TEXTE
23/2017

Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes

Für Mensch & Umwelt

Umwelt Bundesamt

TEXTE 23/2017

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3711 18 102
UBA-FB 002482

Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes

von

Alexander Roßnagel
Universität Kassel, Kassel

Anja Hentschel
Hochschule Darmstadt, Darmstadt

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:
Universität Kassel
Fachgebiet für Öffentliches Recht mit dem
Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes
Nora-Platiel-Straße 5
34109 Kassel

Abschlussdatum:
Oktober 2016

Redaktion:
Fachgebiet I 1.3 Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
Oliver Weber

Publikationen als pdf:
http://www.umweltbundesamt.de/publikationen

ISSN 1862-4359

Dessau-Roßlau, März 2017

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3711 18 102 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

Der Ressourcenschutz tritt neben dem bereits intensiv diskutierten und untersuchten Klimaschutz immer mehr in den Fokus der Umweltpolitik und des Umweltrechts. Unsere Ressourcennutzung hat ein Ausmaß erreicht, das nicht dauerhaft gehalten werden kann. Sie vermindert zunehmend die Fähigkeit unseres Planeten, die Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen zu generieren. Die steigende Ausbeutung und Nutzung von Rohstoffen verursacht über die gesamte Wertschöpfungskette – von der Gewinnung, über die Verarbeitung und Nutzung bis hin zur Entsorgung – massive Umweltbelastungen, die auch zu Problemen für die menschliche Gesundheit werden können.

Da die Rechtsordnung weder in Deutschland noch in der Europäischen Union ein systematisches und ausgearbeitetes Ressourcenschutzrecht kennt, sondern nur in einigen Rechtsbereichen einzelne Fragen des Ressourcenschutzes behandelt, haben die Autoren im Auftrag des Umweltbundesamts vom September 2012 bis zum Oktober 2016 das Forschungsprojekt „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102) durchgeführt. Dieses Buch stellt die wesentlichen Ergebnisse dar.

Die Autoren untersuchen die Verankerung eines wirksamen Ressourcenschutzregimes im deutschen Recht. Davon ausgehend entwickeln sie eine Vision für ein allgemeines Ressourcenschutzrecht, konzipieren ein Stammgesetz für den Ressourcenschutz und erarbeiten konkrete Regelungsvorschläge in Bezug auf die Umsetzung von Ressourcenschutz in verschiedenen Rechtsbereichen. Untersucht werden ressourcenschutzrechtliche Anforderungen an die Gewinnung sowie die Verarbeitung und Verwendung von Rohstoffen (Raumordnungs-, Planungs-, Berg-, Anlagen- und Baurecht), an die Produktgestaltung (kreislaufwirtschaftsrechtliche Produktverantwortung und Abfallvermeidung), an die Berichterstattung von Unternehmen (Wertpapierbörsen, Risikobewertung und handelsrechtliche Offenlegung), an informatorische Instrumente (UVP, EMAS und weitere) sowie an die Selbstregulierung.

Abstract

Resource protection is – besides the already intensely discussed and examined climate protection – increasingly becoming a main issue of environmental policy and laws. The constant use of resources has reached a degree that cannot be constantly held up. This resource consumption is increasingly diminishing the earth’s ability to generate the basis for human life, animals and plants. The increasing exploitation and use of resources causes – throughout the whole value-added chain (especially in the extraction, processing and use as well as in the disposal of resources) – massive burdens for the environment. These burdens may also cause problems for human health.

A systematic and elaborated resource protection legal regime is not known by the legal system in Germany and within the European Union. Instead, the legal system only deals with individual questions. Because of this lack of a systematic approach, the authors have – on behalf of the Federal Environment Agency - conducted the research project “Legal Instruments of General Resource Protection” (FKZ 3711 18 102) from Sept. 2012 until Oct. 2016. This book is intended to present the substantial results of the research project mentioned before.

The authors examine the effective legal anchoring of a resource protection regime within the German legal system. Besides, a vision for a general legal resource protection framework and a basic law for resource protection, they develop specific legal measures regarding the implementation of resource protection within various legal areas. The authors examine resource protection-related requirements for the production, processing and use of resources (spatial planning law, planning law, mining law, plant approval law, construction and building law) as well as requirements for product design (product responsibility and waste prevention), reporting of businesses (stock exchanges, risk assessment,

disclosure under commercial law), informational instruments (environmental impact assessment, EMAS and others) and self-regulation.

Vorwort

Jedes Lebewesen muss Ressourcen verbrauchen, um leben zu können. Nachhaltig ist der Ressourcenverbrauch aber nur dann, wenn er für erneuerbare Ressourcen im dem Maß erfolgt, in dem neue Ressourcen gebildet werden, und für nicht erneuerbare Ressourcen in einer Weise, dass er gegenüber künftigen Generationen verantwortet werden kann. Beides ist– zumindest für westliche Gesellschaften – nicht gewährleistet und allein mit den Instrumenten des Markts nicht zu erreichen.

Die notwendige Nachhaltigkeit des Ressourcenverbrauchs ist nur möglich, wenn auch die Rechtsordnung das ihre dazu beiträgt, um den erforderlichen Wandel in der Ressourcennutzung zu erreichen. Rechtliche Regelungen müssen natürliche Ressourcen so schützen, dass sie vor Gewinnung und Verbrauch geschont und vor Belastung bewahrt werden. Ein systematisches und ausgearbeitetes Ressourcenschutzrecht gibt es jedoch weder in Deutschland noch in der Europäischen Union. Vielmehr gibt es nur in wenigen Rechtsbereichen einzelne Regelungen, die – oft nur reflexhaft - Fragen des Ressourcenschutzes betreffen.

Um ein rechtliches Ressourcenschutzregime für die Bundesrepublik Deutschland zu konzipieren, ist es notwendig, in der bestehenden Rechtsordnung die wichtigsten Rechtsbereiche, die bisher schon Aspekte des Ressourcenschutzes regeln, zu identifizieren und zu bewerten. Außerdem ist es wichtig, ein Konzept für ein umfassendes Ressourcenschutzrecht des Bundes zu entwickeln und Vorschläge zu erarbeiten, wie Regelungslücken in einzelnen Rechtsbereichen zu schließen sind.

Um diese Ziele zu verfolgen, hat das Umweltbundesamt die Autoren mit dem Forschungsprojekt „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102) beauftragt. Es wurde vom September 2012 bis zum Oktober 2016 vom Fachgebiet Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes im Rahmen des Kompetenzzentrums für Klimaschutz und Klimaanpassung (CliMA) der Universität Kassel durchgeführt.

Im Rahmen des Forschungsprojekts wurden fünf interne Workshops (zwischen Umweltbundesamt, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und Universität Kassel) sowie zwei öffentliche Workshops durchgeführt, auf denen Thesen und Zwischenergebnisse diskutiert wurden. Am 22. Juni 2016 erfolgte eine öffentliche Abschlussveranstaltung in Berlin, deren Ergebnisse in diesen Schlussbericht des Projekts aufgenommen wurden. Der Einladungsflyer und die Thesenpapiere dieser Veranstaltung sind im Anhang zu finden.

Die Autoren danken allen Teilnehmern dieser Workshops für ihre Beiträge und kritischen Kommentare. Sie danken vor allem den wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern Maria Anschütz, Sylle Beslimov, Florian Emanuel, Madlen Lorenz und Frank Wüstefeld, die über die vier Jahre an diesem Projekt beteiligt waren und durch ihre Vorarbeiten diesen Schlussbericht überhaupt erst ermöglicht haben. Schließlich gilt ihr herzlicher Dank dem Umweltbundesamt für Erteilung des Forschungsauftrags und insbesondere Frau Dr. Salzborn, Frau Jacob und Frau Hermann für die konstruktive und erfolgreiche Betreuung des Projekts.

Kassel/Darmstadt, Oktober 2016 *Alexander Roßnagel & Anja Hentschel*

Inhaltsverzeichnis

Vorwort ... 6
Inhaltsverzeichnis ... 7
Abkürzungsverzeichnis ... 15
Zusammenfassung ... 26
Summary ... 36
1 Ressourcenschutz und Ressourcenschutzpolitik ... 45
2 Ressourcenschutz in der Planung ... 48
2.1 Ressourcenschutz in der Raumplanung ... 48
2.1.1 Nachhaltiger Schutz von Ressourcen als Planungsgrundsatz ... 48
2.1.2 Schutz standortgebundener Rohstoffe ... 50
2.1.3 Umweltbezogene Planungsgrundsätze ... 52
2.1.4 Veränderung des Planungshorizonts ... 55
2.1.5 Bedarfsprognosen für standortgebundene Rohstoffe ... 55
2.1.5.1 Berücksichtigung von Bedarfsprognosen nach geltendem Recht 57
2.1.5.2 Möglichkeit überregionaler Bedarfsplanung? 60
2.1.5.3 Regionale Bedarfsplanung 63
2.1.6 Bedingt aufschiebende Planungen ... 67
2.1.6.1 Zeitliche Planung der standortgebundenen Rohstoffe nach Baugesetzbuch 67
2.1.6.2 Übertragbarkeit des Ergebnisses auf das Raumordnungsrecht 69
2.2 Ressourcenschutz in der Bauleitplanung ... 72
2.2.1 Planungsrechtliche Instrumente für den Ressourcenschutz ... 73
2.2.1.1 Ressourcenschutz in den Grundsätzen der Bauleitplanung 73
2.2.1.2 Weiterentwicklung der Grundsätze der Bauleitplanung 73
2.2.2 Verringerung des Flächenverbrauchs ... 76
2.2.2.1 Begründung der Umwandlung von Landwirtschafts- und Waldflächen 77
2.2.2.2 Ausgestaltung der Bodenschutzklausel als Optimierungsgebot 78
2.2.2.3 Tierhaltungsanlagen im Außenbereich 78
2.2.2.4 Wegfall von Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen 79
2.2.2.5 Baurecht auf Zeit im Außenbereich 80
2.2.2.6 Folgen von Abwägungsfehlern und ihre Handhabung 80
2.3 Ressourcenschutz in der Fachplanung (Beispiel Straßenplanung) ... 81
2.3.1 Ressourcenschutz im geltenden Straßenplanungsrecht ... 81
2.3.2 Rechtliche Hemmnisse ... 83
2.3.3 Optimierungsvorschläge zur Berücksichtigung des Ressourcenschutzes ... 85

3 Ressourcenschutz bei baulichen Anlagen 87
3.1 Instrumente zur Ressourcenschonung bei Neubauten 87
3.1.1 Bauplanerische Steuerung 87
3.1.2 Ressourceneinsparung bei der Errichtung von Neubauten 90
3.2 Ressourcenschonung bei Bestandsgebäuden 91
3.2.1 Renovierungs- und Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden 92
3.2.2 Modernisierungs- und Instandsetzung 93
3.2.3 Städtebaulicher Vertrag 94
3.3 Die Verwendung von Bauprodukten 95
3.4 Gebietsbezogene Strukturmaßnahmen 97
3.4.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen 97
3.4.2 Stadtumbau 97
4 Ressourcenschutz im Bergbau 99
4.1 Beschränkungen des Ressourcenschutzes im Bundesberggesetz 99
4.2 Ergänzung der Zwecksetzung und Streichung des § 48 BBergG 101
4.3 Erweiterung des Katalogs grundeigener Bodenschätze? 102
4.4 Änderungen für Erlaubnisse und Bewilligungen 104
4.4.1 Einführung einer Ermessensentscheidung 104
4.4.2 Einführung einer Prüfung der Umweltauswirkungen 106
4.4.3 Veränderung der Versagungsgründe 108
4.5 Bergrechtliche Planfeststellung 109
4.6 Feststellung eines vorläufigen positiven Gesamturteils 112
4.7 Feldes- und Förderabgabe 113
4.7.1 Geltende Rechtslage 113
4.7.2 Schwächen der Feldes- und Förderabgabe 115
4.7.3 Stärkung des Ressourcenschutzes? 116
5 Ressourcenschutz in Industrieanlagen 119
5.1 Ressourcenschutz im geltenden Immissionsschutzrecht 119
5.1.1 Grundpflichten der Anlagenbetreiber 119
5.1.1.1 Vorsorge als Gebot der Ressourcenschonung 119
5.1.1.2 Abfallvermeidung und -verwertung als Gebot zur Ressourcenschonung 122
5.1.1.3 Energieeinsparpflicht als Gebot zur Schonung der Energieressourcen 123
5.1.1.4 Ressourcenschutz im Rahmen der Betreiberpflichten 124
5.1.2 Der Stand der Technik 125
5.2 Weiterentwicklung der Instrumente zur Rohstoffeinsparung 127

5.2.1 Erweiterung des Gesetzeszwecks 127
5.2.2 Neue Ressourcenschutzpflicht 128
5.2.2.1 Sparsame und effiziente Verwendung von Primärrohstoffen 128
5.2.2.2 Grenzen der Ressourcenschutzpflicht 130
5.2.2.3 Mehrwert der neuen Ressourcenschutzpflicht 132
5.2.3 Neue Steuerungsmöglichkeiten der Ressourcenschutzpflicht 133
5.2.4 Erweiterung der Ermächtigungsgrundlagen 133
5.2.5 Erweiterter Aufgabenbereich des Immissionsschutzbeauftragten 134
5.2.6 Verfassungsrechtliche Bewertung 135
5.2.7 Bewertung des Instruments 135
5.3 Neue Instrumente für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen 136
6 Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft 138
6.1 Ressourcenschutz im Rahmen der Produktverantwortung 138
6.1.1 Allgemeine Vorgaben 138
6.1.2 Verordnungsermächtigungen 143
6.1.3 Defizite für den Ressourcenschutz im Kreislaufwirtschaftsrecht 144
6.1.4 Stärkung der Produktverantwortung auf europäischer Ebene 146
6.1.5 Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes 147
6.2 Produktverantwortung im Elektro-und Elektronikgerätegesetz 148
6.2.1 Grundlagen 149
6.2.2 Hemmnisse für die Wahrnehmung der Produktverantwortung 152
6.2.2.1 Unbestimmte rechtliche Vorgaben zur Produktgestaltung 152
6.2.2.2 Kollektive Herstellerverantwortung 153
6.2.2.3 Zugriffsmöglichkeit der Kommunen 155
6.2.2.4 Qualitätsverlust und Vollzugshemmnisse 155
6.2.2.5 Kostengünstige Verwertung durch Dritte 156
6.2.2.6 Hemmnisse bei freiwilliger Rücknahme 156
6.2.3 Weiterentwicklung der Produktverantwortung 157
6.2.3.1 Umgestaltung des Rücknahmesystems 157
6.2.3.2 Förderung der Produktgestaltung 160
6.2.3.3 Sicherung der Qualität der gelagerten Elektroaltgeräte 161
6.3 Abfallvermeidungsprogramme 162
6.3.1 Abfallvermeidung als allgemeine Strategie des Ressourcenschutzes 162
6.3.1.1 Abfallvermeidung im Rahmen der Strategie des Ressourcenschutzes 163
6.3.1.2 Abfallvermeidung als Teil des Ressourcenschutzes 164
6.3.1.3 Das Abfallvermeidungsprogramm als Strategie des Ressourcenschutzes 166

6.3.1.4 Abfallwirtschaftsplan als abfallvermeidende Strategie des Ressourcenschutzes 169
6.3.2 Barrieren einer abfallvermeidenden Strategie des Ressourcenschutzes 170
6.3.2.1 Mehrfache Zuständigkeit 170
6.3.2.2 Fehlende Verbindlichkeit 171
6.3.3 Weiterentwicklung der Abfallvermeidung 172
6.3.3.1 Breites Verständnis der Abfallvermeidung 172
6.3.3.2 Verbindung zu anderen abfallvermeidenden Planungen und Programmen 173
6.3.3.3 Fristen für die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen 173
6.3.3.4 Indikatoren der Europäischen Kommission für ein Abfallvermeidungsprogramm 174
6.3.4 Maßnahmenvorschläge 176
6.3.4.1 Maßnahmen zur Herstellung geeigneter Rahmenbedingungen 176
6.3.4.2 Maßnahmen für die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase 177
6.3.4.3 Ressourcen-Top-Runner und Ökodesign-Richtlinie 179
6.3.4.4 Maßnahmen für die Verbrauchs- und Nutzungsphase 182
6.3.5 Abfallvermeidungsprogramme als Instrument des Ressourcenschutzes 183
7 Ökonomische Instrumente 184
7.1 Zulassung von Aktien zum Börsenhandel 185
7.1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen 185
7.1.2 Umsetzung ressourcenrelevanter Zulassungsmodalitäten 186
7.1.2.1 Regulierung durch den Börsenrat in der Börsenordnung 187
7.1.2.2 Die Börsenaufsichtsbehörde als „Impulsgeber“ 188
7.1.2.3 Regulierung mittels der Börsenzulassungsverordnung 189
7.1.2.4 Ressourcenbezogene Listingbedingungen 189
7.1.2.5 Umgehungsmöglichkeiten 189
7.1.3 Kohärenz ressourcenbezogener Zulassungsbedingungen 190
7.1.3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen 190
7.1.3.2 Kompatibilität mit den Zwecken des Kapitalmarkt-/Börsenrechts 190
7.1.3.3 Wettbewerbsneutralität ressourcenbezogener Listingbedingungen 193
7.1.3.4 Handhabbarkeit durch die Börse 193
7.1.4 Schwierige Umsetzung ressourcenrelevanter Listingbedingungen 194
7.2 Risikomanagement und Schutz natürlicher Ressourcen 194
7.2.1 Bestehende Anforderungen an das Risikomanagement 195
7.2.1.1 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute 195
7.2.1.2 Versicherungsunternehmen 198

