernte Risiken, kumulative Umweltbelastungen oder der Ferntransport von Schadstoffen. Zudem führt der Ausschluss, Vorsorgeaspekte einer gerichtlichen Überprüfung zuführen, zu einer Beschneidung der Befähigungsgerechtigkeit. Mit der Befähigungsgerechtigkeit soll ein größtmögliches eigenverantwortliches Handeln des Einzelnen gewährleistet werden (siehe Abschnitt 4.2.5). Versteht man darunter auch, dass der einzelne Verantwortung für Gemeinschaftsgüter oder für den Schutz vor entfernten Risiken übernehmen kann, so wird ihm dies durch das Erfordernis der drittschützenden Wirkung verwehrt.

6.6.2.2 Präklusion

Inwieweit die Präklusion die Klagemöglichkeiten betroffener Dritter beschneidet und damit die Verwirklichung der Befähigungsgerechtigkeit gefährdet, wird nunmehr untersucht. Die Präklusionsregelungen wurden insbesondere mit dem Ziel der Verfahrensbeschleunigung eingeführt. Durch die Präklusion verlieren die betroffenen Privatpersonen, Umweltvereinigungen oder Gemeinden ihre klagefähigen Rechtspositionen. Dies kann zum einen durch eine formelle Präklusion erfolgen, bei der verspätet eingegangene Einwendungen im weiteren Verwaltungsverfahren nicht mehr zu berücksichtigen sind, zum anderen durch eine materielle Präklusion, bei der nicht rechtzeitig vorgebrachte Einwendungen auch in einem späteren Gerichtsverfahren keine Berücksichtigung finden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts ist die materielle Präklusion verfassungsgemäß unter der Voraussetzung, dass Betroffene hinreichend Gelegenheit zu Einwendungen hatten und eine mögliche Versäumung der Einwendungsfrist in ihren Verantwortungsbereich fällt⁵³¹ Ob diese Voraussetzungen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren eingehalten werden ist jedoch fraglich. So haben potenzielle Einwender einen Monat Zeit die Genehmigungsunterlagen einzusehen (§ 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG) und spätestens zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (also ein Monat und zwei Wochen später) müssen sie ihre Einwendungen schriftlich bei der zuständigen Behörde eingereicht haben. Nach Ablauf dieser Einwendungsfrist greift eine formelle und materielle Präklusion (§ 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG). Wer nicht innerhalb der Einwendungsfrist eine substantiierte Einwendung eingereicht hat, kann dann z.B. keine Akteneinsicht in Anspruch nehmen nach § 10a der 9. BImSchV und ist vom Erörterungstermin ausgeschlossen. Darüber hinaus kann er aber auch nicht seine Abwehransprüche im Verwaltungsgerichtsverfahren geltend machen.⁵³²

Für die Wahrnehmung der Befähigungsrechte ist dabei auf Unterschiede zwischen Umweltvereinigungen und Privatpersonen hinzuweisen. Während Private, wenn sie sich gegen eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung wehren wollen i.d.R. bereits im Verfahren anwaltlich vertreten sind, trifft dies auf Umweltvereinigungen nicht im-

⁵³¹ BVerwG, Urteil v. 17. Juli 1980, BVerwGE, Bd. 60, S. 297 (305 ff.); BVerfG, Beschluss v. 8. Juli 1982, BVerfGE, Bd. 61, S. 82 (109 ff.).

⁵³² Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 10 Rn 379.

mer zu. Zudem stellen die Gerichte sehr hohe Voraussetzungen an die Substantiierungslast, mit denen die Umweltvereinigungen im Verfahren präklusionsfest vortragen müssen (siehe die Ergebnisse der Studie „Evaluation UmwRG“).⁵³³ Die genannte Untersuchung hat ergeben, dass die Präklusion von praktischem Gewicht ist und dass trotz der zunehmenden Professionalisierung der Umweltvereinigungen präkludiertes Vorbringen vorkommt. Die strikte Handhabung durch die Gerichte führt dazu, dass die Umweltvereinigungen zunehmend nicht mehr ohne anwaltliche Unterstützung das Genehmigungsverfahren bestreiten. Es ist zu befürchten, dass die ehrenamtlich strukturierten deutschen Umweltvereinigungen weniger Klagen erheben, weil sie diese nicht finanzieren können.

Auch wenn mit der Präklusionsvorschrift den Privatpersonen und Umweltvereinigungen nicht die Möglichkeit verwehrt wird, ihre Verfahrensrechte wahrzunehmen, so ist der Auslegungszeitraum von einem Monat mit Blick auf die Verwirklichung der Befähigungsgerechtigkeit als äußerst kritisch zu bewerten. Denn Privatpersonen und Umweltvereinigungen erhalten in der Regel erst mit der Auslegung eines Vorhabens Kenntnis von dem Vorhaben und den Unterlagen. Bis zur Auslegung des Vorhabens hatten Betreiber und Genehmigungsbehörde Zeit sich mit der Anlage und den Auswirkungen zu beschäftigen und konnte sich über Genehmigungsinhalte austauschen. Sie haben damit gegenüber den Betroffenen und Umweltvereinigungen einen „erheblichen Wissensvorsprung“.⁵³⁴ 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.⁵³⁵

6.6.2.3 Klagerechte bei Luftreinhalteplänen

Bei der Betrachtung der Luftreinhalteplanung stellt sich die Frage, ob Verfahrensrechte als Bestandteil der Befähigungsgerechtigkeit identifiziert werden können. Zwar ist kein Klagerecht ausdrücklich normiert; der Blick auf die jüngere Rechtsprechung zeigt dennoch Wege auf, das Recht auf eine Luftreinhalteplanung auch im Klagewege für Betroffenen geltend machen zu können.

Unmittelbar betroffene Anlieger und Umweltschutzverbände haben einen Anspruch auf einen Luftreinhalteplan, der geeignete Maßnahmen enthalten muss, um den Zeitraum von Grenzwertüberschreitungen so kurz wie möglich zu halten. Der Anspruch folgt aus § 47 Abs. 1 BImSchG und § 27 Abs. 2 39. BImSchV. Die 39. BImSchV über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen dient der Umsetzung der Richtlinie 2008/50/EG und der Richtlinie 2004/107/EG sowie der Richtlinie 2001/81/EG.⁵³⁶ Das BVerwG folgert aus der Pflicht der Behörde bei der Überschreitung von nach einer

⁵³³ Vgl. dazu die Studie in FN 428, S. 22, 95, 107.

⁵³⁴ SRU (2007), Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven“, Tz. 324.

⁵³⁵ Koch et al. (2003), S. 163 f. Rn. 41.

⁵³⁶ Noch anders VG München, Urt. v. 26.7.2005 - 1 K 05.1110, NVwZ 2005, 1215; auch BayVGH Urt. v. 18.5.2006 - 22 BV 05.2461, ZUR 2006, 420; a.A. und zurück verwiesen an das VG durch das BVerwG, Urt. v. 27.9.2007 - 7 C 36/07, BVerwGE 129, 296.

Rechtsverordnung nach § 48a Absatz 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerten einschließlich festgelegter Toleranzmargen, einen Luftreinhalteplan aufzustellen, welcher die erforderlichen Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen festlegt und den Anforderungen der Rechtsverordnung entspricht. Entsprechendes gilt, wenn eine Rechtsverordnung die Einhaltung von Zielwerten regelt. Weiter müssen die Maßnahmen eines Luftreinhalteplanes auch geeignet sein, den Zeitraum der Grenzwertüberschreitung so kurz wie möglich zu halten.⁵³⁷ Denn der Anspruch des in der Gesundheit beeinträchtigten Dritten auf Erstellung eines Luftreinhalteplans erschöpft sich nicht darin, dass unter der Überschrift Luftreinhalteplanung überhaupt irgendwelche Maßnahmen ergriffen werden. Dieses Recht geht vielmehr dahin, dass geeignete Maßnahmen zu ergreifen sind, mit dem Ziel, die normativen Vorgaben zu erfüllen und den Zeitraum einer Nichteinhaltung so kurz wie möglich zu halten (§ 47 Abs. 1 BImSchG, § 27 Abs. 2 der 39. BImSchV).⁵³⁸

Den Entscheidungen des BVerwG und des VG Wiesbaden war eine Entscheidung des EuGH voraus gegangen. Darin leitet der EuGH aus dem Schutzzweck der Richtlinie 2008/50/EG zugunsten der menschlichen Gesundheit, ein Klagerecht unmittelbar betroffener bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ab. Daher war schon Art. 7 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 über die Beurteilung und die Kontrolle der Luftqualität dahin auszulegen, dass unmittelbar betroffene Einzelne im Fall der Gefahr einer Überschreitung der Grenzwerte für die Emission von Feinstaubpartikeln PM10 oder der Alarmschwellen bei den zuständigen nationalen Behörden die Erstellung eines Aktionsplans erwirken können müssen.⁵³⁹ Diese Rechtsprechung kann ohne weiteres auf die Luftreinhaltepläne nach der RL 2008/50/EG übertragen werden.⁵⁴⁰

Gleiches gilt auch für Umweltverbände. Zwar kennt das nationale Recht der Bundesrepublik keine ausdrückliche Verbandsklagebefugnis bezogen auf die Luftreinhalteplanung. Nach den Vorgaben des EuGH muss das Gericht das nationale Verfahrensrecht in Bezug auf die Voraussetzungen für die Einleitung eines gerichtlichen Verfahrens aber so auslegen, dass es einer Umweltschutzvereinigung ermöglicht wird, eine Entscheidung, die möglicherweise im Widerspruch zu Umweltrecht der Union steht, vor einem Gericht anzufechten.⁵⁴¹ Dieser Entscheidung des EuGH kommt Leitfunktion zu.⁵⁴² Die eine Klage ermöglichende Rechtsposition ist über § 42 Abs. 2 VwGO hinaus i.V.m. einer europarechtskonformen Auslegung von § 47 Abs. 1 BImSchG anhand des Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention auszulegen und umfasst auch von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene Umweltverbände.⁵⁴³

⁵³⁷ BVerwG, Urt. v. 5.9.2013 – 7 C 21/12, NVwZ 2014, 64 ff. – zitiert nach Juris Rn. 39; VG Wiesbaden, Urt. v. 10.10.2011 – 4 K 757/11.WI, ZUR 2012, 113 ff.

⁵³⁸ VG Wiesbaden, Urt. v. 10.10.2011 – 4 K 757/11.WI, ZUR 2012, 113 ff., zitiert nach Juris Rn. 53.

⁵³⁹ EuGH, Urt. v. 25.7.2008 - Rs. C-237/07, Slg. 2008, I-6221 Rn. 42, Janecek.

⁵⁴⁰ Hansmann/Röckinghausen in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 47 BImSchG Rn 29e.

⁵⁴¹ EuGH Urt. v. 8.3.2011 – C-240/09, NVwZ 2011, 673 ff.; VG München Urt. v. 9.10.2012 - 1 K 12.1046, ZUR 2012, 699.

⁵⁴² Vgl. Schwarze, Europäisches Verwaltungsrecht, S. 62.

⁵⁴³ EuGH, Urt. v. 25.7.2008 – Rs. C-237/07, Slg. 2008, I-6221 Rn. 48, 51, Janecek.

Der Luftreinhalteplan muss wirksame Maßnahmen enthalten. Um die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüfen zu können, ist durch die Rechtsprechung eine Klagemöglichkeit von betroffenen Anwohnern und Umweltverbänden entwickelt worden. Dies kann als ein Beispiel zur Verwirklichung der Befähigungsgerechtigkeit durch die Rechtsprechung angesehen werden.

6.6.3 Bewertung

Die große Bedeutung der Verfahrensgerechtigkeit auf nationaler Ebene lässt sich auch anhand der Heftigkeit der Debatten um eine Ausweitung von Verfahrensrechten ablesen. Die Bedeutung des Genehmigungsverfahrens – die Behörde muss Instrumente zur Hand haben, um sich ein zuverlässiges Urteil über die Genehmigungsfähigkeit der Anlage bilden zu können – kommt auch durch die Rechtsprechung des BVerfG zum Ausdruck. Das Gericht urteilt hinsichtlich der Drittbetroffenheit, dass ein Grundrechtsschutz auch durch ein faires Verwaltungsverfahren erreicht werden kann.⁵⁴⁴ Diese Zielsetzung, dem Verfahrensrecht (und damit der Verfahrensgerechtigkeit) eine Aufwertung zuzugestehen – sei es für den betroffenen Dritten oder für die grundsätzlichen Umweltbelange – verfolgt auch die Aarhus-Konvention und die sich tragenden Leitgedanken. Materiellen Schutzgütern wird – durch ein verbessertes Verfahren – eine größere Gewichtung bei der Entscheidung über eine Anlage eingeräumt werden können. Die Öffentlichkeit soll in die Lage versetzt werden, durch Informations-, Beteiligungs- und Klagerechte den Belangen des Umweltschutzes mehr Bedeutung beizumessen und so als Statthalter übergeordneter (Umwelt)Interessen fungieren.

Zusammenfassend lässt sich sagen, die Verfahrensrechte selbst haben einen Wert an sich: transparente, auf Information ausgelegte Beteiligungsverfahren bieten Gewähr, dass die zuständigen Behörden sich ein umfassenderes Bild über die zu entscheidende Situation machen können, die zu Beteiligten bekommen die Chance, ihren Interessen Ausdruck zu verleihen und auch – im Sinne von Akzeptanz – die Genehmigungssituation in ihrer Gesamtheit zu erfassen. Ein praktisches Beispiel demnach für gelebte Rechtsstaatlichkeit. Dieses Vorgehen wird abgesichert durch die Klagemöglichkeiten, die den Betroffenen und der Öffentlichkeit zustehen. Dies ist deshalb von Bedeutung, um den vorherigen Beteiligungsschritten eine größere Relevanz zuzumessen und auch – wiederum im Sinne von Rechtsstaatlichkeit – einen wirksamen Kontrollmechanismus zu etablieren. Dies alles bedingt, dass dem Gerechtigkeitsgedanke, hier der Verfahrensgerechtigkeit, Ausdruck verliehen wird.

Die Verfahrensgerechtigkeit ist aber Angriffen ausgesetzt. Im Zuge der sog. Beschleunigungsgesetzgebung – vor dem Hintergrund der Debatte, den „Standort Deutschland“ sichern zu wollen – sind diverse Beschneidungen von Verfahrensrechten zu verzeichnen. Beteiligungsrechte werden aus dieser Argumentationsrichtung als Verhinderungsinstrumente verstanden. Empirische Beweise, dass eine Weiterung von Verfahrensrechten eine Abwanderung der heimischen Industrie verursacht hat, stehen aus.⁵⁴⁵ In diesem Kontext ist auch die Debatte um die Aarhus-Konvention zu sehen. Die Umsetzung der Aarhus-Konvention bzw. der sie umsetzenden europäischen Richtlinien wurde und wird in Deutschland aufmerksam verfolgt. Weiterungen an der deutschen Gesetz-

⁵⁴⁴ BVerfGE 53, 30 (65).

⁵⁴⁵ Koch, Umweltrecht, 2. Aufl., § 4, Rn. 141f, S. 201 m.w.N.

gebung erfolgen i.d.R. nur zögerlich bzw. aufgrund von Urteilen, die seitens der obersten nationalen Gerichte und des EuGH ergangen sind. Fragen, die auch auf die Gerechtigkeitsaspekte abzielen, stehen dabei ebenso zur Diskussion: die Klagebefugnis für einen erweiterten Kreis und der Umfang der rügefähigen Vorschriften. Die Rechtsprechung hat durch die Urteile des EuGH und der nationalen Gerichte eine Lücke im Bereich der Befähigungsgerechtigkeit geschlossen, indem sie anerkannten Umweltverbänden eine Klagebefugnis gegen Luftreinhaltepläne nach § 42 VwGO einräumen. Ebenso hat der EuGH im Trianel-Urteil geurteilt, dass die deutsche Umsetzung der Öffentlichkeits-Richtlinie die Klagerechte von Umweltvereinigungen gegen UVP-pflichtige Vorhaben defizitär ist.

6.7 Generationengerechtigkeit

Die Generationengerechtigkeit oder auch intergenerationelle Gerechtigkeit ist auf den Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen gerichtet, wobei dies unter Umständen auch durch die Beschränkung der Handlungsfreiheit der heutigen Generation erfolgen kann. Ziel ist es, die Energieversorgung und die lebensnotwendigen Ressourcen (Luft, Wasser, Boden und Fauna) für zukünftige Generationen zu sichern bzw. zu bewahren. Hervorzuheben ist, dass es die intergenerationelle Gerechtigkeit nicht für ausreichend hält, dass die gegenwärtigen und zukünftigen Lebensverhältnisse gleichbleiben, vielmehr fordert sie eine Verbesserung der Umweltbedingungen.

Der Gedanke einer intergenerationellen Gerechtigkeit findet sich in zahlreichen umweltrechtlichen Prinzipien, wie dem Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip. 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 (siehe oben in den Abschnitten 4.2.1 und 5.6.1).

6.7.1 Gesetzeszweck des BImSchG

Nach § 1 BImSchG ist es der Zweck des BImSchG,

„Menschen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen.“

Soweit es sich um genehmigungsbedürftige Anlagen handelt, dient dieses Gesetz auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sowie dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden.“

Der Gesetzeszweck des BImSchG adressiert nicht ausdrücklich die intergenerationelle Gerechtigkeit. Indem das BImSchG lebensnotwendige Ressourcen wie Luft, Wasser, Boden und Fauna schützt, wird aber mittelbar auch das Konzept der Generationengerech-

tigkeit verwirklicht. Die Verbesserung des Zustandes dieser Schutzgüter ist im Gesetzeszweck nicht gefordert.

6.7.2 Vorsorgepflichten

Dieser ressourcenschonende Ansatz soll zum Schutz der Lebenden, der wirtschaftlichen Entwicklung sowie zum Schutz künftiger Generationen dienen.⁵⁴⁶ Da sich künftige Generationen nicht auf die Abwehrpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG berufen können, folgern Vertreter dieser Ansicht, dass den Staat eine objektive verfassungsrechtliche Pflicht treffe, den Schutz vor (insbesondere persistenten) Schadstoffen bereits im Rahmen der Vorsorgepflichten heutiger immissionsschutzrechtlicher Entscheidungen zu beachten. Mit der Emissionsreduzierung sollen die Lebenschancen zukünftiger Generationen gewahrt und Entfaltungsfreiräume für sie geschaffen werden.⁵⁴⁷ Ein dritter Ansatz sieht die Vorsorge als beide Gesichtspunkte umfassendes multifunktionelles Gebot.⁵⁴⁸

Der freiraumbetonende Ansatz des Vorsorgepflicht verwirklicht den Gedanken der intergenerationellen Gerechtigkeit, indem durch Emissionsreduzierung die Lebenschancen zukünftiger Generationen gewahrt und Entfaltungsfreiräume für sie geschaffen werden sollen.

6.7.3 Anpassung der TA Luft an den Stand der Technik

Die kontinuierliche Anpassung der TA Luft an den Stand der Technik und die Anpassung von einzelnen Genehmigungen durch nachträgliche Anordnung dienen – bei aller Kritik an den Umsetzungsschwierigkeiten für die Behörden – der Verbesserung der Emissionssituation von Industrieanlagen und damit der intergenerationellen Gerechtigkeit.

6.7.4 Abbaubare und Nichtabbaubare Schadstoffe

Die Mitgliedstaaten haben für die Luftschadstoffe Arsen, Kadmium, Quecksilber, Nickel und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe ab Ende 2012 Zielwerte in der Luft einzuhalten, vgl. die EG-Richtlinie 2004/107/EG und die 39. BImSchV. In Deutschland fehlt es bislang aber an einem wirksamen Instrumentarium, das es den Behörden ermöglicht auf die Einhaltung dieser Qualitätsziele hinzuarbeiten. Für den Fall, dass bei einer beantragten immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zwar die anlagenbezogenen Grenzwerte eingehalten werden, aber gesetzlich vorgegebene Umweltqualitätsziele nicht eingehalten werden, hat die Behörde keine Handlungsmöglichkeit.

Der lückenhafte Schutz vor Immissionen der Landwirtschaft ist vor dem Hintergrund der intergenerationellen Gerechtigkeit zu hinterfragen. So tragen insbesondere Am-

⁵⁴⁶ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 472 ff., 474 ff., 477.

⁵⁴⁷ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 477 mit weiteren Nachweisen in der Literatur.

⁵⁴⁸ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 5, Rn 48; Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2010, § 2 Rn 54; Sandler, Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz – oder umgekehrt? UPR 1983, S. 33 (43); Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 10 Rn 155.

moniak und das Reaktionsprodukt Ammonium zur Versauerung und Eutrophierung von Land- und Ökosystemen bei, was bei einer nachhaltigen Schädigung den Erhalt dieser Ökosysteme für nachfolgende Generationen gefährdet.

6.7.5 Nachsorgepflichten

Nach § 5 Abs. 3 und Abs. 4 BImSchG sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach einer Betriebseinstellung keine schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft von dem Grundstück hervorgerufen werden, vorhandene Abfälle ordnungsgemäß und schadlos verwertet oder beseitigt werden und die Wiederherstellung eines ordnungsgemäßen Zustandes des Anlagengrundstücks gewährleistet ist.

Verursacht der Betrieb von Anlagen, die der Industrieemissions-Richtlinie unterliegen, Bodenverschmutzungen oder erhebliche Grundwasserverschmutzungen auf dem Anlagengrundstück, ist der Betreiber verpflichtet nach Einstellung des Anlagebetriebs das Grundstück wieder in den Ausgangszustand zurückzuführen (§ 5 Abs. 4 BImSchG). Die Pflicht das Grundstück nach Einstellung des Anlagenbetriebs in den Ausgangszustand zurückzuführen (der in einem Bericht festgelegt wird), gilt nur für Verschmutzungen, die nach dem 7.1.2013 aufgrund des Anlagenbetriebs verursacht worden sind. Es dürfte jedoch schwierig sein, Verschmutzungen, die vor und/oder nach dem Stichtag eingetreten sind, zu unterscheiden, insbesondere wenn die Sanierungspflicht erst nach Einstellung des Anlagenbetriebs erfolgt, also erst in einer ex-post-Betrachtung möglich ist.

Die Pflicht zur Sanierung des Anlagenstandorts kann als Instrument zur Umsetzung der intergenerationellen Gerechtigkeit angesehen werden, da im Fall einer Anlagenstilllegung das Grundstück in den Ausgangszustand zurückzusetzen ist. Damit werden zukünftigen Generationen keine Altlasten auf Grundstücken, insbesondere Boden- und Grundwasserverschmutzungen, hinterlassen. Ferner kann die Sanierungspflicht als Ausdruck der Chancengerechtigkeit dem Verursacherprinzip Rechnung getragen, da dem Anlagenbetreiber und nicht der Allgemeinheit die sachliche und finanzielle Verantwortung für Vermeidung von Gefahren sowie von erheblichen Nachteilen oder Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft auferlegt wird. Die Wirkung der Pflicht und damit die Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte wird jedoch zum einen dadurch relativiert, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten ist, zudem anderen dadurch, dass nur solche erheblichen Boden- und Grundwasserverschmutzungen berücksichtigt werden sollen, die nach dem Stichtag 7.1.2013 verursacht worden sind.

6.8 Ökologische Gerechtigkeit

Die ökologische Gerechtigkeit betrachtet die durch menschliches Handeln verursachten Umweltschäden im Hinblick auf die damit verbundenen Beeinträchtigungen der ökologischen Systeme; also die Folgen unseres Tuns für Tiere, Pflanzen und Lebensgemeinschaften. Dabei wird die Natur zwar als eigener Handlungsadressat betrachtet, aber ihr werden keine eigenen Rechte zuerkannt, sondern sie wird in ihrer Bedeutung für den Menschen geschützt. Zu den Rechtsprinzipien, die als Ausgestaltung dieses Konzepts angesehen werden können und sich auf der Ebene des Umweltvölkerrechts, der EU sowie im nationalen Recht finden, gehören das Vorsorge- und Schutzprinzip, das Integra-

tionsprinzip sowie der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung (siehe oben in den Abschnitten 4.2.2 und 5.6.2).

Ausprägungen der ökologischen Gerechtigkeit finden sich den folgenden Regelungen des BImSchG:

6.8.1 Gesetzeszweck des BImSchG

Nach dem Wortlaut in § 1 Abs. 1 BImSchG erfasst das Gesetz eine große Zahl von Schutzgütern (siehe den Wortlaut in Abschnitt 6.7.1). Neben dem Menschen werden Flora und Fauna, Boden, Wasser und Atmosphäre sowie Kultur- und Sachgüter als eigene Schutzgüter genannt. Eine Konkretisierung des Schutzbereichs erfährt der Gesetzeszweck durch die Definition des Begriffs „schädliche Umwelteinwirkung“ in § 3 Abs. 1 BImSchG als „Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen“. Mit dieser Festlegung werden die Güter des § 1 dann vor einwirkenden Luftverunreinigungen (Immissionen nach § 3 Abs. 2 BImSchG) geschützt, wenn die Allgemeinheit oder Nachbarschaft gefährdet, benachteiligt oder belästigt ist. Damit werden nicht nur die Menschen in der Nachbarschaft geschützt⁵⁴⁹, sondern über den Begriff der Allgemeinheit werden auch die Güter „Flora, Fauna, Boden, Wasser,...“ erfasst. Das letztere im Allgemeininteresse liegen und damit als eigene Schutzgüter zu behandeln sind – und nicht bloß indirekt zum Schutz der Menschen dienen –, wird u.a. mit der Aufnahme des Tierschutzes in Art. 20a GG begründet. Die Aufnahme bestätige, dass der Tierschutz als eigenes Schutzgut zu den rechtlich geschützten Allgemeininteressen im Sinne des BImSchG zu zählen ist.⁵⁵⁰ Allerdings wird der im Gesetzeszweck (§ 1 Abs. 1) und in der Definition (§ 3 Abs. 1) gleichwertig angelegte Schutz von Mensch und Umweltgütern, durch die Schutznormtheorie stark eingeschränkt. So sind die zuständigen Behörden dazu verpflichtet, den Schutz der in § 1 Abs. 1 BImSchG genannten Güter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu gewährleisten. Aber bis auf die Verbandsklage haben Dritte keine Möglichkeit eine Verletzung dieser Pflichten einzuklagen, solange dies nicht zu einer Verletzung ihrer individuellen Recht führt (siehe in Abschnitt 6.6.2.1).⁵⁵¹ Kloepfer folgert daraus, dass es „faktisch im Ergebnis doch beim anthropozentrischen Umweltschutz“ bleibt.⁵⁵²

Die Ausführungen zeigen, dass über die in § 1 BImSchG normierten Schutzgüter in der Literatur Uneinigkeit besteht, ob das Gesetz einen anthropozentrischen oder ökozentrischen Ansatz verfolgt.⁵⁵³ Mit guten Gründen wird jedoch davon ausgegangen, dass der

⁵⁴⁹ Das BImSchG enthält keine Legaldefinition der Nachbarschaft. Mit Führ § 1, in 119 in GK (2013) ist jedoch davon auszugehen, dass damit nicht nur die Menschen in der Umgebung einer Emissionsquelle gemeint sind, sondern auch die Sach-, Natur- und Kulturgüter („Gesamtheit der Umgebung“).