7.2.1.3 Kapitalverwaltungsgesellschaften (Kapitalanlagegesellschaften) 199
7.2.1.4 Zwischenergebnis 200
7.2.2 Stärkung des Ressourcenschutzes im Risikomanagement 200
7.2.2.1 Öffnungsklausel für alternative Risikomodelle 200
7.2.2.2 Verankerung alternativer Risikomodelle 201
7.2.2.3 Beschränkung des sog. on-balance sheet netting 201
7.2.2.4 Transparenzpflichten und Investitionsbeschränkungen 202
7.2.2.5 Konkretisierender Verweis auf ressourcenbezogene Risiken 203
7.2.3 Empfehlungen 204
7.3 Handelsrechtliche Offenlegung 205
7.3.1 Bisherige Rechtslage 206
7.3.2 Rechtspolitische Entwicklung 208
7.3.2.1 Die CSR-Richtlinie 208
7.3.2.2 Umweltschutz- und Ressourcenschutzstandards 210
7.3.2.3 Umsetzung der Richtlinie in Deutschland 213
7.3.2.4 Der Referentenentwurf vom 3. März 2016 215
7.3.3 Schutz vor Offenlegung durch Grundrechte? 216
7.3.3.1 Berufsfreiheit 216
7.3.3.2 Schutz des Eigentums 218
7.3.3.3 Schutz durch Grundrechte 219
7.3.4 Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse 219
7.3.4.1 Unternehmensbezug der Information 221
7.3.4.2 Nichtoffenkundigkeit der Information 222
7.3.4.3 Geheimhaltungswillen 222
7.3.4.4 Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse 223
7.3.5 Unternehmensinformation als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis 223
7.3.5.1 Erweiterung bestehender Informationspflichten 224
7.3.5.2 Indikatoren für Ressourcenschutz 224
7.3.5.3 Indikatoren als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse 226
7.3.6 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Offenlegungspflichten 226
7.3.6.1 Eingriffe 226
7.3.6.2 Eingriffsrechtfertigung 227
7.3.7 Empfehlung 232
8 Informatorische Instrumente 233
8.1 Umweltprüfungen 233
8.1.1 Umweltprüfungen als Instrument der Wissensgenerierung 233

8.1.2 Optimierung der Umweltprüfungen 234
8.1.2.1 Ressourcenschonung in den Umweltprüfungen 234
8.1.2.2 Erweiterung der strategischen Umweltprüfung 237
8.1.2.3 Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung 237
8.1.2.4 Berücksichtigung rohstoffkritischer Vorhaben 238
8.1.2.5 Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen 238
8.2 Informationsgewinnung zur Substituierbarkeit von Rohstoffen 238
8.2.1 Unternehmerische Prüf- und Berichtspflichten im Umweltrecht 239
8.2.1.1 Emissionsbericht nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz 239
8.2.1.2 Emissionserklärung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz 240
8.2.1.3 Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister 241
8.2.1.4 Nachweise über gefährliche Abfälle 242
8.2.1.5 Informationsgenerierung nach REACh 242
8.2.1.6 Berichte für RAPEX 244
8.2.1.7 Umweltberichterstattung nach EMAS 245
8.2.1.8 Kennzeichnungspflichten und Kennzeichnungsmöglichkeiten 247
8.2.1.9 Freiwillige Berichterstattung 249
8.2.2 Steuerungswirkungen von Prüf- und Berichtspflichten 250
8.2.3 Übertragbarkeit der Ergebnisse 252
8.2.3.1 Informationspflichten zur Ressourcennutzung am Beispiel von PRTR 252
8.2.3.2 Informationspflichten zur Ressourcennutzung im Rahmen von EMAS 254
8.2.3.3 Informationen zur Ressourcennutzung im REACh-System 255
8.2.3.4 Andere Informationsmöglichkeiten bezogen auf die Ressourcennutzung 256
8.2.3.5 Prüf- und Berichtspflichten für Rohstoffe 258
9 Unternehmerische Selbstverpflichtungen 263
9.1 Selbstverpflichtungen als Instrument des Ressourcenschutzes 263
9.1.1 Der Begriff der Selbstverpflichtungen 263
9.1.2 Bedeutung von Selbstverpflichtungen 264
9.2 Modelle von Selbstverpflichtungen 265
9.2.1 Unverbindliche Selbstverpflichtungen 265
9.2.2 Normausfüllende Selbstverpflichtungen 265
9.2.3 Normersetzende Selbstverpflichtungen 266
9.3 Bewertung von Selbstverpflichtungen für den Ressourcenschutz 267
9.3.1 Modelle für Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz 267
9.3.1.1 Unverbindliche Selbstverpflichtungen 267
9.3.1.2 Normausfüllende Selbstverpflichtungen 267

9.3.1.3 Normersetzende Selbstverpflichtungen 269
9.3.2 Positive Auswirkungen auf den Ressourcenschutz 269
9.3.3 Nachteile von Selbstverpflichtungen 271
9.4 Rechtliche Rahmenbedingungen 273
9.4.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit 274
9.4.2 Kartellrechtliche Vorgaben 275
9.4.3 Unionsrechtliche Zulässigkeit 276
9.5 Unternehmerische Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz 276
9.5.1 Gegenstände der Selbstverpflichtungen 276
9.5.2 Verstärkung der Produktverantwortung durch Selbstverpflichtungen 277
9.5.3 Gemeinsame Standards durch Selbstverpflichtungen 278
9.5.4 Freiwillige Selbstregulierung von Prüf- und Berichtspflichten 279
9.5.5 Regelungsmodelle für Selbstverpflichtungen 279
9.5.5.1 Verbindliche Rechtsetzung 279
9.5.5.2 Zielfestlegungen am Beispiel von Recyclingquoten für Produkte 280
9.5.6 Verfahrensrechtliche Aspekte der Selbstverpflichtungen 281
9.5.6.1 Anerkennung der Selbstverpflichtungen 281
9.5.6.2 Möglichkeiten zum Einschreiten der Behörde 283
9.5.7 Ökonomische Anreize 284
10 Stammgesetz zum Ressourcenschutz 285
10.1 Kodifikation des Ressourcenschutzrechts? 285
10.2 Inhalt eines Stammgesetzes 287
10.2.1 Ziele des Ressourcenschutzes 288
10.2.2 Grundsätze des Ressourcenschutzes 289
10.2.3 Pflicht zum Ressourcenschutz 290
10.2.4 Anwendungsbereich des Gesetzes 291
10.2.5 Begriffsbestimmungen 292
10.2.6 Ressourcenschutzprogramm 292
10.2.7 Monitoring 294
10.2.8 Bericht der Bundesregierung 295
10.2.9 Vorbildfunktion der Bundesregierung und der Bundesverwaltung 295
10.2.10 Bildungsmaßnahmen zum Ressourcenschutz 296
10.2.11 Ressourcenschutzkommission 296
10.3 Rechtliche Wirkungen eines Stammgesetzes 296
11 Die Zukunft des Ressourcenschutzrechts 298

Quellenverzeichnis 301
Anhang: Tagungsdokumentation der Fachtagung vom 21.6.2016 317
Einladungsflyer 318
Thesenpapiere 320
Teilnehmerliste 331

Abkürzungsverzeichnis

°C	Grad Celsius
a.A.	andere(r) Ansicht
a.a.O	am angegebenem Ort
a.F.	alte Fassung
AbfAEV	Anzeige- und Erlaubnisverordnung
AbfallR	Zeitschrift für das Recht der Abfallwirtschaft
AbfG	Abfallgesetz
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
ABl. EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABl. EU	Amtsblatt der Europäischen Union
Abs.	Absatz/Absätze
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AG	Aktiengesellschaft
AG	Die Aktiengesellschaft (Zeitschrift)
AIF	Alternative Investmentfonds
AIF	Alternative Investitionsfonds
AIFM	Alternative Investment Fund Managers
AktG	Aktiengesetz
Alt.	Alternative
AltfahrzeugV	Altfahrzeug-Verordnung
Anl.	Anlage
Anm.	Anmerkungen
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AP	Arbeitspaket/e
Art.	Artikel (Singular)
Artt.	Artikel (Plural)
AtG	Atomgesetz
AtVfV	Atomrechtliche Verfahrensverordnung
ATX	Austrian Traded Index
Aufl.	Auflage
B2C	Business-to-Consumer
BaFin	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht
BauGB	Baugesetzbuch

BauNVO	Baunutzungsverordnung
BayObLG	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BBergG	Bundesberggesetz
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BefErlV	Beförderungserlaubnisverordnung
Begr.	Begründung
BFH	Bundesfinanzhof
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungssammlung des BGH in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BKR	Zeitschrift für Bank- und Kapitalmarktrecht
BMF	Bundesfinanzministerium
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, jetzt BMUB
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BNB	Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen
BodSchVereinhG	Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen
BörsG	Börsengesetz
BörsZulV	Börsenzulassungsverordnung
BR	Bundesrat
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
bspw.	beispielsweise
BStBl	Bundessteuerblatt
BT	Bundestag
BT-Drs.	Bundestags-Drucksache
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BW	Baden-Württemberg
BWVBl.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
BZRL	Richtlinie 2001/34/EG über die Zulassung von Wertpapieren zur amtlichen Börsennotierung und über die hinsichtlich dieser Wertpapiere zu veröffentlichenden Informationen (Börsenzulassungsrichtlinie)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CDP	Carbon Disclosure Project
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CE	Communautés Européennes (Europäische Gemeinschaften)
CEN	Comité Européen de Normalisation (Europäisches Komitee für Normung)
CERES	Coalition for Environmentally Responsible Economics
CFR	Code of Federal Regulations
CH_4	Methan
CLP	Regulation (EC) No. 1272/2008 on classification, labelling and packaging of substances and mixtures, s. auch GHS-Verordnung
cm	Zentimeter
CO	Kohlenstoffmonoxid
CO_2	Kohlenstoffdioxid
COM	Veröffentlichungen der European Commission
COP	Communication on Progress
CRD	Capital Requirements Directive
CSR	Corporate Social Responsibility
CSR-Richtlinie	Richtlinie 2014/95/EU zur Änderung der RL 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte Unternehmen und Gruppen
CSU	Christlich-Soziale Union in Bayern
d.h.	das heißt
DAX	Deutscher Aktienindex
DCGK	Deutscher Corporate Governance Kodex
DERA	Deutsche Rohstoffagentur
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DL-InfoV	Dienstleistungsinformationspflichten-Verordnung
DMI	Direct Material Input
DNK	Deutscher Nachhaltigkeitskodex
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DRS	Deutsche Rechnungslegungsstandards
Drs.	Drucksache
DS	Der Sachverständige (Zeitschrift)
DSRL	Richtlinie 95/46/EG zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (Datenschutzrichtlinie)
DuD	Datenschutz und Datensicherheit (Zeitschrift)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
e.V.	eingetragener Verein
EAR	Elektro-Altgeräte Register
E-Book	Electronic Book
EC	European Community
Ed.	Editor
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz
EG	Europäische Gemeinschaft
ElektroG	Elektro- und Elektronikgerätegesetz
ElektroStoffV	Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung
ELV	End-of Life Vehicles
ELV (Directive)	Directive 2000/53/EC on End-of Life Vehicles (Richtlinie 2000/53/EG über Altfahrzeuge)
EMAS	Eco-Management and Audit Scheme (Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung)
EMAS III	Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem <gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung
endg.	endgültig
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnEV	Energieeinsparverordnung
EPD	Environmental Product Declaration
E-PRTR	European Pollutant Release and Transfer Register (Europäisches Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister)
E-PRTR-VO	Verordnung (EG) Nr. 166/2006 über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister

ESO	Europäische Standardisierungsorganisation
et. al	et alii
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EU-BauPVO	Verordnung (EU) Nr. 305/2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten (Bauprodukte-Verordnung)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EUWID	Europäischer Wirtschaftsdienst GmbH
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende (Singular)
FAQ	Frequently Asked Questions
ff.	folgende (Plural)
FKZ	Förderkennzeichen
Fn.	Fußnote
FStrAbG	Fernstraßenausbaugesetz
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
fub	Flächenmanagement und Bodenordnung (Zeitschrift)
FWB	Frankfurter Wertpapierbörse
GBR	Bundeanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
GD Umwelt	Generaldirektion Umwelt
gem.	gemäß
gen.	genannt
GenG	Genossenschaftsgesetz
GenTG	Gentechnikgesetz
GewArch.	Gewerbearchiv (Zeitschrift)
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GHS	Globally Harmonised System of Classification and Labelling of Chemicals
GK	Gemeinschaftskommentar
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GRC	Grundrechtecharta der EU
GRI	Global Reporting Initiative
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GS	Geprüfte Sicherheit

GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
GWR	Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
ha	Hektar
HBO	Hessische Bauordnung
HFKW	Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe
HGB	Handelsgesetzbuch
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HKEx	Hong Kong Stock Exchange
Hrsg.	Herausgeber
HWG	Hessisches Wassergesetz
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
i.S.d.	im Sinne des
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
IBU	Institut für Bauen und Umwelt e.V.
IDIS	International Dismantling Information System
IE-Richtlinie	Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)
IFRS	International Financial Reporting Standards
IG	Industriegewerkschaft
IIRC	International Integrated Reporting Council
ILO	International Labour Organization
IMDS	International Material Data System
InvG	Investmentgesetz
InvMaRisk	Risikomanagement für Investitionsgesellschaften
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPO	Initial Public Offering
IRB	Internal Ratings-Based
IRZ	Zeitschrift für Internationale Rechnungslegung
ISI	Institut für System- und Innovationsforschung
ISO	Internationale Standardisierungsorganisation
IUR	Informationsbrief für Umweltrecht
IVU-Richtlinie	Richtlinie 2008/1/EG über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
JOBS Act	Jumpstart Our Business Startups Act

JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung
KAGB	Kapitalanlagegesetzbuch
Kap.	Kapitel
KEA	Kumulierter Energieaufwand
Kfz	Kraftfahrzeug
kg	Kilogramm
KMG	Kapitalmarktgesetz
KMRK	Kapitalmarktrechts-Kommentar
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KOM	Veröffentlichungen der Europäischen Kommission
KRA	Kumulierter Rohstoffaufwand
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaften (Zeitschrift)
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KWG	Kreditwesengesetz
KWG	Gesetz über das Kreditwesen
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
Kz.	Kennziffer
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen
LCD	Liquid Crystal Display
LEP	Landesentwicklungsplan
Lfg.	Lieferung
LFGB	Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
m	Meter
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MaRess	Projekt Materialeffizienz und Ressourcenschonung
MaRisk	Mindestanforderungen an das Risikomanagement
MDAX	Midcap-DAX
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MiFID	Directive 2004/39/EC on Markets in Financial Instruments (Richtlinie 2004/39/EG über Märkte für Finanzinstrumente)
Mio.	Millionen
MMR	MultiMedia und Recht (Zeitschrift)
MTF	Multilateral Trading Facilities

MüKo	Münchener Kommentar
n.F.	neue Fassung
N_2O	Stickstoffoxid
NachwV	Nachweisverordnung
NASDAQ	National Association of Securities Dealers Automated Quotation
NdsVBl.	Niedersächsisches Verwaltungsblatt
NH_3	Ammoniak
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
No.	Number
Nr.	Nummer
NRW	Nordrhein-Westfalen
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NYSE	New York Stock Exchange
NZG	Neue Zeitschrift für Gesellschaftsrecht
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Development
OGAW	Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren
Ökodesign-RL	Richtlinie 2009/125/EG zur Schaffung eines Rahmens zur Festlegung von Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte
OMX	Optionsmäklarna Stock Exchange
ONR	s. ON-Regel
ON-Regel	Regel des österreichischen Normungsinstituts, auch ONR
OpR	Operationelles Risiko
OVG	Oberverwaltungsgericht
PAngV	Preisangabenverordnung
PFC	Perfluorierte Kohlenwasserstoffe
PolRess	Ressourcenpolitik
PRL	Prospektrichtlinie
ProdSG	Produktsicherheitsgesetz
ProgRess	German Ressource Efficiency Programme
PRTR	Pollutant Release and Transfer Register
PRTR-G	Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister sowie zur Durchführung der VO (EG) Nr. 166/2006
RAPEX	Rapid Exchange of Information Exchange

rd.	rund
RdU	Recht der Umwelt (Zeitschrift)
REACh	Regulation (EC) No. 1907/2006 concerning the Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals (Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe)
RegE	Regierungsentwurf
RFID	Radio-Frequency Identification
RG	Reichsgericht
R-KPI	Ressourcenbezogene Key Performance Indikatoren
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RoHS	Directive 2011/65/EU on the restriction of the use of certain hazardous substances in electrical and electronic equipment (Richtlinie 2011/65/EU zur Beschränkung der Verwendung bestimmter gefährlicher Stoffe in Elektro- und Elektronikgeräten)
RoV	Raumordnungsverordnung
Rspr.	Rechtsprechung
S./s.	Siehe/siehe
SDAX	Small-Cap-DAX
SEC	United States Securities and Exchange Commission
SF_6	Schwefelhexafluorid
SGB	Sozialgesetzbuch
Slg.	Sammlung
SMI	Swiss Market Index
SMIM	Swiss Market Index Mid
sog.	so genannte
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSE	Sustainable Stock Exchange
StGB	Strafgesetzbuch
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht
SUP	Strategische Umweltprüfung
SWD	Staff Working Document
SYSC	Senior Management Arrangements, Systems and Controls
t	Tonnen
TecDax	Deutscher Technologieindex

TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
TKG	Telekommunikationsgesetz
TMG	Telemediengesetz
TMR	Total Material Requirement
TRIPS	Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
TV	Television
Tz.	Teilziffer
u.a.	und andere
u.U.	unter Umständen
UAG	Umweltauditgesetz
UAP	Unterarbeitspaket/e
UBA	Umweltbundesamt
UGB-KomE	Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
U-KlaG	Unterlassungsklagengesetz
UNEP	United Nations Environment Programme
UNO	United Nations Organization
Unterabs.	Unterabsatz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
US	United States
USA	United States of America
UStG	Umsatzsteuergesetz
usw.	und so weiter
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-V Bergbau	Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben
UWG	Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb
UWSF	Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung – Zeitschrift für Umweltchemie und Ökotoxikologie
v.	von/vom
VAG	Versicherungsaufsichtsgesetz
Var.	Variante
VerwArch.	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VGH	Verwaltungsgerichtshof

vgl.	vergleiche
VIG	Verbraucherinformationsgesetz
VN	Vereinte Nationen
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WEEE	Directive 2012/19/EU on Waste and Electronic Equipment (Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WISO	Wirtschafts- und Sozialpolitik
WiVerw	Wirtschaft und Verwaltung (Beilage zur Zeitschrift Gewerbearchiv)
WM	Wertpapiermitteilungen - Zeitschrift für Wirtschafts- und Bankrecht
WpAIV	Wertpapierhandelsanzeige- und Insiderverzeichnisverordnung
WpHG	Wertpapierhandelsgesetz
WpPG	Wertpapierprospektgesetz
z.B.	zum Beispiel
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung
ZfB	Zeitschrift für Betriebswirtschaft
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Zusammenfassung

Die Art und Weise des Ressourcenverbrauchs in westlichen Gesellschaften ist heute weder verallgemeinerbar noch für die Zukunft verantwortbar. Sie muss sich grundlegend ändern. Notwendig ist eine dauerhaft umweltgerechte und ressourcenschonende Wirtschaftsweise. Das Ziel dieses Wandels muss es sein, Wirtschaftswachstum und Verbrauch von Ressourcen voneinander zu entkoppeln und die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen absolut zu senken. Dabei geht es nicht nur um den Verbrauch des einmaligen „Schatzes" an nicht erneuerbaren Rohstoffen, sondern auch um die Inanspruchnahme physischen Raums (Fläche), die Übernutzung der Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft), strömender Ressourcen (z.B. Erdwärme, Wind, Gezeiten-und Sonnenenergie) und erneuerbarer Rohstoffe sowie um die Einschränkung der Biodiversität. Diese natürlichen Ressourcen sind so zu schützen, dass sie vor Gewinnung und Verbrauch geschont und vor Belastung bewahrt werden.

Die Gründe für den Schutz von natürlichen Ressourcen sind vielfältig. Sie bestehen nicht allein in der Knappheit mancher Ressourcen, die in dieser Generation und gegenüber künftigen Generationen gerecht verteilt werden müssen. Da der Zugriff auf natürliche Ressourcen wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht, bedeutet ihre Übernutzung an anderer Stelle immer auch ein Verlust an Entwicklungsmöglichkeiten. Damit zusammen hängt die Nutzungskonkurrenz. Natürliche Ressourcen, die verbraucht oder über ihre Erneuerungsrate hinaus genutzt werden, stehen für andere Nutzungen nicht mehr zur Verfügung. Ressourcenschutz vermehrt daher Handlungsmöglichkeiten. Natürliche Ressourcen sind schließlich zu schützen, weil ihre Gewinnung und ihr Verbrauch in der Regel mit starken Umweltbelastungen verbunden sind. Diese Umweltbelastungen gefährden ihrerseits natürliche Ressourcen.

Aus all diesen Gründen ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die natürlichen Ressourcen nach Art. 20a GG als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen" zu schützen. Diese Staatszielbestimmung gilt sowohl für regenerierbare als auch für nicht regenerierbare Ressourcen. Sie sollen so genutzt werden, dass auch künftige Generationen noch an ihnen partizipieren können. Die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst auch die Umweltvorsorge. Diese fordert einen schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen.

Ressourcenschutz rückt immer stärker in die Aufmerksamkeit der europäischen und deutschen Politik. Er ist aber noch immer nicht in ausreichendem Maß in die Rechtsordnung integriert. Da es bisher kein Ressourcenschutzrecht gibt, ist dieses zu entwickeln und in das geltende Recht einzupassen. Hierfür ein Konzept und Vorschläge zu einzelnen Regelungen zu entwickeln, ist die Zielsetzung dieses Buchs.

Um sie zu erreichen, war es notwendig, in der bestehenden Rechtsordnung die wichtigsten Rechtsbereiche, die bisher schon Aspekte des Ressourcenschutzes regeln, zu identifizieren. Diese waren daraufhin zu prüfen, welche Regelungen in diesen Bereichen welche Fragen des Ressourcenschutzes bereits regeln, und im Gegenschluss festzustellen, welche Lücken noch bestehen und gefüllt werden müssen.

1. Um die bestehenden Regelungen zu bewerten und die Regelungslücken zu schließen, war ein Konzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes zu entwickeln. Hierfür bieten sich drei Alternativen. Zum einen könnte versucht werden, das gesamte Ressourcenschutzrecht im Rahmen eines einheitlichen Gesetzes systematisch zusammenzufassen, das wie das Bundesimmissionsschutzgesetz oder das Kreislaufwirtschaftsgesetz einen zusammenhängenden Umwelt- oder Wirtschaftsbereich umfassend regelt. Da die Aufgabe des Ressourcenschutzes aber in etlichen Umwelt- und Wirtschaftsbereichen bereits besteht, könnte als zweite Alternative versucht werden, die Lücken in den jeweiligen Rechtsbereichen zu schließen und die bereits bestehenden Umweltgesetze ressourcenschutzgeeignet fortzuentwickeln. Zwischen diesen beiden Extrempositionen sind viele Kompromisse denkbar. Als dritte Alternative könnte beispielsweise ein Stammgesetz mit wenigen übergreifenden Regelungen vorgesehen werden, das allen bereichsspezifischen Ressourcenschutzregelungen einen normativen Orientierungspunkt bietet. Seine Zielsetzungen und Grundsätze könnte in den jeweiligen Fachgesetzen konkretisiert werden.

Nachdem die vorliegende Studie detailliert untersucht hat, welche bereichsspezifischen Regelungen zum Ressourcenschutz in den wichtigsten Bereichen des Umwelt- und Wirtschaftsrechts bestehen,

welche Themen sie regeln und wie sie fortentwickelt werden könnten, empfehlen die Autoren die dritte Alternative.

Für sie spricht, dass sie die Vorteile der ersten und der zweiten Alternative kombiniert und deren Nachteile weitgehend vermeidet. Wenn es ein eigenes Gesetz gibt, das – auch wenn es nur grundsätzliche Fragen regelt – ausschließlich dem Schutz natürlicher Ressourcen dient, dann hat dieses eine hohe symbolische Strahlkraft und repräsentiert die besondere politische Bedeutung des Ressourcenschutzes. Durch ein solches Gesetz wird der Ressourcenschutz unzweideutig als ein eigenes rechtliches Ziel anerkannt. Dieses „Stammgesetz" des Ressourcenschutzes sollte die wesentlichen Zielsetzungen selbst vorsehen und ihre Konkretisierung und Operationalisierung einem Ressourcenschutzprogramm der Bundesregierung übertragen. Für dessen politische Umsetzung sollte es geeignete Kontrollmechanismen (Monitoring, Berichtspflichten) vorsehen. Im Gegensatz zur ersten Alternative beschränkt die gemischte Lösung aber die Regelungen im Stammgesetz auf grundsätzliche Fragen und belässt die konkreten Regelungen den bereichsspezifischen Fachgesetzen. Dadurch werden auch die Vorteile der dezentralen Lösung erreicht. Im Gegensatz zu dieser werden aber die Fachgesetze auf die für alle gemeinsamen Zielsetzungen des Stammgesetzes hin orientiert und in ihrer Auslegung durch diese beeinflusst. Die Abgrenzungsprobleme eines Stammgesetzes sind erheblich geringer als bei einem Ressourcenschutz-Gesetzbuch, weil die bereichsspezifischen Regelungen in den Fachgesetzen bleiben und das Stammgesetz nur Themen regelt, die nicht Gegenstand der Fachgesetze sind. Außerdem würde ein solches Stammgesetz nur subsidiär gelten. Im Gegensatz zu dezentralen Lösungen trifft die Kritik an der Zersplitterung und Widersprüchlichkeit die gemischte Lösung kaum, weil sie grundsätzliche Fragen zentral regelt, ohne die fachspezifischen Regelungen aufzugeben. Einheitlichkeit wird auch in der Verwendung zentraler Begriffe erreicht, wenn das Stammgesetz solche definiert. Das Stammgesetz kann daher durchgängig als Orientierungspunkt für die bereichsspezifischen Regelungen dienen. Die Ziele und Grundsätze des Stammgesetzes können – je nach Ausgestaltung der Fachgesetze – in ihrer gesetzlichen Ausprägung als öffentliches Interesse und als Abwägungsbelang gelten, die bei der Auslegung von Rechtsbegriffen und in der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind. Dennoch bleibt aber die bereichsspezifische Konkretisierung der Ziele und Grundsätze Aufgabe der Fachgesetze. Diese setzen sie im jeweiligen Sachzusammenhang und Regelungskontext der bereichsbezogenen Regelungen um und sorgen dadurch für eine höhere Akzeptanz und Befolgungschance. Schließlich scheint die dritte Alternative auch politisch leichter durchsetzbar zu sein, weil das Stammgesetz nur allgemeine Regelungen trifft und – abgesehen von einer allgemeinen Ressourcenschutzpflicht – unmittelbar und konkret nur die Bundesregierung verpflichtet.

Hinsichtlich einzelner Rechtsbereiche konnten folgende Ergebnisse hinsichtlich der bestehenden Regelungen, die bereichsspezifisch Ressourcenschutz bewirken können, und ihrer systematischen Fortentwicklung für einen besseren Ressourcenschutz festgestellt werden:

2. In Kapitel 2 konnte für die Bereiche des Planungsrechts festgestellt werden, dass unterstützende Planungsvorgaben zum Ressourcenschutz sowohl für die übergeordnete Gesamtplanung, die Festlegungen für nachfolgende Planungsebenen trifft, als auch für die Bauleitplanung, die diese auf Gemeindeebene konkretisiert, als auch in der Fachplanung für einzelne Infrastrukturen von großer Bedeutung sein können.

In der Raumordnung können vor allem die standortgebundenen Rohstoffe erfasst und in ihrer Gewinnung gesteuert werden. Das Raumordnungsgesetz enthält in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG den Planungsgrundsatz der vorsorgenden Sicherung und geordneten Aufsuchung sowie Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen. Dem Grundsatz kann bisher allenfalls ein eingeschränkter Umweltbezug attestiert werden. Durch seine Einordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG ist er eher wirtschaftsbezogen ausgerichtet. Um den Umwelt- und Ressourcenschutz auch bei der vorsorgenden Sicherung und geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu stärken, sollte eine ausdrückliche umweltschützende Verpflichtung an den Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG geknüpft werden. Die Rohstoffsicherung von standortgebundenen Rohstoffen sollte vorsorgend, effizient und umweltschonend stattfinden. Die Aufsuchung und Gewinnung sollte geordnet, effizient, umweltschonend und – mit Rücksicht auf künftige Generationen – sparsam erfolgen.

Die Raumordnung ermöglicht nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 zweiter Halbsatz ROG die Berücksichtigung von Bedarfsprognosen. Eine Pflicht zur Ermittlung des Bedarfs an bestimmten Rohstoffen im Rahmen der Raumordnung kann hieraus aber nicht abgeleitet werden. Eine Ausrichtung der Raumplanung am Bedarf der Rohstoffe hat die Grundrechte der Abbauberechtigten zu achten, ist aber grundsätzlich möglich. Die Bedarfsprognose soll den Bedarf ermitteln und eine informative Grundlage für die Raumplanung schaffen. Unter dem Begriff „Bedarf" wird der Bedarf an Rohstoffen verstanden, die bei Beachtung der Ressourcenschutzziele über einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Region tatsächlich benötigt werden. Dass politische Ziele in eine Bedarfsplanung einfließen können, zeigt die Bundesbedarfsplanung für Stromtrassen.

Zur Beantwortung der Frage, inwieweit sich die Raumplanung an einem in dieser Weise prognostizierten Bedarf für die standortgebundenen Rohstoffe orientieren sollte, ist zwischen einem überregionalen und einem regionalen Bedarf zu unterscheiden. Eine überregionale Bedarfsplanung von standortgebundenen Rohstoffen erscheint kaum umsetzbar. Schwierigkeiten bereiten unter anderem die Erstellung belastbarer Prognosen und welthandelsrechtliche Aspekte. Dagegen erscheint eine regionale Bedarfsplanung für den Ressourcenschutz sinnvoll und möglich. Für diese ist es erforderlich, dass sich der Bedarf an Rohstoffen und der Planungsraum weitgehend decken, um eine nachvollziehbare und verlässliche Bedarfsprognose und Planung für die Rohstoffe der Planungsregion zu erstellen. Eine regionale Bedarfsplanung bietet sich für Baumineralien (Sand, Kies, Steine) an, da die Regionen für die Gewinnung, die Verwendung und die planerische Sicherung weitgehend übereinstimmen. In der Praxis der Bundesländer lassen sich hierfür schon diverse Beispiele für eine Bewirtschaftung von Baumineralien finden. Der Bedarf an Baumineralien in einer Region lässt sich durch Kenntnis der konkreten Planungsvorhaben auf unterschiedlichen Ebenen sowie durch Informationen über ihren Umsetzungsstand und die Festlegung der Verwendung von Sekundärrohstoffen ermitteln. Zugrunde zu legen ist der Trend der letzten Jahre. Dieser ist durch Informationen über bereits festgelegte Entwicklungen und parallele Planungsmaßnahmen auf unterschiedlichen Planungsebenen zu korrigieren. Indem die Raumordnung auf Prognosen zum Bedarf an Baumineralien zurückgreift und bewertet und diesen mit Entwicklungskonzepten, Substitutionsmöglichkeiten und Abbautätigkeiten abgleicht, ist sie in der Lage, den Abbau von Baumineralien wirksam zu steuern.

Folge einer solchen Bedarfsprognose ist, dass die für den prognostizierten Bedarf erforderlichen Gewinnungstätigkeiten konzentriert und unnötige Umweltbelastungen vermieden werden können. Daten über die Qualität und Quantität einer Lagerstätte ermöglichen es, das Abbauvolumen einzuschätzen und eine möglichst schonende, vollständige, gebündelte und auf das Maß des Bedarfs beschränkte Gewinnung zu planen. Die Einführung des Instruments auf Raumordnungsebene, bedingt aufschiebende Planungen vorzunehmen und Zwischennutzungen festzulegen, könnte die Umsetzung einer regionalen Bedarfsplanung in der Praxis unterstützen.

Im Rahmen des Bauplanungsrechts wird empfohlen, die Grundsätze der Bauleitplanung in § 1 Abs. 6 Nr. 7 f) und 8 f) BauGB hinsichtlich der Nutzung von Primär- und von Sekundärrohstoffen und der vorsorgenden Sicherung von Rohstoffvorkommen sowie deren sparsame und schonende Aufsuchung und Gewinnung zu stärken. Bezogen auf die Grundsätze der Bauleitplanung in § 1a BauGB wird empfohlen, einen neuen Abs. 6 aufzunehmen, nach dem Rohstoffe sparsam und schonend in Anspruch genommen werden sollen.

Zur Verringerung des hohen Flächenverbrauchs werden mehrere Vorschläge unterbreitet. So sollte unter anderem die Sollregelung in § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB, die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen zu begründen, zu einer Pflichtregelung fortentwickelt werden. Außerdem wäre die Bodenschutzklausel des § 1a Abs. 2 BauGB zu einem Optimierungsgebot weiterzuentwickeln.