⁵⁵⁰ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 3, Rn 32.

⁵⁵¹ Siehe Führ, in Koch/Scheuing (Hrsg.) GK-BImSchG, § 1, Rn 121.

⁵⁵² Kloepfer (2006), § 14, Rn 52; Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 1, Rn 14.

⁵⁵³ Bosselmann (1998), Ökologische Grundrechte, S. 129 ff.

Schutzzweck über einen rein anthropozentrischen Umweltschutz hinausgeht.⁵⁵⁴ Der Gesetzeszweck in § 1 BImSchG entspricht damit auf jeden Fall dem Ansatz der ökologischen Gerechtigkeit, also dem Schutz der Natur für den Menschen. Der Schutz für Tiere, Pflanzen und Lebensgemeinschaften wird als eigenständiger Handlungsadressat verstanden, ohne der Natur eigene Rechte zuzuerkennen. Gerechtigkeitsaspekte wie sie mit dem „Eigenrecht der Natur“ erwogen werden, sind hingegen nicht im Gesetzeszweck des BImSchG verankert.

Der Gesetzeszweck des BImSchG kann - mit der Einschränkung begrenzter gerichtlicher Durchsetzbarkeit - als Umsetzung des Konzepts der ökologischen Gerechtigkeit verstanden werden.

6.8.2 Integrierte Vermeidung von Umwelteinwirkungen bei der Vorhabengenehmigung

Betreiber von genehmigungsbedürftigen Anlagen müssen nach § 6 BImSchG eine Anlagengenehmigung beantragen. Im Rahmen dieser Genehmigung ist die integrierte Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft zu beachten (vgl. § 1 Abs. 2 BImSchG). Es sollen also Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Umweltmedien berücksichtigt werden und Belastungsverlagerungen zwischen den Medien vermieden werden.

Die integrierte Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen im BImSchG ist als Ausprägung des Konzepts der ökologischen Gerechtigkeit zu verstehen. Ziel ist es, mögliche Verlagerungen von nachteiligen Auswirkungen von einem Schutzgut auf ein anderes aufgrund von Wechselwirkungen zwischen den Gütern zu berücksichtigen und ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu gewährleisten. Eine bloße Einzelbetrachtung der Umweltmedien Luft, Wasser und Boden soll vermieden werden.

6.8.3 Luftreinhalteplan

Das Instrument der Luftreinhalteplanung mit der Maßnahmenauswahl verlangt eine integrierte Betrachtung der Umweltgüter und folgt damit dem Integrationsprinzip. Es soll zu keiner Belastung anderer Umweltmedien zugunsten der Luft kommen. Darin ist eine Umsetzung der ökologischen Gerechtigkeit zu sehen, da das ökologische System als Ganzes in seiner Bedeutung für den Menschen gesehen wird.

6.9 Chancengerechtigkeit

Die Chancengerechtigkeit hat die gerechte Verteilung von Umweltgütern und -lasten sowie der Kosten insbesondere durch materielle Verteilungskriterien und Verteilungsverfahren zum Inhalt und wird deshalb im Zusammenhang mit der verhältnismäßigen Gleichheit behandelt (siehe oben in den Abschnitten 4.2.3 und 5.6.3).

6.10 Eigenrechte der Natur

Die Forderung nach Eigenrechten der Natur richtet sich ausgehend von einer ökozentrischen Perspektive auf die Anerkennung subjektiver Rechte der Natur, die treuhände-

⁵⁵⁴ Führ, in Koch/Scheuing (Hrsg.) GK-BImSchG, § 1, Rn 122.

risch von Einzelpersonen (z.B. Umweltschützern), Umweltschutzverbänden oder öffentlichen Institutionen bzw. im Wege einer Erweiterung der Klagebefugnis wahrgenommen werden (siehe oben in den Abschnitten 4.2.4 und 5.6.4).

Eine direkte Umsetzung dieses Konzepts findet sich auf keiner der drei untersuchten Rechtsebenen. Eigenrechte der Natur lassen sich insbesondere nicht aus Art. 20a GG herleiten, da der Bezugspunkt dieses Staatsziels darin liegt, die natürlichen Lebensgrundlagen für den Menschen zu schützen.

Im Recht der Luftreinhaltung konnte eine Umsetzung des Konzepts „Eigenrechte der Natur“ nicht festgestellt werden, da der Natur keine subjektiven Rechte zuerkannt werden. Um z.B. den „Schutz der Vegetation und der Ökosysteme“ vor Gericht geltend zu machen, muss der Kläger nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt sein, d.h. er muss in eigenen Rechten verletzt sein. Werden z.B. die Immissionswerte der TA Luft in Nr. 4.4 für Schwefeldioxid, Stickstoffoxide, Fluorwasserstoff und Ammoniak, die dem Schutz der Vegetation und der Ökosysteme dienen, überschritten, kann ein Kläger dies gerichtlich nur geltend machen, wenn die betroffenen Tiere und Pflanzen in seinem Eigentum stehen. Sind hingegen wildlebende Tiere betroffen, kann er eine Überschreitung der Immissionswerte nicht gerichtlich anfechten. Vielmehr sind die zuständigen Behörden dazu verpflichtet, den Schutz der in § 1 Abs. 1 BImSchG genannten Güter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu gewährleisten. Auch mit der altruistischen Verbandsklage werden keine Eigenrechte der Natur gewährleistet. Sie durchbricht zwar das Erfordernis in eigenen Rechten verletzt zu sein, aber es handelt sich um eine Subjektivierung des öffentlichen Interesses und nicht ausschließlich um Rechte der Natur.

6.11 Zusammenfassung der Luftreinhaltevorschriften anhand der Systematisierungsansätze

In diesem Kapitel wird ein Überblick über die Umsetzung der die Gerechtigkeitskonzepte im Recht der Luftreinhaltung gegeben.

Im Recht der Luftreinhaltung gibt es zahlreiche instrumentelle Ansätze zur Verwirklichung der (verhältnismäßigen) Gleichheit und es lassen sich Einflüsse aus der materiellen Dimensionen der Gerechtigkeitskonzepte der ökologischen Gerechtigkeit, der intergenerationellen Gerechtigkeit und der Chancengleichheit finden. Teilweise ist der Einfluss der Konzepte stark ausgeprägt, teilweise nur angerissen. Das Konzept „Eigenrechte der Natur“ ist hingegen im Recht der Luftreinhaltung nicht umgesetzt.

Die lückenhafte Heranziehung von Anlagen zur Vermeidung und Verminderung von Luftschadstoffen im Rahmen einer integrierten Genehmigungspflicht ist im Hinblick auf die Verwirklichung der verhältnismäßigen Gleichheit bedenklich, da keine sachlichen Differenzierungsgründe ersichtlich sind, an denen die Aufnahme bzw. Nichtaufnahme von Anlagen in die 4. BImSchV beurteilt werden kann. Darin ist eine Verletzung des Verursacherprinzips zu sehen, da die entsprechenden Anlagenbetreiber zumindest eine geringere sachliche und finanzielle Verantwortung für die von ihren Anlagen ausgehenden Risiken, Gefahren, Belastungen und Schäden für die Umwelt tragen.

Die Vorsorge- und Schutzpflichten des BImSchG in ihrer Konkretisierung durch die TA Luft sind als Umsetzung des Gerechtigkeitskonzepts der verhältnismäßigen Gleichheit zu sehen. Zum Schutz von Leben und Gesundheit werden schadstoffspezifische Emissions- und Immissionsgrenzwerte aufgestellt, die von allen Anlagenbetreibern einzuhalten sind und dem Gesundheitsschutz aller Bürger dienen sollen.

Die Irrelevanzschwelle nach Nr. 4.2.2 lit. a TA Luft sowie die 5%-Schwelle in Nr. 4.5.2 lit. a bei der Deposition von Luftschadstoffen kann das Gerechtigkeitskonzept der verhältnismäßigen Gleichheit verletzen. Nimmt eine größere Anzahl von Anlagen in einem Beurteilungsgebiet die Irrelevanzklausel in Anspruch, so kann eine Gesundheitsgefahr hervorgerufen werden. In dieser Konstellation wären die Anwohner im Umfeld dieser Anlagen dann - im Vergleich zu andern Bürgern - Schadstoffbelastungen ausgesetzt, die nicht nur unerheblich über den Grenzwerten zum Schutz ihrer Gesundheit liegen.

Die Umsetzung des Konzepts der intergenerationellen Gerechtigkeit ist im freiraumbetonende Ansatz des Vorsorgepflicht nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG verwirklicht, indem durch Emissionsreduzierung die Lebenschancen zukünftiger Generationen gewahrt und Entfaltungsfreiräume für sie geschaffen werden sollen. Gleiches gilt, wenn der Vorsorgepflicht auch eine Sanierungskomponente zugesprochen wird, d.h. der Abbau von bestehenden Schadstoffbelastungen. Zudem sind die Nachsorgepflichten nach § 5 Abs. 3 und 4 BImSchG als Instrument zur Umsetzung des Konzepts anzusehen, da im Fall einer Anlagenstilllegung das Grundstück in den Ausgangszustand zurückzusetzen ist. Soweit die Vorsorgepflichten für Anlagen durch den Stand der Technik konkretisiert werden (also im Fall der 13. und 17. BImSchV sowie der Nr. 3 der TA Luft), hat der Staat auch einen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit liegenden Maßstab zum Schutz zukünftiger Generationen geschaffen. Fehlt es an einem solchen Maßstab, muss die Verwaltungsbehörde bei der Genehmigung nach § 6 Nr. 1 und der nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 1 BImSchV die Vorsorgepflichten für die konkrete Anlage

unmittelbar aus dem Gesetz bestimmen.⁵⁵⁵ Aufgrund der unterschiedlichen Auffassungen zu Vorsorgepflicht und den Interessenslagen, steht zu vermuten, dass in diesen Fällen die Behörde den Schutz zukünftiger Generationen nicht im Fokus hat.

Das Konzept der ökologischen Gerechtigkeit findet sich an einigen Stellen im Recht der Luftreinhaltung wieder. So im Gesetzeszweck des BImSchG und im Instrument der integrierten Vorhabengenehmigung. Die integrierte Vermeidung von Umweltbelastungen verwirklicht das ökologische Gerechtigkeitskonzept, da eine Verschiebung zwischen Umweltmedien vermieden werden soll und damit die Ökosysteme als Ganzes betrachtet werden. Dies ist insbesondere bei einer Verschiebung von Schadstoffen aus der Luft in das Abwasser relevant. Ferner enthält die TA Luft Schutz- und Vorsorgepflichten für Ökosysteme. Auch die integrierte Betrachtung der Umweltgüter im Rahmen der Luftreinhalteplanung ist als eine Umsetzung der ökologischen Gerechtigkeit zu sehen.

Der Schutz der Ökosysteme ist im Recht der Luftreinhaltung allerdings lückenhaft. So sind die geltenden Vorsorgewerte der TA Luft dahingehend zu kritisieren, dass sie nicht als medienorientierte Höchstwerte ausgestaltet sind und insbesondere nicht die Assimilations- und Regenerationspotenziale der Umweltmedien berücksichtigen.⁵⁵⁶

Nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung (siehe zu dem Grundsatz in Abschnitt 5.3.2.5) dürfen Schadstoffemissionen Umweltmedien und Ökosysteme nur in dem Maß belasten, die ihren Abbau- und Tragekapazitäten entspricht. Werden diese Abbau- und Tragekapazitäten eines Umweltmediums überschritten, ist eine nachhaltige Schädigung des Umweltmediums zu erwarten, welche jetzige und nachfolgende Generationen belastet. Lücken beim Schutz der Ökosysteme sind auch darin zu sehen, dass Emissionen von Grün- und Ackerflächen aufgrund fehlender Anlageneigenschaft nicht erfasst werden. Bei Tierhaltungsanlagen gelten die Vorsorge- und Schutzpflichten nur zum Schutz vor Ammoniak aber nicht für weitere Schadstoffe. Zudem sind die Mindestabstandsflächen zum Schutz vor Ammoniak im Vergleich zu den Emissionen der Massentierhaltungsanlagen niedrig angesetzt.

Die Berücksichtigung von Schadstoffsumationen ist als Kriterium des Vorsorgeprinzips ein Ausfluss der ökologischen Gerechtigkeit. Indem die TA Luft auf die Gesamtbelastung der Immissionen abstellt, also Vorbelastung von Immissionen berücksichtigt, trägt sie prinzipiell diesem Gerechtigkeitskonzept Rechnung. Allerdings ist ein Widerspruch zur Chancengerechtigkeit darin zu sehen, dass die Ausschöpfung der Immissionswerte (z.B. durch Vorbelastungen des Verkehrs) zu Lasten der Industrie geht und dem Verkehr nicht angerechnet werden. Defizitär ist die Summationsbetrachtung auch im Fall nachträglicher Erhöhungen der Immissionswerte, z.B. durch den Straßenverkehr. Denn diese werden nicht berücksichtigt, wenn nicht eine Industrieanlage in dem Bereich zugelassen wird.

Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zuordnung der Luftreinhaltungsvorschriften zu den Gerechtigkeitskonzepten der Rechtsphilosophie und den Anforderungen des höherrangigen Rechts (vgl. den Überblick in Abschnitt 5.6.8).

⁵⁵⁵ Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing, GK-BImSchG, 2014, § 5 Rn 415.

⁵⁵⁶ Klopfer, Michael und Reinert, Sigrid (2000): Die Umweltfrage als Verteilungsproblem in rechtlicher Sicht, S. 79 (101), in Michael Klopfer: Umweltschutz und Recht – Grundlagen, Verfassungsrahmen und Entwicklungen. Berlin.

Tabelle 2: Zuordnung der Luftreinhaltungsvorschriften

Gerechtigkeitskonzepte der Rechtsphilosophie	Internationale Rechtsebene	Europäische Rechtsebene	Nationale Rechtsebene	Beispiele aus dem Referenzgebiet „Luftreinhaltung“
Prozedurale Gerechtigkeitskonzepte				
Generationengerechtigkeit (Ausgleich der Bedürfnisbefriedigung heutiger und zukünftiger Generationen, Sicherung und Verbesserung der Umweltbedingungen)	• Nachhaltige Entwicklung; • Vorsorgeprinzip; • Verursacherprinzip; • Gemeinsames Erbe der Menschheit; • Gemeinsame Sorge der Menschheit; • Gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit	• Ziel Ressourcenschutz, Verbesserung der Umweltqualität; • Hohes Schutzniveau; • Vorsorge- und Vorbeugeprinzip; • Verursacherprinzip; • Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung; • Abs. 6 Präambel GrCh	• Art. 20a GG; • Sozialstaatsprinzip; • Grundrechtliche Vorwirkung, Grundrechtsvor-aussetzungs-schutz; • Vorsorgeprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Verursacherprinzip	• § 5 Abs. 1 Nr. 2 (freiraumbetonende Ansatz verwirklicht intergenerationelle Gerechtigkeit); • § 5 Abs. 3 und 4 (Nachsorgepflichten).
Ökologische Gerechtigkeit (Natur als eigenständiger Handlungsad-ressat, Schutz der Natur für den Menschen)	• Nachhaltige Entwicklung; • Vorsorgeprinzip; • Gemeinsame Sorge der Menschheit und Statusprinzipien	• Ziele Ressourcenschutz und Verbesserung der Umweltqualität; • Hohes Schutzniveau;	• Art. 20a GG; • Schutz- und Vorsorgeprinzip; • Nachhaltigkeit-sprinzip; • Integrationsprin-	• § 1 BImSchG schützt die Natur für den Menschen; • Integrierte Anlagengenehmigung nach § 6 BImSchG als Ausdruck inter-

Gerechtigkeit im Umweltrecht – Gerechtigkeitsprinzip

	insgesamt, soweit diese Schutzpflichten enthalten	• Vorsorge- und Vorbeugeprinzip; • Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung	Prinzip	räumlicher Integration; • Vorsorgeanforderungen der TA Luft zum Schutz von Ökosystemen; • Luftreinhalteplanung
Chancengerechtigkeit (Teilhaberechte, gerechte Verteilung von Umweltnutzen und Umweltlasten)	• No harm Regel; • Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen; • Prinzip der Gemeinschaftssache; • Gemeinsames Erbe der Menschheit; • Nachhaltige Entwicklung; • Verursacherprinzip; • Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit;	• Hohes Schutzniveau; • Ursprungsprinzip; • Verursacherprinzip; • Vorsorgeprinzip; • Grundsatz der Nachhaltigen Entwicklung; • Kooperationsprinzip; • Verfahrensrechte; • Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV	• Sozialstaatsprinzip; • Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG; • grundrechtliche Schutzpflichten; • Verfahrensrechte; • Schutz- und Vorsorgeprinzip ; • Verursacherprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Kooperationsprinzip; • Integrationsprinzip	• Einhaltung von Vorsorgepflichten durch Betreiber von (nicht) genehmigungsbedürftigen Anlagen nach § 5 BImSchG; • § 38 (Anforderungen an Herstellung und Betrieb von Fahrzeugen); • § 40 (Verkehrsbeschränkungen und -verbote); • § 47 (Luftreinhaltepläne).

Gerechtigkeit im Umweltrecht – GerechUm

	• Verfahrensrechte (Informations-, Konsultations- und Kooperationspflichten)			
Eigenrechte der Natur	• Kein Anknüpfungspunkt	• Kein Anknüpfungspunkt	• Kein Anknüpfungspunkt	• Keine Verwirklichung mit Recht der Luftreinhaltung
Befähigungsgerechtigkeit (Staat muss Bedingungen schaffen, damit der Mensch seine Fähigkeiten entfalten kann: Bildung, Gesundheitsfürsorge); größtmögliches eigenverantwortliches Handeln der Bürger	• Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (Erfüllungshilfe); • Verfahrensrechte (Informations-, Konsultations- und Kooperationspflichten); • Menschenrechte	• Ziel Gesundheitsschutz; • Hohes Schutzniveau; • Kooperationsprinzip; • Verfahrensrechte; • Grundrechtliche Schutzpflichten	• Grundrechte (Art. 2 Abs. 2 S. 1, 5 Abs. 1 und 3, 9 Abs. 1 GG) • Verfahrensrechte; • Sozialstaatsprinzip; • Demokratieprinzip • Rechtsstaatsprinzip; • Schutzprinzip; • Kooperationsprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Kompensationsprinzip	• Informations-, Beteiligungs- und Klagerrechte im BImSchG, siehe dazu § 10 BImSchG, § 2 UmwRG
Materielle Gerechtigkeitskonzepte				

Gerechtigkeit im Umweltrecht – GerechUm

(Verhältnismäßige) Gleichheit	• Prinzip der gemeinsamen aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit; • Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen; • Billigkeitsprinzip	• Art. 20, 21 GrCh,	• Sozialstaatsprinzip; • Rechtsstaatsprinzip; • Freiheits- und Gleichheitsrechte (Art. 2 Abs. 2 S. 1, 12, 14, 3 Abs. 1 und Abs. 3 GG)	• Genehmigungspflicht für Anlagen nach 4. BImSchV (aber Bedenken gegen Regelungsmethodik der 4. BImSchV; ungerechtfertigte Ausnahme in § 4 Abs. 2 BImSchG); • § 5 BImSchG (Vorsorge- und Schutzpflichten in Konkretisierung durch TA Luft); • § 38 (Anforderung an Fahrzeugemissionen und Kraftstoffqualität); • § 40 (Verkehrsbeschränkungen und -verbote); • § 47 (Luftreinhaltepläne). Verteilung der Umweltlasten nach dem Verursacherprinzip gem. § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG.
Abwägungsgebot (im Einzelfall), Stärkung der ökologi-	• Gebot der fairen und	• Grundsatz der Nachhaltigen	• Freiheitsrechte	• Vorsorgepflichten nach § 5 Abs. 1 Nr.

Gerechtigkeit im Umweltrecht – GerechUm

schen Aspekte	gerechten Aufteilung gemeinsamer natürlicher Ressourcen; • Nachhaltige Entwicklung; • Vorsorgeprinzip als prozeduraler Abwägungsmechanismus; • Billigkeitsprinzip	Entwicklung; • Querschnittsklausel; • Abwägungsgebote des Art. 191 Abs. 3 AEUV	• Art. 20a GG; • Rechtsstaatsprinzip; • Nachhaltigkeitsprinzip; • Integrationsprinzip	2 BImSchG in Form des Standes der Technik sind von jedem Anlagenbetreiber unabhängig von seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einzuhalten. • Integrativer Ansatz nach § 7 Abs. 1 S. 2 BImSchG, medienübergreifende Betrachtung von Umweltbelastungen
---------------	--	--	--	---

7 Optionen zur verbesserten Umsetzung der Gerechtigkeitskonzepte

In diesem Kapitel werden Optionen zur Behebung oder Verminderung von Gerechtigkeitsdefiziten im Recht der Luftreinhaltung aufgezeigt. Diese beziehen sich auf die Umsetzung der materiellen sowie formellen Dimension der Gerechtigkeitskonzepte.

7.1 Optionen zur Umsetzung der materiellen Dimension der Gerechtigkeitskonzepte (Hermann)

7.1.1 Vorgaben zur Aufnahme von Anlagen in die 4. BImSchV

Vor dem Hintergrund der verhältnismäßigen Gleichheit, sollte die Regelungssystematik der 4. BImSchV überdacht werden. So sollten transparente Kriterien eingeführt werden, anhand derer die Aufnahme von Anlagen in die 4. BImSchV bestimmt wird. Ziel ist es, dass alle Anlagen mit vergleichbaren Umweltauswirkungen gleich behandelt werden, d.h. die erhöhten Anforderungen genehmigungsbedürftiger Anlagen einzuhalten haben. Zu denken wäre z.B. an den Vorschlag von Jarass, die Genehmigungsbedürftigkeit an Emissionsmassenströme zu koppeln. Die Ausnahme für bestimmte Anlagen des Bergwesens nach § 4 Abs. 2 BImSchG sollte gestrichen werden.

7.1.2 Heranziehung von Verursachergruppen

Obwohl die Landwirtschaft ein wesentlicher Emittent von Ammoniak ist, können keine Reduktionsmaßnahmen im Rahmen von Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs.1 und 2 BImSchG, also in Kurzfristplänen, beschlossen werden, da für Ammoniak in der 39. BImSchV keine Immissionsgrenzwerte vorgesehen sind. Vielmehr können nur Maßnahmen im Rahmen von Luftreinhalteplänen gem. § 47 Abs. 3 BImSchG erlassen werden, wenn die Bundesländer mittels Rechtsverordnungen Untersuchungsgebiete nach § 44 Abs. 2 BImSchG erlassen, die diese beiden Stoffe betreffen. Da grundsätzlich Luftreinhalte- und Aktionspläne geeignete Instrumente sind um auch die Landwirtschaft als Verursacher in die Luftreinhalteplanung einzubeziehen, sollten auch für Ammoniak Immissionsgrenzwerte in der 39. BImSchV festgelegt werden. Somit könnten dem Gerechtigkeitskonzept der verhältnismäßigen Gleichheit zwischen Emittenten von Luftschadstoffen Rechnung getragen werden.

7.1.3 Stärkung der Vorsorgepflichten

Mit der Stärkung der Vorsorgepflichten im Recht der Luftreinhaltung kann die Verwirklichung verschiedener Gerechtigkeitskonzepte unterstützt werden. Ausgangspunkt bildet dabei das Verständnis des Vorsorgeprinzips als multifunktionales Gebot, mit dem insbesondere ein Sicherheitsabstand zur Grenze schädlicher Umwelteinwirkungen geschaffen werden soll sowie der Schutz vor (insbesondere persistenten und akkumulierbaren) Schadstoffen bezweckt wird.

Die Anpassung von Altanlagen an den Stand der Technik soll zu Emissionsminderungen führen, die den Sicherheitsabstand zur Grenze schädlicher Umwelteinwirkungen im Sinne der Vorsorge verbessert. Die räumliche Verteilung von (Alt-)anlagen, die dem Stand der Technik entsprechen, und Anlagen, für die dies nicht gilt, führt zu einer unterschiedlichen Ausschöpfung des Sicherheitsabstandes zur Schädlichkeitsschwelle, die durch die Immissionswerte vorgegebenen wird. In der Folge ist von Gebieten mit un-

terschiedlicher Luftqualität auszugehen. Erfolgt die Anpassung an den Stand der Technik nicht (z.B. weil sie nicht verhältnismäßig ist) oder nur in langen Zeiträumen, ist dies insbesondere in Gebieten mit einer hohen Schadstoffbelastung (knapp unterhalb der Gefahrenschwelle) im Hinblick auf die Verwirklichung der verhältnismäßigen Gleichheit problematisch. Zwar verfolgt das BImSchG unterhalb der Gefahrenschwelle nicht das Ziel einer einheitlichen Luftqualität, aber gleichwohl führt die Nichtausschöpfung von möglichen Entlastungspotenzialen zu einer – rechtlich zulässigen - Ungleichbehandlung⁵⁵⁷ von Bewohnern stark belasteter Gebiete gegenüber Bewohnern in Gebieten mit guter Luftqualität.