Als Beispiel für das Fachplanungsrecht, nach dem die Planung von Infrastrukturen erfolgt, wurde wegen des hohen Ressourcenverbrauchs die Bundesverkehrswegeplanung betrachtet. Trotz dieser Relevanz berücksichtigt der Bundesverkehrswegeplan bis zur Projektrealisierung kaum ressourcenschutzbezogene Belange. Um den Ressourcenschutz bei der Bundesverkehrswegeplanung umfassend zu integrieren, bedarf es einer grundlegenden Gesetzesänderung, da bestimmte Stufen der Planung gesetzlich gar nicht erfasst sind. Zu empfehlen wäre, die Bundesverkehrswegeplanung an den rechtlichen

Regelungen zum Energieleitungsausbau zu orientieren und bisher nicht gesetzlich erfasste Planungsstufen in eine gesetzliche Regelung zu überführen. Die Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes zur Netzentwicklungsplanung in § 12a ff. EnWG könnten sinngemäß für die Bundesverkehrswegeplanung im Bundesfernstraßengesetz aufgenommen werden. Auch bei der Linienführung und bei der Planfeststellung für einzelne Straßenabschnitte könnten die gesetzlichen Vorgaben den Ressourcenschutz stärker berücksichtigen.

3. Kapitel 3 stellt zum Ressourcenschutz im Baurecht fest, dass sowohl bei den Vorgaben für Neubauten als auch für die Renovierung und Sanierung von Altbauten Ressourcenschutz besser berücksichtigt werden kann, als dies bisher der Fall ist. Für Neubauten kann die gezielte Anwendung der bauplanungsrechtlichen Vorgaben und der Vorschriften an die eingesetzten Rohstoffe zu mehr Ressourcenschutz beitragen. Für Bestandsgebäude können die Vorgaben für Renovierungs- und Sanierungs- sowie für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ressourcenschonend zum Einsatz gebracht werden. Auch der städtebauliche Vertrag kann hier als Instrument eingesetzt werden. Um hierfür Rechtssicherheit zu bieten, sollte der Katalog der möglichen Vertragsgegenstände des städtebaulichen Vertrags in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB um Ressourcenschutzbelange ergänzt werden. Auch die Bauprodukte-Verordnung der Europäischen Union enthält Regelungsmöglichkeiten, die für mehr Ressourcenschutz im Baubereich genutzt werden können. Schließlich enthält das Baugesetzbuch neben Anforderungen, die sich auf einzelne Gebäude beziehen, auch Regelungen, die sich auf bestimmte Gebäudeensemble oder auf bestimmte Gebiete beziehen und als Anknüpfungspunkt für Ressourceneinsparungen dienen könnten.

4. In Kapitel 4 wird für den Ressourcenschutz im Bergrecht festgehalten, dass Nutzungsansprüche an den unterirdischen Raum zunehmen. Neben dem Abbau von Rohstoffen, inklusive der unkonventionellen Erdgasförderung und der Grundwasserentnahme für die Trinkwassergewinnung werden untertägige Räume für Speicher unterschiedlicher Art (Carbon Capture & Storage (CCS), Methan), als Deponien und Endlager oder von Geothermie-Vorhaben genutzt. Diese unterschiedlichen Nutzungsansprüche im Untergrund müssen, um gegenläufige Interessen auszugleichen und Nutzungskonflikten vorzubeugen sowie Gemeinwohlinteressen zu wahren, gesteuert werden. Diese Aufgabe kann die Raumordnung übernehmen. Die Erstreckung der Raumordnung auf den Untergrund sollte durch eine Ergänzung der Leitvorstellung in § 1 ROG in das Gesetz aufgenommen werden. Damit würde Rechtsklarheit erzeugt und der Raumordnung im Untergrund ein höheres Gewicht verliehen.

Um die Bedeutung des Ressourcen- und Umweltschutzes für die Rohstoffsicherung nach dem Bundesberggesetz zu stärken, sollte der Gesetzeszweck um diese Aspekte ergänzt werden. Außerdem sollte § 48 BBergG gestrichen werden. Diese Vorschrift ist nicht mehr notwendig, wenn die folgenden Änderungsvorschläge umgesetzt werden. Außerdem sollte das Missverständnis vermieden werden, dass die in § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG enthaltene Rohstoffsicherungsklausel eine Bevorzugung des Bergbaus vor anderen wichtigen Allgemeininteressen fordere.

Zur Verbesserung des Ressourcenschutzes bei Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen wird empfohlen, diese als Ermessensentscheidung auszugestalten, von einer vorherigen Prüfung der Umweltauswirkungen abhängig zu machen und die Erteilung zu versagen, „soweit öffentlich-rechtliche Vorschriften der Aufsuchung im zuzuteilenden Feld entgegenstehen“.

Kapitel 4 schlägt weiterhin vor, die Zulassung eines bergbaulichen Betriebs in ein Planfeststellungsverfahren umzugestalten. Jede Zulassung eines Betriebsplans sollte unabhängig von der Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung immer im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens erfolgen. Diese Umwandlung sollte allerdings auf die grundsätzlichen Abwägungen eines Bergbauvorhabens beschränkt bleiben. Daher wäre es sinnvoll, für jedes Bergbauvorhaben einen Rahmenbetriebsplan zu fordern und diesen in Form einer Planfeststellung zuzulassen. An dem Planfeststellungsverfahren sollte die Öffentlichkeit immer beteiligt sein. Soweit sich Haupt- und Sonderbetriebspläne im Rahmen des festgestellten Rahmenbetriebsplans bewegen, ist eine Planfeststellung mit Öffentlichkeitsbeteiligung, Alternativenprüfung und Abwägung aller betroffenen Interessen nicht mehr erforderlich. Deren Zulassung könnte weiterhin in Form einer gebundenen Entscheidung erfolgen.

Die Zulassung von bergrechtlichen Vorhaben erfolgt in einem gestuften Verfahren. Im Regelfall werden eine Erlaubnis erteilt und Betriebspläne für die Aufsuchung festgestellt, sodann eine Bewilligung erteilt und der Gewinnungsbetrieb in einem Rahmenbetriebsplan, zweijährigen Hauptbetriebsplänen und für spezielle Maßnahmen in Sonderbetriebsplänen zugelassen. Alle diese Schritte zielen auf das gleiche Ziel, das Gewinnen der Bodenschätze, und sind voneinander abhängig. Um vollendete Tatsachen und deren Verfahrensbeeinflussung durch Pfadabhängigkeiten zu vermeiden, sollten nach dem Vorbild von § 18 AtVfV und § 8 BImSchG die verschiedenen Stufen der Zulassung dadurch verknüpft werden, dass auf jeder Stufe des Gesamtverfahrens geprüft werden muss, ob auf der Basis der vorhandenen Kenntnisse das gesamte Verfahren rechtlich zu einem positiven Ende gebracht werden kann. Dieses „vorläufige positive Gesamturteil" ist in jeder Prüfungsstufe erneut zu treffen und erstarkt von Teilschritt zu Teilschritt bis hin zur letzten Zulassungsentscheidung. Es bindet die Behörde und verschafft dadurch dem Antragsteller Rechtssicherheit. Die Bindungswirkung der vorläufigen Gesamtbeurteilung entfällt, wenn eine Änderung der Sach- oder Rechtslage oder Einzelprüfungen im Rahmen späterer Teilentscheidungen zu einer von der vorläufigen Gesamtbeurteilung abweichenden Beurteilung führen. Die Notwendigkeit eines vorläufigen positiven Gesamturteils würde auch dazu führen, Konflikte frühzeitig zu erkennen und Dritten frühzeitig Rechtsschutz zu gewähren.

5. Kapitel 5 befasst sich für den Bereich des Immissionsschutzes mit der Stärkung des Ressourcenschutzes im Anlagenrecht. Der Schutz der Ressourcen wird im Bundes-Immissionsschutzgesetz bisher durch die Betreiberpflicht zur Vorsorge in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, durch die Betreiberpflicht zur Abfallvermeidung und -verwertung in § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG und durch die Betreiberpflicht zur Energieeinsparung in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG angesprochen. Sie wird auch für die Bestimmung des Stands der Technik in Nr. 9 der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG insoweit erwähnt, als dafür auch der Verbrauch der Rohstoffe und die Art der verwendeten Rohstoffe entscheidend sein kann. Die Vorsorgepflicht schützt allerdings ausdrücklich nur die Ressourcen „Luft, Wasser und Boden" in ihrer Funktion als Senken der Emissionen industrieller Tätigkeit vor Überlastung. Für Primärrohstoffe als Quelle der Produktion bewirkt sie lediglich einen reflexartigen Schutz, soweit sie in der Produktion Umweltbeeinträchtigungen bewirken. Auch die Betreiberpflichten in § 5 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BImSchG bieten keinen umfassenden Ressourcenschutz. Auch sie sind grundsätzlich output-orientiert und auf Abfälle oder Energierohstoffe beschränkt. Daher fehlt ein input-orientierter Schutz von natürlichen Ressourcen als Quelle industrieller Prozesse.

Um diese Lücke zu schließen, sollte eine neue ressourcenbezogene Grundpflicht eingeführt werden, die ein Gebot der „sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen" enthält. Im Wortlaut der neuen Grundpflicht ergänzen sich die Begriffe der Sparsamkeit und der Effizienz gegenseitig. Sie sind beide als Zweck-Mittel-Relation zu verstehen. Effizienz fordert, ein gegebenes Ziel mit den geringsten Mitteln zu erreichen und zielt auf einen hohen stofflichen Wirkungsgrad für den jeweiligen Rohstoff. Sparsamkeit dagegen verfolgt den Zweck, ein Produktionsziel so auszuwählen, dass der Einsatz der (Primär-)Rohstoffe reduziert wird. Die ressourcenbezogene Grundpflicht zielt auf Ressourcenschonung durch sparsame Rohstoffverwendung in der Anlage, durch Einsatz umwelt- und ressourcenschonend abgebauter Rohstoffe und durch Substitution solcher Rohstoffe, die diese Anforderungen nicht erfüllen. Die ressourcenbezogene Grundpflicht gilt nur im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Die sparsame und effiziente Ressourcenverwendung ist nur gefordert, soweit sie technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Ebenso sind die Anforderungen der anderen Grundpflichten zu berücksichtigen.

Der Mehrwert der neuen Ressourcenschutzpflicht ist vor allem in fünf Gründen zu sehen. Zum einen gilt die Ressourcenvorsorge als selbständige Betreiberpflicht gleichrangig neben den anderen Grundpflichten. Zweitens hat sie als Genehmigungsvoraussetzung einen zwingenden Charakter, der in der Versagung der Genehmigung oder in Auflagen zur Geltung kommen kann. Drittens ermöglicht sie eine Konkretisierung der Anforderungen durch untergesetzliche Vorschriften über §§ 7 und 48 BImSchG und den Erlass nachträglicher Anordnungen gemäß § 17 BImSchG. Wobei Rechtsklarheit und Rechtssicherheit in dieser Hinsicht nur zu gewinnen sind, wenn untergesetzliche Vorschriften überprüfbare Festlegungen enthalten. Ein weiterer Mehrwert ist darin zu sehen, dass zwischen Behörde und Unternehmen eine bis jetzt nicht stattfindende Kommunikation über Ressourcen und deren Einspar- sowie

Substitutionsmöglichkeiten erfolgen muss. Zuletzt hätte die neue Ressourcengrundpflicht eine hohe rechtssymbolische Bedeutung.

6. Kapitel 6 widmet sich dem Ressourcenschutz im Kreislaufwirtschaftsrecht und dessen Fortentwicklung. Dabei legt es jeweils einen Schwerpunkt auf die Produktverantwortung und auf das Instrument eines Abfallvermeidungsprogramms. Innovative Produkte müssen aus Ressourcenschutzsicht grundsätzlich so gestaltet sein, dass sie lange genutzt, danach leicht demontiert und ganz oder in Teilen wiederverwendet werden können. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz enthält mit den Regelungen zur Produktverantwortung in §§ 23 ff. KrWG einen wichtigen Anknüpfungspunkt für solche ressourcenschutzbezogene Anforderungen an Produkte. Bei den allgemeinen Vorgaben zur Produktverantwortung stehen allerdings weitestgehend abfallrechtliche Aspekte im Mittelpunkt. Sie versuchen, von der letzten Station des Produktlebenszyklus aus auf die ersten Stationen der Produktentwicklung und -gestaltung einzuwirken. Für eine wirksame Produktverantwortung bedarf es selbstständiger Anforderungen. Hierfür müssen Vorschriften erlassen werden, die direkt auf die Produktionsphase einwirken und eine direkte Verbindung zwischen Produktverantwortung und Ressourcenschonung erzeugen. Eine solche Regelung enthält nunmehr § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG, wonach der vorrangige Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen vorgeschrieben werden kann. Diese Vorgaben werden jedoch nicht explizit in § 24 KrWG aufgegriffen. Die Vorgabe des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG ist in der Praxis umzusetzen. Um dies in konkretisierenden Regelwerken anzustoßen und zu forcieren, sollten die bisherigen Regelungen des § 24 KrWG explizit ergänzt oder eine selbständige Ermächtigungsgrundlage zur Umsetzung des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG geschaffen werden.

Die allgemeinen Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes werden in Bezug auf bestimmte Produkte und Produktgruppen in eigenen Rechtsnormen konkretisiert. Beispielhaft wurde das Elektro- und Elektronikgerätegesetz näher untersucht. Dieses die Produktverantwortung konkretisierende Gesetz wird wesentlich durch europäische Richtlinienvorgaben geprägt, die es bei einer nationalen Weiterentwicklung aus Sicht des Ressourcenschutzes zu beachten gilt und die den Handlungsspielraum des deutschen Gesetz- und Verordnungsgebers einschränken. Daneben sind ebenfalls die Marktfreiheiten des AEUV zu berücksichtigen. Anknüpfungspunkte für eine Stärkung des Ressourcenschutzes könnten u.a. folgende Maßnahmen sein: Präzisierung der Anforderungen an die ressourcenschonende Produktgestaltung im Rahmen des Öko-Designs und deren Konkretisierung durch deutschen Produktvorschriften. Damit der Hersteller auch einen ökonomischen Anreiz hat, seine Produkte ressourcenschonend und recyclinggerecht auszugestalten, sollten die von ihm recyclinggerecht gestalteten Altgeräte auch – soweit wie möglich zu ihm oder seinem mit der Entsorgung Beauftragten zurückkommen, so dass er sie in seinem Sinn recyceln (lassen) kann. Hierfür sollte für bestimmte Altgeräte eine getrennte Erfassung erfolgen; eine Sicherung der Qualität der Erfassung und Lagerung, das Vorhalten von Informationen zur Zusammensetzung der Geräte und Reparaturmöglichkeiten, der Einsatz von elektronischen Identifikations- und Informationssystemen (z.B. RFID) sowie die Kostenverteilung für das Erfassungs- und Verteilungssystem sollten angepasst werden.

Auch das Instrument des Abfallvermeidungsprogramms kann als Anknüpfungspunkt für eine Stärkung des Ressourcenschutzes herangezogen werden. Vielfach enthält es bereits Ressourcenschutzaspekte. Diese sollten bei der Implementierung und Fortentwicklung des Abfallvermeidungsprogramms verstärkt berücksichtigt werden.

7. Für den Ressourcenschutz sind neben diesen bereichsspezifischen Regelungskomplexen auch rechtliche Instrumente relevant, die bereichsübergreifend zur Anwendung kommen oder kommen könnten. Während das Recht ordnungsrechtliche Instrumente in den einzelnen Regelungsbereichen von Anfang an nutzt, setzt es noch vorsichtig, aber zunehmend auch informatorische, wissensgenerierende, organisatorische und ökonomische Instrumente ein. Diese werden zusammen mit den ordnungsrechtlichen Instrumenten untersucht, wenn sie bereichsspezifisch zur Anwendung kommen.

In Kapitel 7 werden spezifische, bisher für den Ressourcenschutz kaum berücksichtigte ökonomisch wirksame Instrumente untersucht, die auf wirtschaftliche Transparenz setzen und dadurch Anreize erzeugen wollen, Ressourcenschutz in der unternehmerischen Praxis stärker zu berücksichtigen.