Im Hinblick auf das zweite Ziel der Vorsorge, sind Verbesserungen bei sich akkumulierenden Schadstoffen, wie Schwermetalle, notwendig und werden durch die die EG-Richtlinie 2004/107/EG und die 39. BImSchV angestrebt. Diese Zielsetzung dient der Verwirklichung der intergenerationellen Gerechtigkeit, denn die Anreicherung dieser Schadstoffe im Boden beeinträchtigt ihre Nutzung durch zukünftige Generationen. Deshalb sollte gerade bei diesen Stoffen die Freihaltung von Nutzungsräumen im Sinne des Vorsorgeprinzips gestärkt werden.

Im Sinne der zuvor genannten Gerechtigkeitskonzepte sind im Bereich der Anlagengenehmigung verschiedene (alternative) Ansatzpunkte zur Stärkung der Vorsorge denkbar:

a) Die Einführung eines Versagungsermessens:

Mit der Einführung eines Versagungsermessens bei der Anlagengenehmigung wird den Immissionsschutzbehörden ein Instrument in die Hand gegeben, um im Vorsorgebereich angesiedelte, gesetzlich vorgeschriebene Umweltqualitätsziele – wie sie in der 39. BImSchV genannt sind - auch tatsächlich zu erreichen.⁵⁵⁸

b) Die Befristung der Anlagengenehmigung:

Das Immissionsschutzrecht gestattet dem Genehmigungsinhaber eine zeitlich unbefristete Nutzung des Umweltguts „Luft“. ⁵⁵⁹ Im Wasserrecht ist für eine Gewässerbenutzung hingegen eine Befristung „von Amts wegen“ vorgesehen. ⁵⁶⁰ Es ist nicht ersichtlich welcher sachliche Rechtfertigungsgrund für diese unterschiedliche Behandlung der Umweltgüter „Luft“ und „Wasser“ herangezogen wird. Wichtige Gesichtspunkte für die Befristung einer Genehmigung sind z.B. die Lebensdauer der nicht auswechselbaren Komponenten der Anlage und die allgemeine technologische Entwicklung.⁵⁶¹

⁵⁵⁷ Reh binder spricht von „einfacher Ungleichheit“, die insofern unbedenklich sei, als sie „nicht auf Kosten der Menschen in benachteiligten Gebieten geht“, vgl. Reh binder, Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, 2008, S. 105, 116.

⁵⁵⁸ Vgl. die gleich Forderung des SRU (2012), Rn 13 im Hinblick auf die verbesserte Umsetzung europarechtlicher Vorgaben des integrierten Umweltschutzes.

⁵⁵⁹ Eine Befristung ist im BImSchG nur auf Betreiben des Antragstellers möglich (§ 12 Abs. 2 BImSchG).

⁵⁶⁰ Die wasserrechtliche Erlaubnis kann von Amtswegen befristet werden (§ 7 Abs. 1 S. 1, 2. Hs. WHG).

⁵⁶¹ Vgl. auch Kloe pfer, in: Denkschrift für ein Umweltgesetzbuch, BMU, 1993, S. 94.

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.⁵⁶²

Mit der Möglichkeit zur Befristung würde das Verhältnis von Rechtssicherheit und Stabilität einerseits und dem Bedürfnis nach Fortschritt und Zielvorgabe andererseits neu geregelt. Da ein bislang nahezu „unbegrenzter“ Vertrauensschutz auf den Bestand der Genehmigung bei einer befristeten Genehmigung nicht entstehen würde, könnte die Genehmigung auch nicht mehr als „befreiende Risiko-verlagerung vom Verursacher auf den Staat missverstanden werden“.⁵⁶³ Bei der unbefristeten Genehmigung besteht die formal gesicherte Rechtsposition, dass die Anlage zum Zeitpunkt der Behördenentscheidung gesetzmäßig ist. Daraus wird geschlossen, dass aufgrund dieser Stabilisierungsfunktion der Staat das Risiko unvorhergesehener Änderungen zu tragen habe, was derzeit dazu führt, dass die Möglichkeiten von Behörden stark beschränkt sind, bei im Vergleich zu modernen Anlagen stark umweltbelastenden Altanlagen effektiv steuernd einzugreifen. Allerdings birgt die Befristungen auch die Gefahr, dass innerhalb der Frist Anpassungen an den Stand der Technik vom Anlagenbetreiber nicht durchgeführt werden bzw. behördliche Anordnungen beklagt werden, da die Rechtssicherheit für die Investition nur bis zum Ablauf der Befristung besteht.

7.2 Optionen zur Umsetzung der formellen Dimension der Gerechtigkeitskonzepte

Zum Ausgleich der - wenn auch geringen – Defizite bei der Realisierung der Befähigungsrechte erscheinen einige Ergänzungen der Verfahrensrechte erforderlich.

So wäre es wichtig, die Klagerechte von Vereinigungen auch auf die Überprüfbarkeit einer UVP-Vorprüfung auszuweiten. Dies unter der Berücksichtigung, dass auch Vorhaben, die nicht per se einer UVP unterliegen, im konkreten Einzelfall massive negative Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Hierzu könnte das UmwRG geändert werden und entsprechend der gerichtlichen Überprüfbarkeit der UVP angeglichen werden.

Der Zeitraum von einem Monat und zwei Wochen, in dem potenzielle Einwender die Genehmigungsunterlagen einsehen können und ihre Einwendungen bei der zuständigen Behörden eingereicht haben müssen, sollte verlängert werden, z.B. indem die Auslegungsfrist auf 6 Wochen ausgedehnt wird. Dies würde zu einer Stärkung des Konzepts der Befähigungsgerechtigkeit im Immissionsschutzrecht führen.

Eine weiterer Vorschlag bezieht sich auf Änderungen für das Vereinfachte Verfahren, nach § 19 BImSchG. Aufgrund der Bedeutung dieses Verfahrens in der immissionsschutzrechtlichen Zulassung ist hier besonderes Augenmerk auf die Einschränkungen der Befähigungsgerechtigkeit zu lenken. Völlig außer Acht bleibt bei dieser Regelung,

⁵⁶² Ziekow, VwVfG, 2006, § 36 Rn. 7; BVerwGE 59, 284, 292f.

⁵⁶³ Hermes, Wirkung behördlicher Genehmigungen, in: Becker- Schwarzer, Köck, Kupka, v. Schwanenflügel, (Hrsg.), Wandel der Handlungsformen im Öffentlichen Recht, 1991, S. 187, 205.

dass kumulierende Wirkungen von Anlagen auftreten können – dies wird z.B. im UVP-Recht anders gehandhabt. Ein weiterer Einwand bezieht sich auf die „Genehmigungsferne“ des Verordnungsgebers. Hier muss vorgebracht werden, dass eine fachlich zuständige Behörde – wieder vergleichbar dem UVP-Recht bei der Vorprüfung im Einzelfall – sachgerechter entscheiden könnte, ob eine Anlage potenziell geeignet ist, umweltgefährdende Wirkung zu entfalten. Hier sollte entsprechend vorgesehen werden, dass kumulierende Wirkungen zu berücksichtigen sind. Dies kann unterstützt werden durch die Etablierung eines Informations- und Beteiligungsrechtes für betroffene Nachbarn und für Naturschutzverbände sowie Umweltvereinigungen, die wie z.B. Träger öffentlicher Belange oder andere Behörden zumindest die Möglichkeit eingeräumt bekommen, die Unterlagen zu sichten und Stellungnahmen abzugeben.

Zu den Klagemöglichkeiten für die Luftreinhaltepläne ist anzumerken, dass eine gesetzliche Anpassung angeraten erscheint, um weitere Zweifelsfälle auszuräumen und auch die Umweltvereinigungen in ihrer Rechtsposition zu stärken. Dies würde die Bedeutung der Befähigungsgerechtigkeit und der Teilhaberechte als Ausfluss der Chancengerechtigkeit befördern. Zudem sollte geklärt werden, gegen wen und worauf ein Bürger bei Nichteinhaltung von Luftreinhalteplänen klagen kann.

Grundsätzlich wäre es auch ein positives Signal des bundesdeutschen Gesetzgebers, die Einschränkungen, die durch die Beschleunigungsgesetzgebung entstanden sind, zurückzunehmen, dies betrifft den fakultativen Erörterungstermin. Eine grundsätzliche Beteiligungsposition von Umweltvereinigungen wäre – losgelöst von der Frage der UVP-Pflichtigkeit – ein weiteres positives Signal, die Verfahrensrechte im Sinne einer besseren Beachtung, Einhaltung und Überprüfbarkeit materieller Gesichtspunkte zu verbessern.

8 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. So können die dargestellten rechtsphilosophischen Konzepte der formellen und materiellen Gerechtigkeit sowie die Ziele, Prinzipien und Abwägungsgebote sowie Grundrechte für alle Umweltrechtsbereiche Geltung beanspruchen. Fragen nach der Umsetzung der Generationengerechtigkeit, der ökologischen Gerechtigkeit, der Befähigungsgerechtigkeit, der verhältnismäßigen Gleichheit sowie nach der Anwendung des Abwägungsgebots und -verfahrens stellen sich auch im Wasser-, Boden-, Berg-, Atom-, Abfall- oder Lärmschutzrecht.

Insbesondere bietet es sich an, die Bereiche des besonderen Umweltrechts an dem im Grundgesetz verankerten Maßstab der (verhältnismäßigen) Gleichheit im Sinn von Art. 3 GG zu messen. 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) auf ihre Inanspruchnahme bei Schutz- und Vorsorgeanforderungen untersucht werden oder die unterschiedlichen Verursacher von Schadstoffbelastungen für das Grund- oder Oberflächenwasser (z.B. kommunale Kläranlagen, gewerbliche Einleiter und die Landwirtschaft) an diesem Maßstab gemessen werden. Ferner könnte auf Seite der Betroffenen ungleiche Belastungen durch Lärm oder durch Schadstoffe im Trinkwasser im Hinblick auf die Einhaltung von Schutz- und Vorsorgewerten untersucht werden. Ein besonders wichtiger Schritt aus dem Sicht betroffener Bürger dürfte darin liegen bei der Frage nach verhältnismäßiger Gleichheit den sektoralen Untersuchungsansatz dieser Studie zu verlassen und den Blick auf die Gesamtbelastung eines Gebietes zu richten. Ein Instrument zur Ermittlung der Gesamtbelastungssituation eines Gebietes bietet z.B. die „Berliner Umweltgerechtigkeitskonzeption“ mit der Räume mit Mehrfachbelastungen⁵⁶⁴ identifiziert wurden und in der Berliner Umweltgerechtigkeitskarte 2014 abgebildet sind. Auf der Grundlage der kleinräumigen Umweltbelastungsanalyse werden nach diesem Konzept auf der Planungsebene ressortübergreifende Handlungsprämissen und -schwerpunkte festgelegt, die dann durch Maßnahmen zur Vermeidung oder Minderungen von Umweltbelastungen umgesetzt werden sollen.⁵⁶⁵ Mit dem Blick auf die Gesamtbelastung eines Gebietes wäre dann zu überlegen, wie das Trennungs- und Bündelungsprinzip bei der Belastung aus 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.

⁵⁶⁴ Zur Ermittlung von Mehrfachbelastungen werden bestimmte Kernindikatoren (Lärm, Luftbelastung, Grünflächenversorgung und bioklimatische Belastung) sowie Ergänzungsindikatoren, die aus den Bereichen Gesundheit, Städtebau, Stadtentwicklung oder Risikomerkmale entwickelt wurden, betrachtet. Siehe dazu ausführlich: Klimeczek, H.-J., Umweltgerechtigkeit im Land Berlin – Zur methodischen Entwicklung des zweistufigen Berliner Umweltgerechtigkeitsmonitorings in: UMID, Ausgabe 2 2014, S. 18 ff.

⁵⁶⁵ Siehe vorherige FN, S. 16 ff.

Ebenso wie im Recht der Luftreinhaltung ist auch in den anderen Bereichen des besonderen Umweltrechts bei der ungleichen Belastung von Gebieten/Bürgern mit Umweltschadstoffen zwischen Pflichten zum Schutz der Gesundheit von Menschen und der Umwelt sowie im Bereich von Vorsorgepflichten zu unterscheiden. Auch in den anderen Umweltbereichen kann von einer „einfachen Ungleichheit“ ausgegangen werden, wenn sich die Belastung der Menschen oder Gebiete im Bereich der Vorsorge unterscheidet. Betrifft die Ungleichheit aber Verstöße gegen Schutzpflichten liegt eine „gravierenden“ Verletzung der Gleichheit vor.