Natürliche Ressourcen werden vor allem von großen Unternehmen gewonnen, gehandelt, vertrieben, genutzt und verbraucht. Da sie überwiegend als Aktiengesellschaften organisiert sind, die auf den Handel mit Aktien an der Wertpapierbörse angewiesen sind, könnte es für den Ressourcenschutz von Vorteil sein, wenn die Aktien dieser Unternehmen nur zum Börsenhandel zugelassen werden, wenn sie den Schutz natürlicher Ressourcen angemessen berücksichtigen. Eine Änderung der Bedingungen für die Teilnahme am Wertpapierhandel in Premiumsegmenten des regulierten Markts im Sinn des § 42 BörsG (Listingbedingungen) von einer solchen Voraussetzung und einer entsprechenden Pflicht abhängig zu machen, kann nur vom Börsenrat in der Börsenordnung vorgenommen werden. Der Börsenrat ist wegen der ihm und der Börse zustehenden Satzungsautonomie nicht verpflichtet, solche Bedingungen in die Börsenordnung aufzunehmen. Die Börsenaufsichtsbehörde besitzt keine rechtliche Handhabe, den Börsenrat zur Einführung solcher Bedingungen zu zwingen. Gesetzliche Vorgaben durch den Bundesgesetzgeber widersprechen dem in § 42 BörsG manifest gewordenen Gedanken, den Börsen wegen ihrer größeren Sachnähe einen Bereich, eben die Teilsegmente höherer Qualität, zur autonomen Gestaltung zu überlassen. Für die Umsetzung und Prüfung solcher Bedingungen müsste ein Verfahren entwickelt werden, das es dem Börsenrat ermöglicht, eine sachgerechte Auswahl einer Listingbedingung aus dem Kreis der in Betracht zu ziehenden ressourcenbezogenen Zulassungsvoraussetzungen und Informationspflichten zu treffen. Die Überwachung ihrer Einhaltung durch die Börsengeschäftsführung sollte auf die Abfrage formaler Kriterien beschränkt bleiben. Die Einführung ressourcenrelevanter Listingbedingungen ist somit rechtlich und praktisch äußerst schwierig, wenig wahrscheinlich und allenfalls beschränkt möglich. Da mit den handelsrechtlichen Offenlegungspflichten vergleichbare Effekte erzielt werden können, sind die Anstrengungen eher darauf zu richten, für diese aussagekräftige Indikatoren zu finden und durchzusetzen.

Hinsichtlich der Einschätzung wirtschaftlicher Risiken könnten die in der Bankenregulierung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ausdrücklich und nicht abschließend aufgezählten Kredit-, operationellen, Markt-, Zinsänderungs-, Liquiditäts- und andere Risiken wie etwa Reputations- oder strategische Risiken um die Kategorie ressourcenbezogene Risiken erweitert werden. Hierfür wären viele Regelungen auf Ebene der Union anzupassen. Auf nationaler Ebene wären MaRisk, MaRisk VA, InvMaRisk und die BaFin-Verordnung um eine Öffnungsklausel zu ergänzen. Alternativ kommt aus Gründen der Sichtbarkeit sowohl für die Finanzdienstleister als auch die Finanzaufsicht parallel zu diesen Regelwerken eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift in Betracht, die ausschließlich ressourcenbezogene Risiken betrifft. Diese Möglichkeit umzusetzen, erscheint rechtspraktisch sehr schwierig, weil die Rechtsänderungen auf Ebene der Europäischen Union, des Bundesverordnungsgebers und der BaFin in abgestimmter Weise in vielen Regelungen durchgeführt werden müssen. Die notwendige Transparenz hinsichtlich Ressourcenrisiken kann deutlich einfacher über die handelsrechtliche Berichterstattung, der die Finanzdienstleistungsunternehmen ebenfalls unterworfen sind, erreicht werden kann.

Die Gefährdungen natürlicher Ressourcen durch das Handeln von Unternehmen und insbesondere ihre durchgeführten oder versäumten Maßnahmen zum Ressourcenschutz sollten Gegenstand ihrer handelsrechtlichen Lageberichterstattung werden. Hierfür wird empfohlen, im Handelsgesetzbuch entsprechende Anforderungen vorzusehen. Je nach Gesamtregelung der Erklärung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren sollte auf den Berichtsstandard der Global Reporting Initiative (GRI) verwiesen werden oder es sollten vergleichbare Anforderungen wie in diesem Standard ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen werden. Dadurch würde ein ausreichender Druck auf die von der CSR-Richtlinie erfassten Unternehmen ausgeübt, Ressourcenschutz zu berücksichtigen und darüber zu berichten. Maßnahmen zum Ressourcenschutz ermöglichen positive Angaben und werden durch Ansehensgewinn belohnt.

Für die beiden ersten Drittel der Unternehmen, die bei der Berichterstattung gut abschneiden, ist die Darstellung der Ressourcenschutzmaßnahmen ein Wettbewerbsvorteil oder zumindest nicht nachteilig. Für die Gruppe der Unternehmen, die hinsichtlich der Umsetzung von Ressourcenschutzmaßnahmen im letzten Drittel ihrer Branche anzusiedeln sind, ist zwar mit einem Ansehensverlust zu rechnen. Doch ist dieser auf ihre mangelnde Umsetzung von Ressourcenschutzmaßnahmen zurückzuführen und daher gerechtfertigt. Er soll nach der Zielsetzung des Gesetzes gerade einen Handlungsanreiz zur kontinuierlichen Verbesserung des Ressourcenschutzes bewirken.

8. In Kapitel 8 werden gemeinsame Eigenschaften und Problemfelder untersucht, die bereichsübergreifend mit wissensgenerierenden und informatorischen Instrumenten für den Ressourcenschutz verbunden sind.

Die Zusammenstellung verschiedener Informationspflichten aus mehreren Rechtsbereichen zeigt, dass dieses Instrument in unterschiedlicher Weise genutzt werden kann. Zum Teil werden bereits jetzt ressourcenbezogene Informationen erfasst, jedoch geschieht dies nicht spezifisch unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung der Ressourceninanspruchnahme und der unmittelbaren Verbesserung des Ressourcenschutzes. Speziell bezogen auf diese beiden Bereiche existiert noch keine spezifische Informationspflicht. Eine solche Informations- und Berichtspflicht könnte jedoch dazu beitragen, dass Wirtschaft, Politik und Verbraucher sich stärker mit Aspekten der Ressourcennutzung auseinandersetzen.

Es wird empfohlen, Informationspflichten zur Ressourcennutzung für das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (PRTR) vorzusehen. Wenn in § 5 BImSchG künftig eine Grundpflicht zur effizienten und sparsamen Rohstoffverwendung für genehmigungsbedürftige Anlagen eingeführt würde (s. 5.), müsste auch die Ermächtigungsgrundlage in § 7 BImSchG um die Steuerung dieser Grundpflicht erweitert werden. Durch eine Rechtsverordnung könnte eine Liste mit verbotenen oder einzuschränkenden Einsatzstoffen erlassen werden. Verboten oder nur noch eingeschränkt zulässig könnten Einsatzstoffe beispielsweise aufgrund des kritischen Gesamtzustands (z.B. Seltene Erden) sein, soweit Substitute vorhanden sind, die technisch möglich und zumutbar nutzbar wären. Insoweit könnte die Rechtsverordnung auch regeln, dass zur Erfüllung der neuen Betreiberpflicht Informationen über bestimmte Rohstoffe und ihre Verwendungsmengen zu erheben sind. Diese Daten könnte, wenn § 2 Abs. 2 PRTR-G entsprechend ergänzt würde, das Umweltbundesamt in das nationale PRTR einstellen.

Das Umwelt-Audit-System EMAS ist nicht nur ein Instrument zur Informationsgenerierung, sondern auch zum Aufbau eines Umweltmanagementsystems. EMAS ist dafür geeignet, in den teilnehmenden Organisationen alle eingesetzten Ressourcen systematisch zu überprüfen und die Ergebnisse offenzulegen. Das EMAS-System erzeugt die notwendigen Rahmenbedingungen und Strukturen in den Organisationen, um einen erhöhten Ressourcenschutz zu erreichen. Es wird empfohlen, die Ressourcenschonung noch stärker zu fördern, indem die ressourcenbezogenen Angaben nach EMAS III um Informationen erweitert werden, die beispielsweise darüber Auskunft geben, wo die Organisation die Einsatzstoffe einkauft. Die Unternehmen müssten nachweisen, dass verwendete Rohstoffe nicht unkontrolliert und ohne Berücksichtigung des Umweltschutzes abgebaut wurden. Die Ressourcenschonung könnte außerdem gefördert werden, indem Unternehmen alternative Techniken (ressourceneinsparende Techniken) und Stoffe prüfen und einsetzen.

Die REACh-VO zielt nicht auf Ressourcenschutz. REACh dient vielmehr der Risikoreduzierung in der Verwendung von Chemikalien und damit der Stoffsicherheit. Auf Grund dieser unterschiedlichen Zielsetzung scheidet eine schlichte Erweiterung dieses Systems auf den Ressourcenschutz aus. Dennoch kann die REACh-VO als Vorbild für ein System herangezogen werden, das über mehrere Stufen des Produktionsprozesses hinweg und unter Berücksichtigung vieler unterschiedlicher Akteure zum einen ein arbeitsteiliges System der Informationsgewinnung und -verbreitung und zum anderen ein System der Substitution nicht erwünschter Stoffe etabliert. In Zusammenarbeit mit der Industrie könnten für die von der Europäischen Kommission erstellte Liste kritischer Rohstoffe einzelne Rohstoffe oder Rohstoffgruppen identifiziert werden, die bereits jetzt durch Alternativrohstoffe und -technologien ersetzt werden könnten. Für diese Rohstoffe könnte eine Anforderung formuliert werden, dass zunächst über die Verwendung und den Einsatz berichtet werden muss. Sodann könnte innerhalb eines festzulegenden Zeitraums eine Kennzeichnungspflicht und später eine Substitutionspflicht eingeführt werden.

Um Informationen zur Ressourcennutzung zu generieren, könnten außerdem nationale Kennzeichnungspflichten eingeführt, die Anforderungen der Ökodesign-Richtlinie auf europäischer Ebene auf Ressourcenschutzmerkmale erweitert und Selbstverpflichtungen für bestimmte Branchen in Bezug auf die Ressourcennutzung initiiert werden.

9. Da staatliche Maßnahmen allein nicht in der Lage sind, den gebotenen Ressourcenschutz zu erreichen, prüft diese Studie schließlich in Kapitel 9 auch, inwieweit unternehmerische Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz beitragen können.

Selbstverpflichtungen könnten die Möglichkeit eröffnen, die Produktverantwortung über das Kreislaufwirtschaftsrecht hinaus zu stärken. Selbstverpflichtungen der Branchen könnten die Entwicklung ressourcenschützender Produkteigenschaften unterstützen, da der Produktbereich Aspekte wie Materialinput, Materialoutput, Materialeffizienz, Stoffverbote und Stoffeinschränkungen sowie Substitute betrifft. Ebenfalls hängt die Produktion mit der Problematik von Prüf- und Berichtspflichten zusammen. Die Verantwortung zur Einhaltung der erwähnten Anforderungen trifft jedes einzelne Unternehmen, aber auch die Branche insgesamt, die sich verpflichtet hat. Jedoch können Selbstverpflichtungen gesetzliche Regeln im Bereich des Ressourcenschutzes nicht ersetzen. Vielmehr könnten sich beide Ansätze gegenseitig arbeitsteilig und kooperativ unterstützen. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber den Rahmen für freiwillige Verhaltensregeln vorgibt, innerhalb dessen Wirtschaftsverbände, Berufsverbände oder sonstige Vereinigungen und Unternehmen eigenverantwortlich und autonom Verhaltensregeln bereichs- oder branchenspezifisch verabschieden können. Auf diese Weise trifft der Gesetzgeber wichtige, grundrechtsrelevante Entscheidungen selbst, die dann nachfolgend von den Unternehmen und anderen Wirtschaftsakteuren konkretisiert und ausgefüllt werden.

Für Selbstverpflichtungen zu ressourcenschützenden Produkteigenschaften werden Vorschläge entwickelt, wie diese im Kreislaufwirtschaftsgesetz in das Kapitel „Produktverantwortung“ aufgenommen werden könnten. Hinsichtlich ressourcenschützender Informationen wird beispielhaft vorgeschlagen, wie die Möglichkeit von Selbstverpflichtungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz geregelt werden könnte.

10. Zum Abschluss der gesamten Untersuchung wird in Kapitel 10 die Frage geklärt, wie ein Stammgesetz für den Ressourcenschutz konzipiert werden könnte, um einerseits als normativer Orientierungspunkt für die vielen bereichsspezifischen Regelungen zum Ressourcenschutz im Bundesrecht dienen zu können und andererseits sich auf die notwendigen zentralen Regelungen beschränken zu können. Das „Ressourcenschutz-Stammgesetz“ sollte allgemeine Fragen des Ressourcenschutzes in einem eigenständigen Rechtsakt regeln. Dagegen sollte die Regelung des sektorspezifischen Ressourcenschutzes weiterhin dem Fachrecht vorbehalten bleiben. Für den Erlass eines Ressourcenschutzstammgesetzes kann sich der Bund auf seine Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11, 18, 24, 29, 31 und 32 GG stützen.

Das Ressourcenschutzstammgesetz sollte einen weiten Anwendungsbereich haben und grundsätzlich alle natürlichen Ressourcen erfassen. Um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, sollten jedoch strömende Ressourcen (Wind, Wasserströme, Erdwärme und Sonnenenergie), die als Energiequelle genutzt werden, und natürliche Ressourcen, die als Umweltmedien geschützt werden (z.B. Luft), aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen werden. Das Ressourcenschutz-Stammgesetz sollte sich auf wesentliche und grundsätzliche Regelungen beschränken und übergeordnete Aspekte des Ressourcenschutzes adressieren: Es sollte die allgemeinen Ziele und Grundsätze des Ressourcenschutzes gesetzlich festhalten und eine allgemeine Pflicht zum nachhaltigen Umgang mit Ressourcen einführen. Es sollte außerdem die wesentlichen gesetzlichen Begriffe des Ressourcenschutzes für das gesamte Bundesrecht einheitlich definieren. Schließlich sollte es verbindliche Mechanismen und Vorgaben für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung der zum Ressourcenschutz notwendigen Maßnahmen enthalten. Im Stammgesetz sollten qualitative und quantitative sowie allgemeine und besondere Ressourcenschutzziele verankert werden. Quantitative Ziele könnten sich u.a. auf die Flächennutzung für Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsflächen sowie die Rohstoffgewinnung oder den Materialeinsatz oder die Rohstoffproduktivität beziehen. Die Ziele des Ressourcenschutzes sollten durch Grundsätze ergänzt werden, deren Beachtung dazu beitragen soll, die Ziele zu erreichen. Grundsätze des Ressourcenschutzes erlangen Gültigkeit für die gesamte nationale Rechtsordnung und sind beim Erlass neuer untergesetzlicher Regelungen oder der Anwendung bestehenden Rechts zu beachten. Das Ressourcenschutz-Stammgesetz sollte ebenfalls eine Pflicht für jedermann aufnehmen, bei seinen Handlungen auf einen schonenden Umgang mit Ressourcen zu achten. Damit würde verdeutlicht, dass der Ressourcenschutz nicht nur eine staatliche Aufgabe ist, sondern die Mitwirkung aller erfordert.

Ein Ressourcenschutzstammgesetz kann der Bedeutung des Ressourcenschutzes auf angemessene Weise Rechnung tragen. Seine Ziele und Grundsätze wären bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in Fachgesetzen und in Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen und müssten bei Planungsentscheidungen als Planungsgrundlage herangezogen werden. So kann es den vielen sektorspezifischen Regelungen einen Rahmen geben und sie auf ein gemeinsames Ziel ausrichten.

11. In der Gesamtbewertung aller hier vorgeschlagenen zentralen und bereichsspezifischen Regelungen zum Ressourcenschutz ist immer zu beachten, dass das hier vorgestellte Konzept eines Ressourcenschutzrechts aus vielen einzelnen Teilen besteht, die zusammenwirken müssen. Nicht die einzelne Änderung eines Gesetzestextes bewirkt die entscheidende Veränderung zu besserem Ressourcenschutz. Diese mag für sich genommen vielleicht wenig verändern, kann jedoch als bereichsspezifischer Ankerplatz für umfassende Programme des Ressourcenschutzes oder als Legitimation für weitergehende oder vertiefende untergesetzliche Regelungen wirken. Jede bestehende und empfohlene Regelung ist nur ein Steinchen in einem großen Mosaik des Ressourcenschutzrechts. Nur alle Steinchen zusammen ergeben das Gesamtbild, das letztlich entscheidend ist.

Summary

The way in which western societies consume resources today is neither generalizable nor acceptable for the future. A fundamental change is necessary to implement a sustainable environmentally fair and resource-saving economy. Main goal of this change must be to de-couple economic growth from consumption of resources as well as to reduce the use of natural resources in total. It is not only about the consumption of the valuable treasure of non-renewable resources, but also about the use of physical space (surface), the over-use of environmental media such as water, soil and air, and of flowing resources (i.e. geothermal energy, wind energy, tidal and solar energy) as well as renewable resources and the limitation of biodiversity. These natural resources should be protected in such manner, that they are treated with care in respect of exploitation and use and that they are protected against burdens.

There are lots of compelling reasons for the protection of natural resources. They are not limited to the shortage of certain resources that need to be equitably distributed between this generation and future generations. The access to natural resources promotes economic success. Because of this fact, shortage of resources always means a loss in possibilities for development. Closely linked to this argument is the phenomenon of usage competition: Natural resources that have been used completely or that are used in a manner which goes beyond their specific reproduction rate, are not available for different uses anymore. Because of this, resource protection does not limit, but instead, it enhances the opportunities. Furthermore, natural resources are to be protected because their extraction and use are generally strongly connected to high environmental impacts. These environmental impacts themselves jeopardize natural resources.

Because of all these reasons, the Federal Republic of Germany is obliged to protect natural resources "in responsibility for future generations" as a part of the natural basis of life following Article 20a GG. This state objective is valid for renewable as well as for non-renewable resources. Resources shall be uses in a manner that future generations can still participate from them. The preservation of natural basis of life includes environmental precaution which demands a careful use of natural resources.

European and German politics pay more and more attention to the protection of natural resources. Still, resource protection is not sufficiently integrated within the existing legal framework. The lack of a resource protection law is therefore the reason for developing such and implementing it in existing law. To develop a concept and suggestions for specific legal rules is the goal of this book.

In order to reach this goal, the existing legal framework concerning aspects of resource protection had to be identified. Furthermore, it was necessary to examine which rules in these areas already set in place regulate resource protection and consider the respective gaps that need to be filled.

1. In order to assess the existing rules and to fill the legal gaps, a concept of a federal resource protection framework had to be developed first. To reach this, three alternatives were possible. First of all, all resource protection rules could have been collected in a uniform and consistent law that could fully regulate the connected environmental or economic area, like the Federal Immission Control Act or the German Closed Substance Cycle and Waste Management Act. Main objective of such codification would be to collect all rules concerning resource protection in a uniform, systematical law. Because the idea of resource protection already exists in numerous environmental or economic areas, the second alternative would be to close the existing gaps within the respective legal areas and to advance the existing laws following the aim of resource protection. In between these extreme positions, there is room for a compromise. As a third alternative, a legal framework of rules could be established, providing general rules and definitions as a normative point of orientation. Principles and aims could be substantiated within the respective sectoral laws.

Having examined in detail where there are already specific legal regulations concerning resource protection, which topics they address and how they can be evolved, the authors have decided to take into account the third alternative mentioned above.

There are several arguments in favor of this third alternative. This alternative combines the advantages of the first and the second alternative and avoids their respective disadvantages. If a separate

law serves to protect natural resources, even though if it only regulates fundamental questions, this legislative action provides a symbolic radiance and shows the special political importance of resource protection. Making such a law, resource protection gets clearly recognized as an independent legal goal. This basic law for resource protection should provide the main goals and should transfer its concretization and operationalization to the Federal government. For its political realization, the law should provide suitable means of control (monitoring, reporting obligations). In contrast to the first alternative, the mixed solution limits the rules in the basic law for resource protection to fundamental questions and leaves the concrete rules to the special laws. Because of this, the advantages of a decentralized solution can be achieved. In contrast to a decentralized solution, the special laws will be following the common objectives of the basic law for resource protection and influenced in its interpretation by this law. The demarcation problems of a basic law for resource protection are much lower than in a complete resource protection law, because the special rules remain in the special laws and the basic law only regulates questions, which are not already part of the special laws. Furthermore, the basic law for resource protection would remain in subsidiary application. In contrast to decentral solutions, the critics of fragmentation and inconsistency is not valid for the mixed solution, because general, central questions are regulated without abandoning special rules and laws. Consistency in using central terms can be reached through defining such terms by the basic law for resource protection. This law can continuously serve as point of orientation for the special rules. The goals and fundamentals of the basic law can – depending on the structure of the special laws – be seen as public interest and planning interest, which are to be taken into account exercising the discretion of the law. Nevertheless, the special laws remain responsible for the area-specific concretization of the goals and fundamentals. The special laws implement the goals and fundamentals in their respective factual connection and context and through this, provide higher acceptance and prospect of compliance. Finally, the third alternative will eventually be politically more easily feasible, because the basic law for resource protection only states general rules and – except for a general duty to protect resources – only the Federal government is immediately and concretely obliged by it.

Concerning specific areas of law and rules already in place, the following results could be achieved.

2. In chapter 2, the area of planning law was examined. The authors could learn that supportive provisions for resource protection are of tremendous effect for superordinate overall planning, since it creates specifications for lower-level planning, as well as for urban land-use planning on community level and for special planning for certain single infrastructures. In land-use planning, especially the location-based resources can be detected and controlled in their extraction. The Spatial Planning Act (SPA) contains in the planning principle of preventive security and orderly exploration and exploitation of site-specific resources (paragraph 2 section 2 no. 4 sentence 4). The principle so far only shows a limited environment focus. Through its position in paragraph 2 section 2 no. 4 SPA, it is rather business-orientated. In order to strengthen the environmental and resource protection in prevention and orderly exploration and exploitation of resources, an explicitly environmentally protective obligation should be linked to the principle in paragraph 2 section 2 no. 4 sentence 4 SPA. Securing location-based resources should be preventive, efficient and environmentally friendly and - with regard to future generations - done in a resource-sparing manner.

Spatial planning allows the consideration of demand forecasts (paragraph 2 section 2 no. 1 sentence 4 second clause SPA). An obligation to identify the need for certain resources in the context of spatial planning cannot be derived from there. An alignment of spatial planning to the need of resources has to respect the fundamental rights of the entitled resource-extracting person, but is generally possible. The demand forecast shall identify the need and provide an informative basis for the space-planning. The term "demand" is understood as the demand for resources actually needed considering the resource conservation objectives over a certain time period in a certain region. These political objectives can be incorporated in a demand forecast, for example the federal demand forecast for power lines.

To answer the question of how spatial planning can be oriented to the aforementioned forecasted demand for location-based resources, it must be distinguished between trans-regional and regional needs. A supra-regional demand planning of site-specific resources seems hardly feasible. Difficulties are - among others - the preparation of resilient projections and world trade legal aspects. In contrast,

a regional demand forecast for the protection of resources appears reasonable and feasible. For this, it is necessary, that the demand for resources and the planning area overlap to a certain extend to create a comprehensive and reliable demand forecast and planning for the resources of the planning region. A regional demand planning is suitable for construction minerals (sand, gravel, stones), as the regions for their collection, use and planning security are largely the same. In practice of the federal states, various examples of management of construction minerals already exist. The demand for construction minerals in a region can be determined by knowing the specific planning projects at various levels and their implementation status and the determination of the use of secondary raw materials. The trend of recent years forms the basis. This must be corrected by information on already established developments and parallel planning measures at various planning levels. Regional planning is able to effectively control the exploitation of construction materials by relying and evaluating it on forecasts for demand for construction minerals and comparing this with development concepts, possibilities for substitution and exploitation.

Consequence of such a demand forecast is, that for the forecasted demand, the necessary mining activities are concentrated and unnecessary environmental impacts can be avoided. Data on the quality and quantity of a deposit makes it possible to estimate the excavation volume and to plan a most gentle, complete, bundled and limited exploitation to the extent of the demand. The introduction of the instrument on regional planning level, to conduct conditionally suspensory plans and to establish temporary uses, could support the implementation of a regional demand planning in practice.

As part of the construction planning law it is recommended to strengthen the principles of urban development planning in paragraph 1 section 6 no. 7 f) and 8 f) of the Building Code regarding the use of primary and secondary raw materials and the preventive securing of resource deposits as well as their sparing and gentle exploration and extraction. Based on the principles of urban development planning in paragraph 1a Building Code it is recommended to add a new section 6 that resources shall be used in a sparing and gentle manner.

So among other things the recommendatory provision in paragraph 1a section 2 sentence 4 Building Code which introduces the necessity to justify the land conversion of agricultural or forest areas, should be developed to a compulsory provision. In addition, the soil protection clause in paragraph 1a section 2 Building Code should be developed to be an optimization requirement.

As an example of sectoral planning law, after the planning of infrastructures, the federal transport infrastructure planning was considered due to the high consumption of resources. Nevertheless, the Federal Transport Infrastructure Plan till the project implementation hardly considers resource protection related concerns. In order to comprehensively integrate resource protection in the federal transport infrastructure planning, it requires a fundamental amendment of the law, because certain stages of planning are not legally recognized. It would be recommended to orient the federal transport infrastructure planning to the legal regulations for the power grid expansion and to transfer hitherto not legally recognized planning stages in a legal provision. The provisions of the Energy Act to network development planning in § 12a et seq. of the Energy Act could be accordingly taken for federal transport infrastructure planning in the Federal Highways Act. Also, in the line management and in the planning permission for individual road sections, the legal requirements for resource protection might be taken into account to a stronger extend.

3. Chapter 3 states for resource protection in construction law that both the requirements for new buildings and for renovation and refurbishment of old buildings, resource protection can be considered better than it actually has been. To improve resource protection in case of new buildings construction planning requirements and regulations concerning the used materials have to be strictly exercised. In case of existing buildings, the same has to be said about law terms regulating renovation, restauration, modernization and maintenance measures. So-called urban development contracts (paragraph 11 section 1 sentence 2 Building Code) can be used as an instrument, too. Therefore, to provide legal certainty, the catalogue of possible contractual items should be supplemented by resource protection concerns. The Construction Products Regulation of the European Union contains regulatory options that can be used for more resource protection in the construction sector. Finally, the German

Building Code contains not only requirements that apply to single buildings, but also relating to specific building complexes or to certain areas which could serve as a starting point for resource savings.

4. In Chapter 4 it is noted for resource protection in mining law, that the use claims for the underground spaces is increasing. In addition to the extraction of resources, including unconventional natural gas extraction and groundwater extraction for drinking water, underground spaces are used for storage of different types (Carbon Capture & Storage (CCS), methane), as landfills and final disposals or geothermal projects. These various use claims for underground space need to be regulated to balance opposing interests and to prevent use conflicts as well as to protect public interest objectives. The extension of regional planning on the ground should be included as a supplement of the guiding principle in paragraph 1 Regional Planning Act. Legal clarity would be produced and regional planning would gain greater weight.

To reinforce the importance of resource and environmental protection for securing resources according to the Federal Mining Act, the legislative purpose should be supplemented by these aspects. Moreover, paragraph 48 Federal Mining Act should be deleted in its entirety. This provision is no longer necessary if the following proposed amendments are implemented. In addition, the misunderstanding should be avoided that the contained resource securing clause in paragraph 48 section 1 sentence 2 Federal Mining Act favors mining over other important public interests.

To improve the protection of resources in issuing permits and authorizations, it is best to design a discretionary decision dependent on a prior assessment of the environmental impact and to refuse the granting, "in so far as public law provisions preclude the exploration in the allocated area".

Chapter 4 also proposes to reshape the admission of a mining operation in a plan approval procedure. Each permission of an operating plan should always, regardless of the need, include an environmental impact assessment as part of a plan approval procedure. This conversion, however, should be limited to the basic consideration criteria of a mining project. Therefore, it would be reasonable to require for any mining operation a general framework operating plan and to permit it in the form of a planning approval. At the planning approval process, the public should always participate. As far as main and special operating plans are included within the established framework operation plan, a plan approval with public participation, alternative assessment and weighing of all relevant interests is no longer necessary. Their approval may continue to be made in the form of a bound decision.

The permission of mining projects is carried out in a staged procedure. As a rule, a permit will be issued and operational plans for the exploration will be established, then a license will be granted as well as the extraction operation in a framework operating plan, two-year main operating plans and approved for special measures in special operating plans.

All these steps aim for the same goal, to gain resources, and they are interdependent from each other. To avoid accomplished facts and their influence on procedures through path dependencies, by following the example of paragraph 18 Nuclear Licensing Procedures Ordinance or paragraph 8 Federal Immission Control Act, the various stages of the approval should be linked that at each stage of the overall procedure it must be examined, whether on the basis of existing knowledge the entire legal procedure can be brought to a positive end. This "preliminary positive overall assessment" must be reached at each single test stage and the assessment becomes more conveying by each partial step till the final approval decision. It binds the public authority and creates legal certainty for the applicant. The binding effect of preliminary overall assessment lapses if a change in the factual or legal situation or individual tests under subsequent partial decisions lead to a deviating assessment from the provisional overall assessment. The need for a preliminary positive overall assessment would also lead to that conflicts are detected early and early legal protection can be guaranteed to third parties.

5. Chapter 5 deals with the strengthening of resource protection in investment law in the area of immission protection law. The protection of resources in the Federal Immission Control Act is previously addressed by the operator's obligation to take precautions in paragraph 5 section 1 no. 2, by the operator responsibilities for waste prevention and recovery in paragraph 5 section 1 no. 3 and the operator responsibilities for saving energy in paragraph 5 section 1 no. 4. It is also mentioned in the context of

the determination of the state-of-the-art technology no. 9 of the annex to paragraph 3 section 6 Federal Immission Act insofar that for the state-of-the-art technology also the use of resources and the nature of the used raw materials can be crucial. The precautionary obligation, however, protects expressly only the resources "air, water and soil" in its capacity as lowering the emissions of industrial activity against overload. For primary resources as a source of production it only causes a reflex protection, insofar they cause environmental damage in production. The operator's obligations in paragraph 5 section 1 no. 3 and 4 Federal Immission Act provide no comprehensive resource protection. They are also basically output-oriented and limited to waste or energy commodities. Therefore, input-oriented protection of natural resources as a source of industrial processes is missing.

To fill this gap, a new resource-related basic obligation should be introduced including a requirement of "sparing and efficient use of resources". In the legal text of the new basic obligation, the terms of parsimony and efficiency complement each other. They are both to be understood as a relation between ends and means. Efficiency requires to reach a given objective with the fewest resources and aims at a high material efficiency of the relevant commodity. Parsimony in contrast pursues the objective to choose a production target so that the use of the (primary) resource is reduced. The resource-related basic obligation aims at conserving resources through sparse use of raw materials in the plant, through the use of environmental-friendly and resource-saving mined resources and by the substitution of such raw materials that do not meet these requirements. The resource-related basic requirement applies only in the context of the principle of proportionality. The sparse and efficient use of resources is only required, so far as it is technically possible and economically reasonable. Similarly, the requirements of the other basic obligations must be considered.

The added value of the new resource protection duty is especially visible for five reasons. Firstly, the precaution of resources is next to the other basic obligations equally valid. Secondly, it has as a licensing prerequisite a binding nature, which may come into effect by the refusal of authorization or by official requirements. Thirdly, it enables a specification of requirements by subordinate regulations in paragraphs 7 and 48 Federal Immission Control Act and the adoption of subsequent orders according to paragraph 17 Federal Immission Control Act. Legal clarity und certainty will be gained in this respect if provisions in delegated legislation are precise and verifiable. Another added value is the fact that between authorities and companies a not yet happening communication over resources and their saving and substitution opportunities must take place. Finally, the new basic duty regarding resources would have a high legal symbolic importance.

6. Chapter 6 deals with the protection of resources in the circular economy law and its further development. It lays emphasis on product liability and on the instrument of a waste prevention program. Innovative products must be generally designed from a resource conservation point of view so that they can be used long, then easily removed and can be reused in whole or in parts. The Closed Substance Cycle and Waste Management Act contains an important point of reference for such a resource protection-related requirements for products in its provisions on product responsibility in paragraphs 23 ff. In the general requirements relating to product responsibility, however, mostly waste law aspects are on the focus. They seek to influence from the last station of the product life cycle the first stages of product development and design. An effective product responsibility requires independent requirements. For this, rules must be adopted, which influence directly the production phase and create a direct link between product responsibility and resource conservation. Such a provision is now included in paragraph 23 section 2 no. 2 of the Act, after which the primary use of recoverable waste or secondary raw materials in the manufacture of products may be prescribed. These requirements are not explicitly addressed in paragraph 24 of the Act. The requirement in paragraph 23 section 2 no. 2 of the Act has to be implemented in practice. To initiate and enforce this in concrete legal regulations, the previous provisions of paragraph 24 of the Act should explicitly add it or an independent legal basis for the implementation of paragraph 23 section 2 no. 2 of the Act has to be created.

The general requirements of the Closed Substance Cycle and Waste Management Act are specified in relation to certain products and product groups in its own legal norms. Exemplary, the Electrical and Electronic Equipment Act was examined. This concretizing product responsibility law is significantly shaped by European Directive requirements that need to be considered at a national development

from the perspective of resource protection and limit the scope of the German law and legislature. In addition, the market freedoms of the TFEU are also taken into account. Starting points for a strengthening of resource protection could, inter alia, be the following measures: Clarification of the requirements for the resource-saving product design as part of the eco-design and their concretization by German product legislation. Thus, the manufacturer also has an economic incentive to design his products resource-saving and recyclable, the old recyclably designed products should also - as far as possible come back to him or his disposal officer, so that they can by recycled by the manufacturer in a specific way. To accomplish this, a separated acquisition of certain waste, a quality assurance of acquisition and storage, to maintain much information on the composition of the equipment and repair facilities, the use of electronic identification and information systems (for example, RFID) and the allocation of costs for the collection and distribution system can be adapted.

Even the instrument of a waste prevention program can be used as focal point for the strengthening of resource protection. In many cases it already contains resource protection aspects. This should be increasingly taken into account in the implementation and development of waste prevention programs.