Bei der Umsetzung von Maßnahmen zum Abbau der Ungleichheit in den anderen Gebieten des besonderen Umweltrechts ist ebenfalls das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu wahren. Es kann deshalb auch in diesen Bereichen zu Problemen bei der Einhaltung von Schutzpflichten kommen, gerade wenn eine Vielzahl von Verursachern dafür verantwortlich ist. Verfolgt man zur Lösung einen planungsrechtlichen Ansatz wie bei der Luftreinhalteplanung gem. § 47 BImSchG, so bietet sich eine entsprechende Anwendung der Vorschriften an. Danach wäre z.B. auch im Wasser-, Boden- oder Lärmschutzrecht die Verursacherauswahl nach § 47 Abs. 4 BImSchG vorzunehmen, d.h. die Verursachungsanteile der im Plangebiet befindlichen Emittenten ist maßgeblich für die Heranziehung zu Vermeidungs- und oder Verminderungsmaßnahmen. Auch dann ist die Maßnahmenauswahl durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt. Dies bedeutet, dass das Verhältnis zwischen dem Aufwand der Durchführung der Maßnahmen und der zu erreichenden Belastungsminderung ebenso zu beachten ist wie die Frage welcher Emittent den gleichen Erfolg mit dem geringsten Aufwand erreichen kann. Auch dann müsste in Abweichung vom Verursacherprinzip gegen einen Verursacher verstärkt vorgegangen werden können, wenn sich Maßnahmen gegen einen anderen Verursacher als nicht geeignet erweisen. Ferner können völlig unangemessene Belastungen bei einem Verursacher zum Ausweichen auf andere Verursacher führen.

Da § 47 Abs. 4 S. 1 BImSchG das Verursacherprinzip umsetzt⁵⁶⁶, also ein generelles Prinzip des Umweltrechts, könnte eine entsprechende Regelung auch in den anderen Bereichen des besonderen Umweltrechts aufgenommen werden. 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.

⁵⁶⁶ Jarass, Bundesimmissionsschutzgesetz, 2013, § 47, Rn 18 und 18a.

9 Quellenverzeichnis

- Aaken, Anne van (2003): „Rational Choice“ in der Rechtswissenschaft, Baden-Baden 2003.
- Appel, Ivo (2001): Europas Sorge um die Vorsorge. Zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, NVwZ, S. 395 – 398.
- Appel, Ivo (2005): Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge. Zum Wandel der Dogmatik des Öffentlichen Rechts am Beispiel des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht, Tübingen 2005.
- Appel, Ivo (2014): § 2 - Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch, Hans-Joachim (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. München 2014.
- Bartholomäi, Reinhard (1997): Sustainable Development und Völkerrecht. Nachhaltige Entwicklung und intergenerative Gerechtigkeit in der Staatenpraxis, Baden-Baden 1997.
- Beaucamp, Guy (2002): Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht. Untersuchungen zur völkerrechtlichen, europarechtlichen, verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Relevanz eines neuen politischen Leitbildes, Tübingen 2002.
- Beck, Helmuth (1994): Die Differenzierung von Rechtspflichten in den Beziehungen zwischen Industrie- und Entwicklungsländern. Eine völkerrechtliche Untersuchung für die Bereiche des internationalen Wirtschafts-, Arbeits- und Umweltrechts, Frankfurt a.M., Berlin, Bern, New York, Paris, Wien 1994.
- Beyerlin, Ulrich (2000): Umweltvölkerrecht, München 2000.
- Beyerlin, Ulrich (2002): „Prinzipien“ im Umweltvölkerrecht – ein pathologisches Phänomen?, in: FS Steinberger, Berlin/Heidelberg/New York, S. 31 ff.
- Beyerlin, Ulrich (2005): Umweltschutz und Menschenrechte, ZaöRV, S. 525 – 542.
- Beyerlin, Ulrich (2013): Umweltvölkerrecht, in: Kube, Hanno/Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Palm, Ulrich/Puhl, Thomas/Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, I - Staat und Verfassung, § 106, Heidelberg/München/Landsberg/Frechen/Hamburg, § 106, S. 1127 – 1135.
- Bock, Wolfgang (2006): Gerechtigkeit als Prinzip des Rechts, in: Rechtstheorie, S. 329 ff.
- Bosselmann, Klaus (1986): Eigene Rechte für die Natur? Ansätze einer ökologischen Rechtsauffassung, KJ, S. 1 - 22.
- Bosselmann, Klaus/Calliess (1998), Ökologische Grundrechte. Zum Verhältnis zwischen individueller Freiheit und Natur. Baden-Baden.
- Bosselmann, Klaus/Schröter, Michael (2001): Umwelt und Gerechtigkeit, Baden-Baden 2001.
- Braun, Johann (2001): Rechtsphilosophie im 20. Jahrhundert. Die Rückkehr der Gerechtigkeit, München 2001.
- Bruch, David (2013): Zur grundrechtlichen Übermacht von Umweltbelastern, in: Franzius/Lejeune/v. Lewinski/Meßerschmidt/Michael/Rossi/Schilling/Wysk (Hrsg.), Beharren. Bewegen., Festschrift für Michael Klopfer zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 333 – 346.

- Buck, Matthias/Verheyen, Roda (2014): Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., München 2014, S. 1 ff.
- Calliess, Christian (2001): Rechtsstaat und Umweltstaat. Zugleich ein Beitrag zur Grundrechtsdogmatik im Rahmen mehrpoliger Verfassungsrechtsverhältnisse, Tübingen 2001.
- Calliess, Christian (2012): Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung: Zur Konkretisierung eines politischen Konsensbegriffes durch Recht, in: Ruffert (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts. Festschrift für Professor Dr. Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 515 - 530.
- Cancik, Pascale (2008): Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung – eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, DVBl. 2008, S. 546 – 555.
- Cancik, Pascale (2011): Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation, ZUR 2011, S. 283 - 296.
- Caspar, Johannes (1997): Ökologische Verteilungsgerechtigkeit und moderner Rechtsstaat am Beispiel des Klimaschutzes, in: ARSP, S. 338 ff.
- Czajka, Dieter (2014) in: Feldhaus, Gerhard, Bundesimmissionsschutzrecht - Kommentar, München 2014.
- Czarnecki, Ralph (2008): Verteilungsgerechtigkeit im Umweltvölkerrecht. Dogmatik und Umsetzung, Berlin 2008.
- Dabrock, Peter (2010): Befähigungsgerechtigkeit als Ermöglichung gesellschaftlicher Inklusion, in: Otto/Ziegler (Hrsg.), Capabilities - Handlungsbefähigung und Verwirklichungschancen in der Erziehungswissenschaft, 2. Aufl. Wiesbaden 2010, S. 26 ff.
- Denninger, Erhard (2011): § 193 - Staatliche Hilfe zur Grundrechtsausübung durch Verfahren, Organisation und Finanzierung, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. IX, 3. Aufl., Heidelberg 2011.
- Dieckmann, Nina (2013): Umweltgerechtigkeit in der Stadtplanung, NVwZ, S. 1575 – 1581.
- Diegmann, Volker et. al.(2014): Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung (UBA-Texte 26/2014), Dessau-Roßlau 2014.
- Di Fabio, Udo (1998): Das Recht offener Staaten. Grundlinien einer Staats- und Rechtstheorie, Tübingen 1998.
- Dolzer, Rudolf/Kreuter-Kirchhof, Charlotte (2010): Das Umweltvölkerrecht als Wegweiser neuer Entwicklungen des allgemeinen Völkerrechts, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, Berlin 2010, S. 91 - 117.
- Dreier, Ralf (1991): Recht und Gerechtigkeit, in: Grimm (Hrsg.), Einführung in das Recht, 2. Aufl., Heidelberg 1991, S. 95 ff.
- Durner, Wolfgang (2001): Common Goods: Statusprinzipien von Umweltgütern im Völkerrecht, Baden-Baden 2001.
- Dworkin, Ronald (1984): Bürgerrechte ernstgenommen, Frankfurt a.M. 1984.

- Ekardt, Felix (2013): Umweltverfassung und „Schutzpflichten“. Zugleich zu Nachhaltigkeit, Recht, Verhältnismäßigkeit und Abwägung, NVwZ, S. 1105 – 1110.
- Epiney, Astrid (2000): Das "Verbot erheblicher grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen": Relikt oder konkretisierungsfähige Grundnorm?, in: AVR 33, S. 309 ff.
- Epiney, Astrid (2007): "Gerechtigkeit" im Umweltvölkerrecht, in: APuZ, Ökologische Gerechtigkeit, S. 31 – 38.
- Epiney, Astrid (2010): Kommentierung zu Art. 20a GG, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Das Bonner Grundgesetz, Band 2, 6. Aufl., München 2010.
- Epiney, Astrid (2013): Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden 2013.
- Epiney, Astrid/Scheyli, Martin (1998): Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998.
- Epp, Astrid (1998): Divergierende Konzepte von „Verfahrensgerechtigkeit“. Eine Kritik der Procedural Justice Forschung, Berlin 1998.
- Erben, Cosima (2005): Das Vorsorgegebot im Völkerrecht, Berlin 2005.
- Feldhaus, Gerhard (1980): Der Vorsorgegrundsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes DVBl. 1980, S. 133 - 139.
- Feldhaus, Gerhard (2014): Bundesimmissionsschutzrecht- Kommentar, München 2014.
- Fögen, Marie Theres (2007): Das Lied vom Gesetz, München 2007.
- Forst, Rainer (2007): Das Recht auf Rechtfertigung. Elemente einer konstruktivistischen Theorie der Gerechtigkeit, Frankfurt a.M 2007.
- Füßer, Klaus / Lau, Marcus (2014), Critical Loads in der Vorhabenzulassung: Anwendbarkeit, Methodik, Kumulationsbetrachtung, Bagatell- und Irrelevanzschwellen, UPR 2014, S. 121 -131.
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2008), Nachhaltigkeit und Völkerrecht, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 137 ff.
- Gärditz, Klaus Ferdinand (2014): Art. 20a GG, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, München 2014.
- Gassner, Erich (2014): Zur Maßstabsqualität des Art. 20a GG, NVwZ, S. 1140 - 1142.
- Gehne, Katja (2011): Nachhaltige Entwicklung als Rechtsprinzip. Normativer Aussagegehalt, rechtstheoretische Einordnung, Funktionen im Recht, Tübingen 2011.
- Gethmann, Carl Friedrich/Kloepfer, Michael/Reinert, Sigrid (1995): Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat, Bonn 1995.
- Glass, Christian (2008): Die gemeinsame, aber unterschiedliche Verantwortlichkeit als Bestandteil eines umweltvölkerrechtlichen Prinzipiengefüges. Konkretisierungsvorschläge für künftige Übereinkommen zum Schutz globaler Umweltgüter, Berlin 2008.
- Gosepath, Stefan (2004): Gleiche Gerechtigkeit. Grundlagen eines liberalen Egalitarismus, Frankfurt a.M. 2004.

- Graf Vitzthum, Wolfgang (2013): Begriff, Geschichte und Rechtsquellen des Völkerrechts, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. Berlin/Boston.
- Grzeszick, Bernd (2007): Art. 20 (VI), in: Maunz/Dürig (Hrsg.), Grundgesetz, München 2007.
- Hansjürgens, Bernd (2001): Das Verursacherprinzip als Effizienzregel, in: Gawel (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht, Grundsatzfragen einer wirtschaftlichen Umweltnutzung aus rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, S. 381-396, Baden-Baden 2001.
- Hansmann, Klaus (2003), Die neue TA Luft, NVwZ 2003, S. 266 – 274.
- Hansmann, Klaus (2014), in: Beckmann, Martin; Mann, Thomas; Durner, Wolfgang; Röckinghausen, Marc. (Hrsg.) Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 2014.
- Hansmann, Klaus; Röckinghausen, Marc (2014) in: Beckmann, Martin; Mann, Thomas; Durner, Wolfgang; Röckinghausen, Marc (Hrsg.) Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 2014.
- Hauff, Volker; World Commission on Environment and Development (WCED) (Hrsg.), Our Common Future, 1987, S. 43 (herunterzuladen unter: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (so am 10.2.2015).
- Hayek, Friedrich August von (1981): Recht, Gesetzgebung und Freiheit, Bd. 2, Die Illusion der sozialen Gerechtigkeit. Landsberg am Lech.
- Heintschel von Heinegg, Wolff (2014): § 50 - Gewohnheitsrechtliche Grundsätze und Regeln des Umweltvölkerrechts, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. München.
- Heintschel von Heinegg, Wolff (2014): § 20 – Quellenübergreifende Probleme, in: Ipsen (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. München 2014.
- Heselhaus, Sebastian/Marauhn, Thilo (2005) Straßburger Springprozession zum Schutz der Umwelt – Ökologische Menschenrechte nach den Hatton-Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, EuGRZ, S. 549.
- Heun, Werner (2004): Kommentierung zu Art. 3 GG, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, Bd. I, 2. Aufl. Tübingen 2004.
- Hinds, Caroline (1992): Das Prinzip „sic utere tuo ut alienum non laedas“ und seine Bedeutung im internationalen Umweltrecht, in: AVR 30, S. 298 ff.
- Höffe, Otfried (2006): Gerechtigkeit in Zeiten der Globalisierung, in: Merkur 60, S. 1113 ff.
- Hofmann, Hasso (2000): Einführung in die Rechts- und Staatsphilosophie, Darmstadt 2000.
- Hofmann, Hasso; Koch, Hans-Joachim (2014) in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar-Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2014.
- Holländer, Pavel (2003): Abriß einer Rechtsphilosophie. Strukturelle Überlegungen, Berlin 2003.
- Hollerbach, Alexander (1986): Gerechtigkeit und Recht, in: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, Bd. 2, 7. Aufl. Freiburg i. Br. 1986, S. 898 ff.
- Horn, Christoph/Scarano, Nico (2002): Philosophie der Gerechtigkeit. Texte von der Antike bis zur Gegenwart, Frankfurt a.M. 2002.