7. For the protection of resources next to these sector-specific sets of rules, there are also relevant legal instruments, which could apply more broadly. While the law uses regulatory instruments in the specific regulatory areas, it uses, still cautious, but increasingly also informational, knowledge-generating, organizational and economic instruments. These are examined together with the regulatory instruments when they are applied in their specific area.

In Chapter 7, specific, so far hardly considered, economically effective instruments for resource protection are examined. These instruments are based on economic transparency and thus want to create incentives to take resource conservation more into account in business practice.

Natural resources are mainly obtained, traded, sold, used and consumed by large companies. Since they are mostly organized as limited liability companies, which rely on the trading on the stock exchange, it could be of advantage for the use of resources, if the shares of these companies are only allowed to exchange trading, if they take due account the protection of natural resources. An amendment of the conditions for participation in securities trading in premium segments of the regulated market as defined in paragraph 42 of the Exchange Act (Listing Conditions) depends on such a condition and a corresponding duty can only be made by the Exchange in the Exchange Rules. The Exchange is not required because it and the stock market is entitled to have statute autonomy, including such conditions in the Exchange Rules. The SEC has no legal recourse to force the exchange to impose such conditions. Legal requirements made by the Federal legislature contradict the thought of paragraph 42 of the Exchange Act to leave the stock exchanges with, because of their greater proximity to an area, these sub-segments of higher quality, for the autonomous design. For the implementation and review of such conditions, a procedure must be developed which enables the Exchange to make a proper selection of a listing condition from resource-related admission requirements and information obligations. The review of compliance by the board of management should be limited to the detection of formal criteria. The introduction of resource-related listing conditions is therefore legally and practically very difficult and unlikely, at best limitedly, possible. Since similar effects can be achieved with the commercial law disclosure requirements, the efforts are more likely to focus on finding and enforcing these meaningful indicators.

With regard to the assessment of economic risks in the banking regulations of the Basel Committee on Banking Supervision should be added, such as explicitly and not exhaustively listed credit, operational, market, interest rate, liquidity and other risks such as reputational or strategic risks to the category of resource-related risks. Many provisions on the level of the Union need to be adapted. Nationally, various regulations (MaRisk, MaRisk VA, INVMA-Risk and Federal Financial Supervisory Authority) would be supplemented by an opening clause. Alternatively, for the reason of visibility of financial services and the Financial Guar, parallel to the set of rules, it should be taken into consideration implementing specifying administrative regulations, which relate solely to resource-related risks. To implement this option, appears to be very difficult in legal practice because the law amendments at the level of the European Union, the Federal regulator and the Federal Financial Supervisory Authority level must be car-

ried out in a coordinated manner in many legal schemes. The necessary transparency in terms of resource risks can be achieved easier by the commercial status reporting, where financial services companies are also subject to.

The threats for natural resources deriving from the actions of companies and in particular their carried out or failed measures for resource protection should be subject of its commercial management reporting. For this, it is recommended to amend the national commercial code (HGB). Depending on the overall regulation of the declaration of non-financial performance indicators should be use the reporting standards of the Global Reporting Initiative (GRI) or it should be explicitly included in the legal text similar requirements as described in this standard. This would create a sufficient pressure on the companies covered by the CSR Directive to take resource protection into account and to report about it. Measures for resource protection allow positive information and will be rewarded by reputation gain.

For the first two thirds of the companies that perform well in reporting, the presentation of resource protection measures is a competitive advantage, or at least not a disadvantage. For the group of companies, which belong to the last third of their industry, a loss of reputation is indeed expected. But this is due to their lack of implementation of resource protection measures and therefore justified. It should just bring an action incentive for continuous improvement of resource protection by the objective of the law.

8. Chapter 8 discusses common properties and problem areas, which are trans-sectoral connected to the creation of knowledge and other informational instruments for resource protection. The list of several informational duties derived from various areas of law shows, that this instrument can be used in many different ways. Partly, resource-related information is already captured following the current state of law. At the moment, these collections do not specifically follow the aims of reducing the use of resources and improving resource protection. Especially when it comes to these two areas, no specific duty has been established yet. Such duty to report and inform could contribute to the overall goal of forcing businesses, politics and consumers to grapple with the use of resources.

The authors recommend to implement resource information duties into the pollutant release and transfer register (PRTR). If paragraph 5 of the Federal Immission Control Act contains a general duty for installations, that are in need of a permission, to efficiently and sparingly use resources (see 5.), the enabling provision of paragraph 7 of the Federal Immission Control Act should be expanded to controlling this general duty. A legislative decree could implement a list of prohibited or restricted input materials. If there are substitutes, that are technically possible and reasonable, input materials could be prohibited or restricted because of the critical overall conditions (for example rare earth).

This legislative decree could also determine that in order to fulfill the new general duty information about certain resources and their respective amount of use is to be collected. This data could be incorporated in the national PRTR by the Federal Environment Agency, if paragraph 2 section 2 PRTR law is supplemented.

The environmental audit scheme EMAS is not only an instrument to generate information, but it also serves to implement an environmental management schema. EMAS enables the participants to systematically review all used resources and to publish the results. The EMAS system provides the necessary framework and structure within the organizations to promote resource protection. The authors recommend to further support resource protection through enhancing the resource-based information following EMAS III by information about the supply process of resources. The businesses should provide that the used resources are not extracted without control and without taking issues of environmental protection into account. Resource protection could furthermore be promoted through businesses using alternate technologies, which save resources, and using alternate substances.

The REACh regulation is not intended to protect resources. Instead, REACh aims at reducing the risk in the use of chemicals. Because of this clash of objectives, a simple extension of REACh onto resource protection is not expedient. Nevertheless, the REACh regulation serves as an example of a system that

establishes a collaborative system of generating and publishing information and substituting non-desirable substances following various steps of the production process and taking into account many different actors.

In collaboration with the industry, the list of critical resources created by the European Commission could identify single resources or groups of resources that can be substitutes by alternatives at this stage. For these substances, a duty to report their use and application could be established. Within a certain period of time, a duty to labelling and later to substitute could be implemented.

In order to generate information about the use of resources, national labelling duties could be implemented, the demands of the eco design directive on a European Level could be enhanced and self-commitment of certain industries could be initiated.

9. Because legal action by the state is not sufficient in reaching the necessary resource protection, the authors of this study examine in chapter 9, how entrepreneurial self-commitment can contribute to reaching resource protection. Self-commitment offers the opportunity to strengthen the product responsibility in more areas than just recycling law. Self-commitments of the industries can support the development of resource sparing product characteristics, because the area of products relates to various aspects such as input of materials, output of materials, efficiency of materials, prohibitions and restrictions of materials, and substitutes. Production is also linked to duties to verify and report. The responsibility to fulfill the requirements meets every single business, but also the participating industry as a whole.

Nevertheless, self-commitment cannot replace legal rules in the area of resource protection. Moreover, both approaches can support themselves collaboratively. Following this idea, the legislator could provide the legal framework for voluntary rules of conduct. Within this framework, the respective industries, trade associations, professional associations and other associations and businesses can set their own rules independently and autonomously. This way, the legislator can take the important decisions in regard to fundamental rights. These decisions can then get substantiated and filled-out by the actors. For self-commitments in regard to resource protecting product properties, the authors provide proposals, how these commitments could be included in the German Closed Substance Cycle and Waste Management Act within the chapter “product responsibility”. With regard to resource protecting information they suggest as an example, how the possibility of self-commitments can get regulated through the Federal Immission Control Act.

10. As a conclusion of the whole examination, chapter 10 treats the question, how a basic law for resource protection could be constructed in order to serve as normative point of orientation for all federal sector-specific resource protection rules. Nevertheless, the authors have thought about ways of how to limit legal rules to the central rules. The “general resource protection law” should regulate general questions of resource protection in an independent legal act. In contrast, the sector-specific rules concerning resource protection should be subject of the sectoral laws. To create a “general resource protection law”, the German federal legislator can base the law on its legislative power from Articles 74, section 1 sentence 1 no. 11, 18, 24, 29, 31 and 32 of the German Federal Basic Law.

The general resource protection law should have a wide scope of application and be applicable to all natural resources. In order to avoid demarcation problems, flow resources such as wind, water flow, geothermic energy and solar energy, which are used as a source of energy and natural resources, which are protected as environmental media such as the air, should be excluded from the scope pf application.

The general resource protection law should be limited to essential and fundamental rules and address overarching objectives of resource protection: It should put the general goals and principles of resource protection into law and implement a general duty to sustainable handling with resources. Furthermore, this law should define all legal terms concerning federal resource protection law in a single, uniform and consistent way. Moreover, binding measures and requirements for development, implementation, controlling, reporting and updating the measures for resource protection should be included. The general resource protection law should also contain qualitative and quantitative protection goals as well as general and special goals for resource protection. Quantitative goals could contain

the area use for settlements, businesses and traffic, as well as for the extraction of resources or the material usage or the raw material productivity. The goals of resource protection should be supplemented by principles in order to reach the goals. Principles of resource protection extend their validity to the whole federal sublegal framework and are to be followed creating new rules and applying existing rules. The general resource protection law should also include a duty for everybody to take care and watch out for a gently use of resources. Doing this, it would clarify, that resource protection is not only a federal task, but in need of participation of everybody.

A general resource protection law can take into account the importance of resource protection in an appropriate manner. Its goals and principles would have to be taken into account interpreting indefinite legal terms in specific legal rules. They would also have to be taken into account for planning decisions. Providing these rules, the general resource protection law can provide a frame for the sector-specific rules and align them following a shared goal.

11. In the overall assessment of all proposed central and area-specific legal rules concerning the protection of resources, it is important to regard the authors' concept as a concept made of many single parts, which need to collaborate. It is not the change in one single law that causes a crucial positive change in regard to resource protection. This single change might change little for itself, but it can serve as an anchor for comprehensive programs for resource protection or as legitimation for further secondary legislation. Each existing and recommended provision is just a single, small stone in the vast mosaic of resource protection. The overall picture, being the ultimate goal, is comprised of all stones put together.

1 Ressourcenschutz und Ressourcenschutzpolitik

Jeder Mensch, alle Gesellschaften gewinnen und nutzen natürlicher Ressourcen. Jedes Leben ist von ihnen abhängig. Welche Ressourcen wie genutzt werden, bestimmt sogar die historische Form von Gesellschaften (Stein-, Bronze-, Eisenzeit). Die Art und Weise des Ressourcenverbrauchs in westlichen Gesellschaften ist jedoch weder heute verallgemeinerbar noch für die Zukunft verantwortbar. Sie muss sich grundlegend ändern. Notwendig ist eine dauerhaft umweltgerechte und ressourcenschonende Wirtschaftsweise.

Das Ziel dieses Wandels muss es sein, Wirtschaftswachstum und Verbrauch von Ressourcen voneinander zu entkoppeln und die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen absolut zu senken. Dabei geht es nicht nur um den Verbrauch des einmaligen Schatzes an nicht erneuerbaren Rohstoffen, sondern auch um die Inanspruchnahme physischen Raums (Fläche), die Übernutzung der Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft), strömender Ressourcen (z.B. Erdwärme, Wind, Gezeiten-und Sonnenenergie) und erneuerbarer Rohstoffe sowie um die Einschränkung der Biodiversität.[1] Diese natürlichen Ressourcen müssen geschützt werden, indem sie vor Gewinnung und Verbrauch geschont und vor Überbelastung bewahrt werden.

Die Gründe für den Schutz von natürlichen Ressourcen sind vielfältig. Sie bestehen nicht allein in der Knappheit mancher Ressourcen, die in dieser Generation und gegenüber künftigen Generationen gerecht verteilt werden müssen. Diese Aufgabe betrifft nicht nur eine aktuelle Knappheit, die sich auf dem Markt zeigt und die überwunden werden muss, sondern auch eine „virtuelle Knappheit", die für lange Zeit und für die ganze Welt politisch zu bewältigen ist. Da der Zugriff auf natürliche Ressourcen wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht, bedeutet ihre Übernutzung an anderer Stelle immer auch ein Verlust an Entwicklungsmöglichkeiten. Damit zusammen hängt die Nutzungskonkurrenz. Natürliche Ressourcen, die verbraucht oder über ihre Erneuerungsrate hinaus genutzt werden, stehen für konkurrierende Nutzung nicht mehr zur Verfügung. Ressourcenschutz vermehrt daher langfristig Handlungsmöglichkeiten. Natürliche Ressourcen sind schließlich zu schützen, weil ihre Gewinnung und ihr Verbrauch in der Regel mit starken Umweltbelastungen verbunden sind. Diese Umweltbelastungen gefährden ihrerseits natürliche Ressourcen.

Aus all diesen Gründen ist die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, die natürlichen Ressourcen nach Art. 20a GG als Teil der natürlichen Lebensgrundlagen „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen" zu schützen.[2] Diese Staatszielbestimmung gilt sowohl für regenerierbare als auch für nicht regenerierbare Ressourcen. Sie sollen so genutzt werden, dass auch künftige Generationen noch an ihnen partizipieren können.[3] Die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst die Umweltvorsorge. Diese fordert einen schonenden Umgang mit natürlichen Ressourcen.[4]

Ressourcenschutz rückt immer stärker in die Aufmerksamkeit der europäischen und deutschen Politik. Die Europäische Union entwickelt programmatische Zielsetzungen seit etwa 15 Jahren.[5] Erste ressourcenschutzbezogene Handlungsabsichten formulierte sie 2001 im Rahmen ihrer integrierten Produktpolitik.[6] Ressourcenschutz griff sie erstmals 2005 in ihrer „Thematische Strategie für nachhaltige

---

1 UBA, Glossar zum Ressourcenschutz, 2013, Stichwort: „Ressource, natürliche".

2 So für Rohstoffe z.B. BVerfG, Urteil vom 24.10.2010, 1 BvF 2/05, Rn. 137; Murswiek, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20a Rn. 30a; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2015, Art. 20a Rn. 3; Frenz, Bergrecht und nachhaltige Entwicklung, 2001.

3 S. z.B. Murswiek in: Sachs, GG, 2014, Art. 20a Rn. 37 m.w.N.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 2015, Art. 20a Rn. 10; Gassner, NuR 2011, 321f.

4 Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 2012, Art. 20a Rn. 36; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 2016, Art. 20a Rn. 17; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 2015, Art. 20a Rn. 36, 39 ff.

5 S. hierzu Roßnagel/Wüstefeld, Stand des europäischen Ressourcenschutzrechts, in: Reimer, Ressourceneffizienz – Leitbild für das Umweltrecht?, 2016, 61; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2013, 51 ff.

6 KOM(2001) 68 endg. und KOM(2003) 302 endg.

Nutzung natürlicher Ressourcen“[7] als eigenes Thema auf. Der „Aktionsplan für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch und für eine nachhaltige Industriepolitik“[8] aus dem Jahr 2008 behandelt Ressourcenschutz als eigenständiges politisches Ziel mit hoher Relevanz. Unter dem Titel „Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern“[9] thematisierte die Europäische Kommission 2008 die europäische Rohstoffabhängigkeit und die daraus folgende Notwendigkeit der Ressourceneffizienz erstmals als zentrale politische Probleme. In der Strategie „Europa 2020: Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“[10] avancierte der Ressourcenschutz im Jahr 2010 sogar zu einem politischen Schlüsselthema der EU-Agenda. Unter dem Titel „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitlinie innerhalb der Strategie Europa 2020“[11] wurde die Strategie Europa 2020 aus dem Jahr 2011 ergänzt. Eine weitere Stärkung der Ressourceneffizienz fordert auch der 2011 vorgelegte „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“.[12] Schließlich wurde der Ressourcenschutz durch die Mitteilung der Kommission „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ in das Konzept der Kreislaufwirtschaft eingegliedert.[13]

In Deutschland ist der Ressourcenschutz Teil der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Bereits 2002 hat ihn die Bundesregierung in ihrer nationalen Nachhaltigkeitsstrategie verankert und sich das Ziel gesetzt, Deutschlands Rohstoffproduktivität bis 2020 gegenüber 1994 zu verdoppeln.[14] Konkret hat die Bundesregierung die Aufgabe eines nachhaltigen Ressourcenschutzes im Jahr 2012 durch ihr „Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen (Deutsches Ressourceneffizienzprogramm – ProgRess)“ aufgenommen. Darin bemüht sich die Bundesregierung, Anreize zu setzen, um vor allem endliche Ressourcen im Wirtschaftskreislauf sparsamer und effizienter zu nutzen sowie Umweltbelastungen so weit wie möglich zu reduzieren. Unter anderem sollen besonders ressourcenrelevante Rechtsbereiche darauf hin geprüft werden, wie der schonende Umgang mit Ressourcen besser in die Rechtsordnung integriert werden kann.[15] Dieses Programm hat die Bundesregierung am 29. Februar 2016 in einem „ProgRess II“ für weitere vier Jahre fortgeschrieben.[16]

Wer Ressourcenschutz politisch umsetzen will, muss ihn in die Rechtsordnung integrieren. Da es bisher kein Ressourcenschutzrecht gibt, ist dieses zu entwickeln und in das geltende Recht einzupassen. Hierfür ein Konzept und Vorschläge zu einzelnen Regelungen zu entwickeln, ist die Zielsetzung dieser Studie.