- Huber, Wolfgang (2000): Gerechtigkeit und Recht, in: Schmidinger (Hrsg.), Gerechtigkeit heute. Anspruch und Wirklichkeit, Innsbruck/Wien 2000, S. 31 ff.
- Huster, Stefan (1993): Rechte und Ziele. Zur Dogmatik des allgemeinen Gleichheitssatzes, Berlin 1993.
- Huster, Stefan (2000): Kommentierung zu Art. 3 GG, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Berlin 2000.
- Ipsen, Knut (2014): § 1 – Regelungsbereich und Geltungsgrund des Völkerrechts, in: ders. (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl., München 2014.
- Isensee, Josef (2000): Gerechtigkeit – zeitlose Idee im Verfassungsstaat der Gegenwart, in: Schmidinger (Hrsg.), Gerechtigkeit heute. Anspruch und Wirklichkeit, Innsbruck/Wien 2000, S. 253 ff.
- Jagels-Sprenger, Monika (1991): "Common Heritage of Mankind". Vom internationalen Nutzungs- und Verteilungsregime zur Herausbildung einer Bewirtschaftungsordnung zum Schutz der natürlichen Ressourcen, KJ, S. 409 – 424.
- Jarass, Hans D. (2013): Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 2. Aufl. München 2013.
- Jarass, Hans D. (2013): Bundesimmissionsschutzgesetz, 10. Aufl. München 2013.
- Jarass, Hans D. (2011): Immissionsschutzrechtlicher Anlagenbegriff und Reichweite der Genehmigungsbedürftigkeit, UPR 2011, S. 201 – 207.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo (2012): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl. 2012, München 2012.
- Kahl, Wolfgang (2008): Einleitung: Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 1 ff.
- Kahl, Wolfgang (2008): Nachhaltigkeit und Institutionen – eine rechtswissenschaftliche Sicht. in: Kahl (Hrsg.), Nachhaltigkeit als Verbundbegriff, Tübingen 2008, S. 267 ff.
- Kahl, Wolfgang (2009): Staatsziel Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit, DÖV, S. 2 ff.
- Kahl, Wolfgang (2012): Art. 191 AEUV, in: Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, 2. Aufl. München 2012.
- Kahl, Wolfgang (2014): „Soziale Gerechtigkeit" oder Generationengerechtigkeit? Zur Notwendigkeit der Wiederbelebung einer verfassungspolitischen Debatte aus aktuellem Anlass, ZRP, S. 17 ff.
- Kaufmann, Arthur (1997): Rechtsphilosophie, 2. Aufl. München 1997.
- Kaufmann, Matthias (1996): Rechtsphilosophie, Freiburg/München 1996.
- Kellersmann, Bettina (2000): Die gemeinsame, aber differenzierte Verantwortlichkeit von Industriestaaten und Entwicklungsländern für den Schutz der globalen Umwelt. Berlin/Heidelberg/New York 2000.
- Kelsen, Hans (1960): Das Problem der Gerechtigkeit, in: ders., Reine Rechtslehre, 2. Aufl., Wien 1960, S. 355 ff.
- Kewenig, Wilhelm A. (1981): Common heritage of mankind - politischer Slogan oder völkerrechtlicher Schlüsselbegriff?, in: v. Münch (Hrsg.), Staatsrecht-Völkerrecht-

- Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag, Berlin, New York 1981, S. 385 – 406.
- Kim, Dokyun (2004): Gerechtigkeit und Verfassung. Eine Rawlsche Deutung der bundesverfassungsgerichtlichen Formel „eine am Gerechtigkeitsgedanken orientierte Betrachtungsweise“, Baden-Baden 2004.
- Kirchhof, Paul (2010): § 181 - Allgemeiner Gleichheitssatz, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VIII, 3. Aufl., Heidelberg 2010.
- Kleiber, Michael (2014): Der grundrechtliche Schutz künftiger Generationen, Tübingen 2014.
- Kloepfer, Michael (2000): Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit, in: DVBl., S. 750 ff.
- Kloepfer, Michael (2004): Umweltrecht, 3. Aufl. München 2004.
- Kloepfer, Michael (2005): Art. 20a GG, in: Dolzer/Vogel/Graßhof (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Heidelberg 2005.
- Kloepfer, Michael (2006): Umweltgerechtigkeit. Environmental Justice in der deutschen Rechtsordnung, Berlin 2006.
- Kloepfer, Michael (2008): Aspekte der Umweltgerechtigkeit, JöR n.F. 56, S. 1 ff.
- Kloepfer, Michael (1998): Umweltschutzrecht, 2. Aufl. München 1998.
- Kloepfer, Michael/Reinert, Sigrid (1995): Umweltprobleme als Verteilungsprobleme in rechtlicher Sicht, in: Gethmann/Kloepfer/Reinert (Hrsg.), Verteilungsgerechtigkeit im Umweltstaat, Bonn 1995, S. 23 ff.
- Kluth, Winfried (2013): Gerechtigkeit, in: Kube, Hanno/Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Palm, Ulrich/Puhl, Thomas/Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Bd. I - Staat und Verfassung, § 29, S. 325–331, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2013.
- Knauf, in (2014): Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar-Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2014.
- Koch, Hans-Joachim (2001): Wege zu einer umweltverträglichen Mobilität - Entwicklungslinien des Verkehrsumweltrechts, in: Dolde, Klaus-Peter (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001.
- Koch, Hans, Joachim (2007): Die Verbandsklage im Umweltrecht, NVwZ, S. 369 ff.
- Kokott, Juliane (2013): Equity in International Law, in: Toth (Hrsg.), Fair weather? Equity Concerns in Climate Change, London 2013, S. 391 – 435.
- Koller, Peter (1987): Theorie des Rechts, 2. Aufl., Wien/Köln/Weimar 1987.
- Koselleck, Reinhart (2003): Geschichte, Recht und Gerechtigkeit, in: ders., Zeitschichten. Studien zur Historik, Frankfurt a.M. 2003, S. 336 ff.
- Kreuter-Kirchhof, Charlotte (2005): Neue Kooperationsformen im Umweltvölkerrecht. Die Kyoto-Mechanismen, Berlin 2005.
- Kriele, Martin (1976): Theorie der Rechtsgewinnung, 2. Aufl., Berlin 1976.

- Krüper, Julian (2009): Gemeinwohl im Prozess. Elemente eines funktionalen subjektiven Rechts auf Umweltvorsorge. Berlin 2009.
- Krüper, Julian (2014): Neudefinition des „subjektiven öffentlichen Rechts“ - der citizen als umweltdienender Kläger?, in: Klopfer (Hg.): Rechtsschutz im Umweltrecht. Berlin S. 163–185.
- Kugler, Roland (2010): Sind die bundesdeutschen Aktionspläne nach § 47 II BImSchG mit dem Europarecht vereinbar?, NVwZ 2010, S. 279 – 283.
- Kunig, Philip (2013): Völkerrecht und deutsches Recht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.) Völkerrecht, 6. Aufl. Berlin, Boston 2013.
- Kunz, Karl-Ludwig/ Mona, Martino (2006): Rechtsphilosophie, Rechtstheorie, Rechtssoziologie. Eine Einführung in die theoretischen Grundlagen der Rechtswissenschaft, Bern/Stuttgart/Wien 2006.
- Landmann/Rohmer, Beckmann, Martin/ Durner, Wolfgang/ Mann, Thomas/ Röckinghausen, Marc (Hrsg.), Umweltrecht, München, Stand August 2013.
- Laskowski, Silke Ruth (2010): Das Menschenrecht auf Wasser. Die rechtlichen Vorgaben zur Sicherung der Grundversorgung mit Wasser und Sanitärleistungen im Rahmen einer ökologisch-nachhaltigen Wasserwirtschaftsordnung. Tübingen 2010.
- Laubinger, Hans-Werner (2011): Art. 41 GRCh (Recht auf eine gute Verwaltung) im Lichte des deutschen Verwaltungsrechts, in: Mehde/Ramsauer/Seckelmann (Hrsg.), Staat, Verwaltung, Information, Festschrift für Hans Peter Bull zum 75. Geburtstag, Berlin 2011, S. 659 – 682.
- Lenze, Anne (2007): Gleichheitssatz und Generationengerechtigkeit, Der Staat 46, S. 89 - 108.
- Loretan, Adrian (2005): Überpositive Gerechtigkeitstheorien sind unentbehrlich! Rechtsphilosophische Überlegungen, in: Richli (Hrsg.), Wo bleibt die Gerechtigkeit? Zürich 2005.
- Luhmann, Niklas (1973): Gerechtigkeit in den Rechtssystemen der modernen Gesellschaft, Rechtstheorie 4, S. 131 ff.
- Luhmann, Niklas (1974): Rechtssystem und Rechtsdogmatik, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1974.
- Luhmann, Niklas (1993): Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt a.M. 1993.
- Lühle, Stefan (1998): Beschränkung und Verbote des Kraftfahrzeugverkehrs zur Verminderung der Luftbelastung – Das deutsche Immissionsschutzrecht in seinen verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Rahmen, Berlin 1998.
- Mahlmann, Matthias (2010): Rechtsphilosophie und Rechtstheorie. Baden-Baden.
- Marauhn, Thilo (2010): Menschenrecht auf eine gesunde Umwelt – Trugbild oder Wirklichkeit?, in: Giegerich/Proelß (Hrsg.), Bewahrung des ökologischen Gleichgewichts durch Völker- und Europarecht, Berlin 2010, S. 11 ff.
- Martini, Mario (2008) Der Markt als Instrument hoheitlicher Verteilungslenkung. Möglichkeiten und Grenzen einer marktgesteuerten staatlichen Verwaltung des Mangels, Tübingen 2008.

- Mathis, Klaus (2004): Effizienz statt Gerechtigkeit? Auf der Suche nach den philosophischen Grundlagen der Ökonomischen Analyse des Rechts, Berlin 2004.
- Meßerschmidt, Klaus (2011): Europäisches Umweltrecht, München 2011.
- Meyer, Susanne (1995): Gebühren für die Nutzung von Umweltressourcen – unzulässiger Preis für Freiheitsausübung oder zulässiges Bewirtschaftungsinstrument? Berlin 1995.
- Miller, David (1976): Social Justice, Oxford 1976.
- Möckel, Stefan (2006): Umweltabgaben zur Ökologisierung der Landwirtschaft, Berlin 2006.
- Möckel, Stefan et.al (2014): Möckel, Stefan; Köck, Wolfgang; Rutz, Cordula; Schramek, Jörg: Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, Dessau-Roßlau 2014.
- Monien, Johanna (2014): Prinzipien als Wegbereiter eines globalen Umweltrechts? Das Nachhaltigkeits-, Vorsorge- und Verursacherprinzip im Mehrebenensystem, Baden-Baden 2014.
- Müller, Friedrich (2009): Gerechtigkeit als „Die Unruh im Uhrwerk“, Berlin 2009.
- Murswiek, Dietrich (1994): Privater Nutzen und Gemeinwohl im Umweltrecht. Zu den überindividuellen Voraussetzungen der individuellen Freiheit, DVBl., S. 77 - 88.
- Murswiek, Dietrich (2011): § 192 - Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. Heidelberg 2011.
- Murswiek, Dietrich (2011): Kommentierung zu Art. 2, in: Sachs, Grundgesetz, 6. Auflage. München 2011.
- Nolte, Paul (2008): Abschied von der Gerechtigkeit, FAZ v. 20.12.2008, Nr. 298, S. 17.
- Nussbaum, Martha Craven (2006): Frontiers of Justice, Cambridge 2006.
- Odendahl, Kerstin (1998): Die Umweltpflichtigkeit der Souveränität. Reichweite und Schranken territorialer Souveränitätsrechte über die Umwelt und die Notwendigkeit eines veränderten Verständnisses staatlicher Souveränität, Berlin 1998.
- Orth, Erika Elisabeth (2007): Das Grundrecht auf Umweltschutz in Europa. Eine rechtsdogmatische Einordnung des Art. 37 GRC. Frankfurt a.M./Berlin/Bern/Wien 2007.
- Osterkamp, Thomas (2004): Juristische Gerechtigkeit, Tübingen 2004.
- Osterkamp, Thomas/Thiesen, Thomas (2004): Forum: Rechtsphilosophie, JuS, S. 657 ff.
- Osterloh, Lerke (2013): § 20 - Gleichheit, in: Kube, Hanno/Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Palm, Ulrich/Puhl, Thomas/Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, I - Staat und Verfassung, S. 217–224. Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg 2013.
- Otto, Hans-Uwe/Scherr, Albert/Ziegler, Holger (2010): Wieviel und welche Normativität benötigt die Soziale Arbeit?, Befähigungsgerechtigkeit als Maßstab sozialarbeiterischer Kritik, in: neue praxis, S. 137 ff.
- Peschau, Hans-Hermann (2014) in: Feldhaus (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzrecht-Kommentar, München 2014.
- Pies, Ingo; Leschke, Martin (1995): John Rawls' politischer Liberalismus, Tübingen 1995.

- Proelß, Alexander (2011): Das Umweltvölkerrecht vor den Herausforderungen des Klimawandels. Ansätze zu einer bereichsübergreifenden Operationalisierung des Vorsorgeprinzips, JZ, S. 495 ff.
- Proelß, Alexander (2012): Das Urteil des Internationalen Gerichtshofs im Pulp Mills-Fall und seine Bedeutung für die Entwicklung des Umweltvölkerrechts, in: Ruffert, Matthias (Hrsg.), Dynamik und Nachhaltigkeit des Öffentlichen Rechts, Festschrift für Meinhard Schröder zum 70. Geburtstag, Berlin, S. 613 – 625.
- Proelß, Alexander (2013): Raum und Umwelt im Völkerrecht, in: Graf Vitzthum/Proelß (Hrsg.), Völkerrecht, 6. Aufl. Berlin/Boston 2013.
- Ramsauer, Ulrich (2014): § 3 - Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl. München 2014.
- Rauschning, Dietrich (1981): Allgemeine Völkerrechtsregeln zum Schutz gegen grenzüberschreitende Umweltbeeinträchtigungen, v. Münch (Hrsg.), Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht, Festschrift für Hans-Jürgen Schlochauer zum 75. Geburtstag, Berlin, New York, S. 557 – 576.
- Rawls, John (1971): A Theory of Justice, Cambridge 1971.
- Rawls, John (1992): Die Idee des politischen Liberalismus. Aufsätze 1978-1989, hrsg. v. Hirsch. Frankfurt a.M. 1992.
- Rawls, John (1998): Politischer Liberalismus. Frankfurt a.M 1998.
- Rawls, John (2001): Justice as Fairness. A Restatement, Cambridge 2001.
- Rehbinder, Eckard (1999): Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, NVwZ 2002, S. 657 - 666.
- Rehbinder, Eckard (2001): Nachhaltigkeit als Prinzip des Umweltrechts: konzeptionelle Fragen, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.) Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001.
- Rehbinder, Eckard (2008): Verteilungsgerechtigkeit im Umweltrecht: Die Verteilung von Luftqualität als Beispiel, in: Appel/Hermes (Hrsg.), Mensch-Staat-Umwelt, Berlin 2008, S. 105 – 134.
- Rehbinder, Eckard (2008): Zukunftsverantwortung und Rechtsordnung, in: Gethmann/Mittelstraß (Hrsg.), Langzeitverantwortung. Ethik, Technik, Ökologie. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt 2008, S. 119-141.
- Rehbinder, Eckard (2011): Environmental Justice - A Theme for Environmental Law? Legal aspects of spatial distribution of environmental quality, Ympäristöjuridiikka, S. 10 - 31.
- Rehbinder, Eckard (2012): Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 4. Aufl., Kap. 3. Berlin 2012.
- Rengeling, Hans-Werner (1982): Die immissionsschutzrechtliche Vorsorge, 1982, Inhalt und Grenzen der Pflicht gemäß § 5 Nr.2 BImSchG bei der Anlagengenehmigung, Veröffentlichungen des Instituts für Energierecht an der Universität zu Köln, Bd. 49, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden 1982, S. 63.
- Rengeling, Hans-Werner (2013): Umweltschutz in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, in: Franzius/Lejeune/Lewinski/Meßerschmidt/Michael/Rossi/

- /Schilling/Wysk (Hrsg.), Beharren. Bewegen., Festschrift für Michael Kloepfer zum 70. Geburtstag, Berlin 2013, S. 161–173.
- Reszat, Phillip (2004): Gemeinsame Naturgüter im Völkerrecht. Eine Studie zur Knappheit natürlicher Ressourcen und den völkerrechtlichen Regeln zur Lösung von Nutzungskonflikten, München 2004.
- Robbers, Gerhard (1980) Gerechtigkeit als Rechtsprinzip. Über den Begriff der Gerechtigkeit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, Baden-Baden 1980.
- Röhl, Klaus Friedrich (1993): Verfahrensgerechtigkeit (Procedural Justice). Einführung in den Themenbereich und Überblick, in: ZfRSoz, S. 1 ff.
- Röhl, Klaus Friedrich/Röhl, Hans Christian (2008): Allgemeine Rechtslehre, 3. Aufl. Köln/Berlin/Bonn/München 2008.
- Rolshoven, Michael, Wer zuerst kommt, mahlt zuerst? - Zum Prioritätsprinzip bei konkurrierenden Genehmigungsanträgen, NVwZ 2006, S. 516 – 523.
- Roschmann, Christian (2003): Recht, Gerechtigkeit und ökonomisches Handlungsmodell, Baden-Baden 2003.
- Roßnagel, Alexander (2014) in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar-Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2014.
- Roßnagel, Alexander; Hentschel, Anja (2014) in: Koch/Pache/Scheuing (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar-Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand 2014.
- Rowe, Gerhard C. (2001): Gerechtigkeit und Effizienz im Umweltrecht – Divergenz und Konvergenz, in: Gawel, Erik (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht. Grundsatzfragen einer wirtschaftlichen Umweltnutzung aus rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 2001, S. 303 ff.
- Rowe, Gerhard C. (2001): Das Verursacherprinzip als Aufteilungsgrundsatz im Umweltrecht. Juristische und ökonomische Überlegungen auf der Basis des Coase-Theorems, in: Gawel, Erik (Hrsg.), Effizienz im Umweltrecht, Grundsatzfragen einer wirtschaftlichen Umweltnutzung aus rechts-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Sicht, Baden-Baden 2001, S. 397 ff.
- Rüegger, Vanessa (2013): Der Zugang zu Wasser als Verteilungsfrage. Das Verhältnis zwischen dem Menschenrecht auf Wasser und den Herrschafts- und Nutzungsrechten an Wasservorkommen, Zürich/Basel/Genf 2013.
- Rüthers, Bernd (1999): Rechtstheorie, München 1999.
- Rüthers, Bernd (2009): Das Ungerechte an der Gerechtigkeit, JZ, S. 969 - 975.
- SRU (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle, BT-Drs. 14/8792.
- SRU (2007): Sondergutachten „Umweltverwaltungen unter Reformdruck – Herausforderungen, Strategien, Perspektiven.
- SRU (2012): Umweltgutachten 2012, Verantwortung in einer begrenzten Welt, BT-Drs. 17/10285.
- Salzborn, Nadja (2011): Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip auf unionaler Ebene, Baden-Baden 2011.
- Scheidler, Alfred (2006): Das immissionsschutzrechtliche Instrumentarium zur gebietsbezogenen Luftreinhaltung, UPR 2006, S. 216 – 222.

- Schenderlein, Kristin (2013): Rechtsschutz und Partizipation im Umweltrecht. Europe- und völkerrechtliche Bürgerfreundlichkeit versus nationale Verfahrensbeschleunigung - insbesondere zur Aarhus-Konvention. Marburg 2013.
- Scheyli, Martin (2008): Konstitutionelle Gemeinwohlorientierung im Völkerrecht. Grundlagen völkerrechtlicher Konstitutionalisierung am Beispiel des Schutzes der globalen Umwelt, Berlin 2008.
- Schlacke, Sabine (2008): Überindividueller Rechtsschutz. Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts. Tübingen 2008.
- Schmahl, Stefanie (2013): Das Verhältnis der deutschen Rechtsordnung zu Regeln des Völkerrechts, JuS, S. 961 ff.
- Schmehl, Arndt (2005): Umweltverteilungsgerechtigkeit – Probleme und Prinzipien einer gerechten räumlichen Zuordnung von Umweltqualität und Umweltnutzungsoptionen, in: Hendler/Marburger/Reinhardt/Schröder (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts, Berlin 2005, S. 91 ff.
- Schmidt, Reiner; Kahl, Wolfgang (2010), Umweltrecht, 8. Aufl. München 2014.
- Schrader, Christian (1999): Vorhabengenehmigung aus Sicht der Umweltverbände, in: Böhne (Hrsg.), Das Umweltgesetzbuch als Motor oder Bremse der Innovationsfähigkeit in Wirtschaft und Verwaltung?, 1999, S. 139.
- Schulte, Martin (2011): Eine soziologische Theorie des Rechts, Berlin 2011.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2006): Art. 20 (Rechtsstaat), in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl. Tübingen 2006.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2006): Art. 20a, in: Dreier, Horst (Hrsg.), Grundgesetz, Bd. II, 2. Aufl., Tübingen 2006.
- Schwerdtner, Peter (1971): Rechtswissenschaft und Kritischer Rationalismus (II.), Rechtstheorie, S. 224 ff.
- Seelmann, Kurt (2001): Rechtsphilosophie, 2. Aufl., München 2001.
- Sellner, Dieter; Reidt, Olaf, Ohms, Martin: Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 3. Auflage, München 2006.
- Sendler, Horst, Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz – oder umgekehrt? UPR 1983, S. 33.
- Sieckmann, Jan-Reinhard (2009): Recht als normatives System, Die Prinzipientheorie des Rechts, Baden-Baden 2009.
- Söfker, Wilhelm (2014) in: Ernst, Werner; Zinkhahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael, Baugesetzbuch – Kommentar, 115. Aufl., München 2015.
- Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Voßkuhle, Andreas (2003): Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, 5. Aufl. Heidelberg 2003.
- Steinhauer, Fabian (2007): Gerechtigkeit als Zufall. Zur rhetorischen Evolution des Rechts, Wien/New York 2007.
- Stone, Christopher (1992): Umwelt vor Gericht. Die Eigenrechte der Natur, hrsg. in deutscher Übersetzung von Blume, München 1992.

- Székey, Lilja (2003): Gerechtigkeit und inklusiver Rechtspositivismus, Berlin 2003.
- Tschentscher, Axel (2006): Gerechtigkeit, in: Heun/Honecker/Morlok/Wieland (Hrsg.), Evangelisches Staatslexikon, Neuausgabe, Sp. 724 ff. Stuttgart.
- Tschentscher, Axel (2000): Prozedurale Theorien der Gerechtigkeit. Rationales Entscheiden, Diskursethik und prozedurales Recht. Baden-Baden.
- Umweltbundesamt (2011): Daten zur Umwelt, Umwelt und Landwirtschaft, 2011.
- Umweltbundesamt (2014): Luftqualität 2013 – Vorläufige Auswertung – Hintergrund, 2014.
- Umweltbundesamt (2015): Quellen der Luftschadstoff-Emissionen für das Jahr 2013, herunterzuladen unter: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/luft/emissionen-von-luftschadstoffen/quellen-der-luftschadstoffe> (so am 22.6.2015).
- Voßkuhle, Andreas (1999): Das Kompensationsprinzip. Grundlagen einer prospektiven Ausgleichsordnung für die Folgen privater Freiheitsbetätigung - Zur Flexibilisierung des Verwaltungsrechts am Beispiel des Umwelt- und Planungsrechts, Tübingen 1999.
- Voßkuhle, Andreas (2013): Umweltschutz und Grundgesetz, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Dokumentation zur 36. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2012, Berlin, S. 33 ff.
- Voßkuhle, Andreas (2013): Rechtsprechen, in: Kube, Hanno/Mellinghoff, Rudolf/Morgenthaler, Gerd/Palm, Ulrich/Puhl, Thomas/Seiler, Christian (Hrsg.), Leitgedanken des Rechts, Festschrift für Paul Kirchhof zum 70. Geburtstag, Bd. I - Staat und Verfassung, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, § 86, S. 931–938.
- Walzer, Michael (1983): Spheres of Justice. A Defense of Pluralism and Equality, New York 1983.
- Winkler, Daniela (2013): Verteilungsprobleme im Umweltrecht – Anmerkungen zu der Entscheidung BVerwG 7 C 8.10 vom 10.10.201, DVBl., S. 1017 ff.
- Winter, Gerd (2003): Umweltrechtliche Prinzipien des Gemeinschaftsrechts, ZUR Sonderheft, S. 137.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltfragen (WBGU) (2013): Welt im Wandel. Menschheitserbe Meer, Berlin 2013.
- Wollenschläger, Ferdinand (2010): Verteilungsverfahren. Die staatliche Verteilung knapper Güter: Verfassungs- und unionsrechtlicher Rahmen, Verfahren im Fachrecht, bereichsspezifische verwaltungsrechtliche Typen- und Systembildung, Tübingen 2010.
- Würsig, Thorsten (2009), Die Steuerung von Summenbelastungen im öffentlichen Immissionsschutzrecht, Baden-Baden, 2009, Univ., Diss., Frankfurt am Main 2009.
- Zschesche, Michael (2007): Bürgerbeteiligung und Umweltschutz – ein Anachronismus? Oder warum die Aarhus-Konvention droht, ihr Ziel zu verfehlen, Jahrbuch der Ökologie 2007, S. 159 - 165.