Um sie zu erreichen, ist es notwendig, in der bestehenden Rechtsordnung die wichtigsten Rechtsbereiche, die bisher schon Aspekte des Ressourcenschutzes regeln, zu identifizieren und zu prüfen, welche Regelungen in diesen Bereichen welche Fragen des Ressourcenschutzes schon regeln, und im Gegenschluss festzustellen, welche Lücken noch bestehen und gefüllt werden müssen.

Um die bestehenden Regelungen zu bewerten und die Regelungslücken zu schließen, ist ein Konzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes zu entwickeln. Hierfür stellt sich als erstes die Frage, ob für das Ressourcenschutzrecht ein einheitliches Gesetz erlassen werden sollte, das wie das Bundesimmissionsschutzgesetz oder das Kreislaufwirtschaftsgesetz einen zusammenhängenden Umwelt- oder Wirtschaftsbereich umfassend regelt. Eine solche Kodifikation könnte anstreben, möglichst alle Ressourcenschutzregelungen in einem einheitlichen Gesetz systematisch zusammenzuführen. Da die Aufgabe des Ressourcenschutzes aber in sehr vielen Umwelt- und Wirtschaftsbereichen besteht, könnte alternativ versucht werden, die Lücken in den jeweiligen Rechtsbereichen zu schließen und die bereits

---

7 KOM(2005) 670 endg.
8 KOM (2008) 397 endg.
9 KOM(2008)699 endg./2.
10 KOM(2010)2020 endg.
11 KOM(2011)21 endg.
12 KOM(2011)571 endg.
13 KOM(2015)614 endg.
14 S. Bundsesregeirung, Fortschrittsbericht 2012 zur Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie, 2012, 150f.
15 Bundesregierung, Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen (ProgRess I), 2012, Handlungsansatz 18, 65.
16 BMUB: Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II (ProgRess II), 2016.

bestehenden Umweltgesetze ressourcenschutzgeeignet fortzuentwickeln. Zwischen diesen beiden Extrempositionen sind viele Kompromisse denkbar. Beispielsweise könnte ein Stammgesetz mit wenigen übergreifenden Regelungen allen bereichsspezifischen Ressourcenschutzregelungen einen normativen Orientierungspunkt bieten. Seine Zielsetzungen und Grundsätze könnten aber in den jeweiligen Fachgesetzen konkretisiert werden.

Diese Frage kann mit einer überzeugenden Begründung jedoch erst dann beantwortet werden, wenn detailliert bekannt ist, welche bereichsspezifischen Regelungen zum Ressourcenschutz in den wichtigsten Bereichen des Umwelt- und Wirtschaftsrechts bestehen, welche Themen sie regeln und wie sie fortentwickelt werden könnten. Daher wird für diese Studie folgender Aufbau gewählt:

Es untersucht erst die bestehenden Regelungen, die bereichsspezifisch Ressourcenschutz bewirken können, nach ihrem Regelungsgehalt und ihren Rechtswirkungen und es prüft, wie sie in ihrem Bereich Ressourcenschutz systematisch fortentwickeln könnten. Mit dieser Zielsetzung untersucht es die Bereiche des Planungsrechts (2.) des Baurechts (3), des Bergrechts (4.), des Immissionsschutzrechts (5.) und des Kreislaufwirtschaftsrechts (6.).

Für den Ressourcenschutz sind aber auch rechtliche Instrumente relevant, die bereichsübergreifend zur Anwendung kommen oder kommen könnten. Während das Recht ordnungsrechtliche Instrumente in den einzelnen Regelungsbereichen von Anfang an nutzt, setzt es noch vorsichtig, aber zunehmend auch informatorische, wissensgenerierende, organisatorische und ökonomische Instrumente ein.[17] Diese werden zusammen mit den ordnungsrechtlichen Instrumenten untersucht, wenn sie bereichsspezifisch zur Anwendung kommen. Da sich vor allem die informatorischen und die ökonomischen Instrumente auch bereichsübergreifend für den Ressourcenschutz nutzen lassen und gemeinsame Eigenschaften und Problemfelder aufweisen, wird der Einsatz ökonomischer Instrumente (7.) und informatorischer Instrumente (8.) auf sein Potenzial hin untersucht, zum Ressourcenschutz beizutragen. Da staatliche Maßnahmen allein nicht in der Lage sind, den gebotenen Ressourcenschutz zu erreichen, prüft diese Studie schließlich auch, inwieweit unternehmerische Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz beitragen können (9.).

Erst wenn diese bereichsspezifischen und instrumentellen Möglichkeiten des Ressourcenschutzes bekannt sind, wird zum Abschluss der gesamten Untersuchung die Frage geklärt, ob der Ressourcenschutz im Bundesrecht umfassend, integrierend oder beschränkt auf bereichsspezifische Verbesserungen kodifiziert werden sollte (10.). Soweit davor jeweils bereichsspezifisch untersucht wird, wie der Gesetzgeber das Ressourcenschutzrecht fortentwickeln könnte, wird auch bereits für diese Frage berücksichtigt, wie hilfreich es wäre, wenn die bereichsspezifischen durch übergreifende Regelungen unterstützt würden.

Für alle bereichsspezifischen Regelungen und für alle Vorschläge, sie zu verbessern, ist immer zu beachten, dass das Konzept eines Ressourcenschutzrechts aus vielen Teilen besteht, die zusammenwirken (müssen). Nicht die einzelne Änderung eines Gesetzestextes bewirkt die entscheidende Veränderung zu besserem Ressourcenschutz. Diese mag für sich genommen vielleicht wenig verändern, kann jedoch als bereichsspezifischer Ankerplatz für umfassende Programme des Ressourcenschutzes oder als Legitimation für weitergehende oder vertiefende untergesetzliche Regelungen wirken. Jede bestehende und empfohlene Regelung ist nur ein Steinchen in einem großen Mosaik des Ressourcenschutzrechts. Nur alle Steinchen zusammen ergeben das Gesamtbild, das letztlich entscheidend ist.

[17] S. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007.

2 Ressourcenschutz in der Planung

Dieses Kapitel untersucht, inwieweit Ressourcenschutz im Planungsrecht, insbesondere in der Raumplanung, in der Bauleitplanung und am Beispiel der Straßenplanung in der Fachplanung bereits Berücksichtigung findet, sucht nach Schwachstellen und unterbreitet Vorschläge, wie das Recht Ressourcenschutz in diesen Bereichen stärken kann.

2.1 Ressourcenschutz in der Raumplanung

Planungsinstrumente ermöglichen, vorausschauend und langfristig politische Ziele und die zu ihrer Umsetzung notwendigen Verhaltensweisen festzulegen.[18] Die planerische Raumordnung gilt als übergeordnete Gesamtplanung. Als „Planung der Planung" ist sie das wichtigste Instrument zur Beeinflussung einer zukünftigen und nachhaltigen Raumentwicklung.[19] Sie legt als Grobentscheidung geeignete Standorte für raumbedeutsame Vorhaben fest.[20] Solche Standortfestlegungen wirken im Vorfeld von Verwaltungsentscheidungen und spielen für die spätere Zulassung eines Vorhabens eine gewichtige Rolle.[21] Die für den Ressourcenschutz relevanten Raumordnungspläne sind nach § 8 Abs. 1 ROG in den Ländern als landesweiter Raumordnungsplan oder – besonders wichtig – als Regionalpläne für Teilräume der Länder aufzustellen.

Die Raumordnung hat nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG die Aufgabe, den Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungspläne zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dies führt für den Planungsträger zu dem zentralen Auftrag, gemäß § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG 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. Bei der Erfüllung dieser Aufgabe ist der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung zu folgen, die die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen in den Teilräumen führt.[22]

Die wichtigste Funktion der Leitvorstellung ist es, als Anwendungsmaxime bei der Konkretisierung der Grundsätze des § 2 Abs. 2 ROG zu wirken.[23] Diese dürfen daher nicht so ausgestaltet werden, dass sie der Leitvorstellung widersprechen.

2.1.1 Nachhaltiger Schutz von Ressourcen als Planungsgrundsatz

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 1 und 2 ROG sind im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und in seinen Teilräumen ausgeglichene soziale, infrastrukturelle, wirtschaftliche, ökologische und kulturelle Verhältnisse anzustreben. Dabei ist die nachhaltige Daseinsvorsorge zu sichern, nachhaltiges Wirtschaftswachstum und Innovationen sind zu unterstützen, Entwicklungspotenziale sind zu sichern und „Ressourcen nachhaltig zu schützen".

Aus diesem allgemeinen Grundsatz werden teilweise grundlegende Bedeutungen für den Ressourcenschutz abgeleitet. Zum einen soll er die vorsorgende „Sicherung von Entwicklungspotentialen" umfassen, die für Rohstoffe in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG dahingehend konkretisiert werden, dass „die räumlichen

---

18 S. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 15.

19 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Loseblattkommentar, Band 2, 2010, K. Vorb. §§ 3-5 Rn. 22.

20 Raumbedeutsam sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG Planungen und Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen wird oder durch die die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird.

21 So sind z.B. die Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gebunden (§ 1 Abs. 4 BauGB); auch z.B. Bergbauvorhaben sind nur zulässig, wenn die Ziele der Raumordnung ihnen nicht einem entgegenstehen (§ 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG).

22 S. von der Heide, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, 2010, vor §§ 1-5 Rn. 44.

23 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 1 Rn. 10; so auch Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 4. Aufl. 2010, § 4 Rn. 26.

Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen“ sind.[24] Zum anderen soll die Aufgabe, „Ressourcen nachhaltig zu schützen“, bedeuten, „dass nicht uferlos sämtliche potentiell geeigneten Flächen dem Bergbau zur Verfügung gestellt werden dürfen, sondern der Bergbau aus Gründen der Ressourcenschonung Einschränkungen hinzunehmen hat“. Durch die Präzisierung eines „nachhaltigen“ Schutzes der Ressourcen in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG werde klargestellt, dass die vorsorgende Sicherung der Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen den notwendigen Schutz der Ressourcen nicht konterkarieren dürfe.[25]

Fraglich ist jedoch, welche Bedeutung der Begriff der „Ressourcen“ in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG hat. In diesem Grundsatz wird nur von „Ressourcen“, nicht von „natürlichen Ressourcen“, „Rohstoffen“ oder „Bodenschätzen“ gesprochen. Jeder dieser Begriffe hat seine eigene rechtliche Bedeutung und ist nicht identisch mit dem Begriff der „Ressourcen“. Der Begriff der „natürlichen Ressourcen“ ist im Vergleich zu „Rohstoffen“ deutlich umfassender. Er ist inhaltlich teilweise deckungsgleich mit dem Begriff „Naturgüter“ und erfasst Umweltmedien wie Wasser, Luft, Boden sowie die biologische Vielfalt und darüber hinaus abiotische sowie biotische Rohstoffe.[26] Der Begriff der „standortgebundenen Rohstoffe“, der in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG verwendet wird, umfasst Lagerstätten und Vorkommen von Bodenschätzen[27] und oberflächennahe Rohstoffe mineralischer Art.[28] Von ihnen sind die Bodenschätze zu unterscheiden, unter denen § 3 Abs. 1 BBergG mit Ausnahme von Wasser alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen, versteht. Der Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG spricht jedoch explizit nur von „Ressourcen“ und meint daher mehr als die genannten Begriffe. Im Rahmen der Raumordnung kommt nur eine weite Auslegung des Begriffs der „Ressource“ in Betracht, da es sich um eine zusammenfassende, überörtliche und fachübergreifende Raumordnungsplanung handelt, die unterschiedliche Anforderungen an den Raum abstimmt und die auftretenden Konflikte ausgleicht sowie Vorsorge für einzelne Nutzungen und Funktionen des Raumes trifft. Um diese Aufgabe der Raumordnung zu erfüllen, umfasst der Begriff „Ressource“ nicht nur Umwelt und Boden, sondern ebenso Arbeit und Kapital als Produktionsfaktoren.[29] § 2 Abs. 2 Nr. 1 ROG ist daher als allgemeiner Grundsatz zu sehen, der alle Ressourcen des Wirtschaftens einschließlich der natürlichen Ressourcen umfasst.

Hinzu kommt, dass Nr. 1 von § 2 Abs. 2 ROG in systematischer Hinsicht eine Leitfunktion erfüllt, indem sie generelle Aussagen enthält, die vor die Klammer gezogen sind und die für alle nachfolgenden in Nr. 2 bis 8 geregelten Grundsätze gelten.[30] Sie ist gerade nicht nutzungsspezifisch geprägt.[31] Daher können aus der Formulierung „die Ressourcen sind nachhaltig zu schützen“ keine nutzungsspezifischen Erwägungen – etwa in Bezug auf Bodenschätze – gezogen werden. Vielmehr sind die folgenden Grundsätze so gefasst, dass sie diesen allgemeinen übergeordneten Grundsatz konkretisieren. Insofern wird auch die allgemeine „Sicherung von Entwicklungspotentialen“ in den nachfolgenden Grundsätzen konkretisiert.

Im Ergebnis kann daher aus § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 2 ROG kein Grundsatz zum Schutz der natürlichen Ressourcen mit weitgehenden Implikationen abgeleitet werden. Eine Ergänzung der Vorschrift ist

---

24 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 198.

25 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 198.

26 S. zum Begriff der natürlichen Ressourcen Kap. 1

27 Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, 221.

28 Auch wenn sie nicht vom BBergG erfasst sind – s. Erbguth, ZUR 2011, 121 (122f.).

29 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 63.

30 BT-Drs. 16/10292, 20. S. auch Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 63.

31 BT-Drs. 16/10292, 20.

dennoch nicht erforderlich, weil der allgemeine Grundsatz auf eine Konkretisierung durch die nachfolgenden Grundsätze angewiesen ist.[32] In Bezug auf den Ressourcenschutz ist er hinsichtlich der jeweils in den Blick genommenen „Ressource“ als Leitprinzip jeder Planung zugrunde zu legen.

2.1.2 Schutz standortgebundener Rohstoffe

Nach Nr. 4 Satz 4 der § 2 Abs. 2 ROG sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung sowie für die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen. Aus dem Grundsatz wird versucht, eine Ressourcenschutzverpflichtung abzuleiten.[33] Ausweislich der amtlichen Begründung[34] enthalte die Vorschrift zwar wörtlich nur einen Grundsatz der Sicherung der standortgebundenen Rohstoffe, jedoch sei aus dem Kriterium „geordnete Aufsuchung und Gewinnung“ zu schließen, dass bei der Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen Umweltbelange zu berücksichtigen seien.[35]

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass die Aufnahme der Tatbestandsmerkmale „vorsorgende Sicherung“ sowie „geordnete Aufsuchung und Gewinnung“ einerseits den Umweltschutz im Raumordnungsgesetz stärken, anderseits die Gewinnungsmöglichkeiten verbessern sollte.[36] Insofern sind beide Aspekte zusammen zu betrachten. Aus der Umweltperspektive wird unter diesen Begriffen aber ausschließlich ein schonender Umgang mit Grund und Boden verstanden. Diesem soll durch Ausweisung entsprechender Flächen in den Raumordnungsplänen Rechnung getragen werden.[37]

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum „Entwurf eines Gesetzes zur Neufassung des Raumordnungsgesetzes“ darauf hingewiesen, dass aufgrund der Standortgebundenheit und Unvermehrbarkeit der Lagerstätten die Rohstoffvorkommen vorsorgend und langfristig gesichert werden sollen. Die Flächen mit noch verfügbaren Rohstoffen müssten vorrangig zur Rohstoffgewinnung vorgesehen werden.[38] Diese vorrangige Zielsetzung zugrunde gelegt, bedeutet die Forderung einer geordneten Aufsuchung und Gewinnung, dass die Erfordernisse des Rohstoffabbaus mit den vom Abbau berührten Belangen, insbesondere denen des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, abzuwägen sind[39] und der kurz- und mittelfristige Abbau im Verhältnis zu anderen Nutzungen und Funktionen verträglich gestaltet sein muss.[40]

Der Entstehungsgeschichte des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG kann somit entnommen werden, dass Umweltbelange bei diesem Planungsgrundsatz in gewissem Maße mit zu berücksichtigen sind. Aus der „vorsorgenden Sicherung“ kann jedoch nicht geschlossen werden, dass Umweltbelange im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Vorsorge ist hier vor allem als langfristige Sicherung zu verstehen, Rohstoffabbau zu ermöglichen. In der Literatur wird sogar behauptet, dass Abbauvorhaben weitgehend von störenden anderen Nutzungsansprüchen freizuhalten seien.[41] Bei der Auslegung des Grundsatzes der „Rohstoffsicherung“ ist zu beachten, dass es sich bei Nr. 4 in erster Linie um einen Grundsatz handelt, der wirtschaftsbezogen formuliert ist.[42] Umweltbezogene Belange werden erst im Grundsatz Nr. 6 angesprochen. In Nr. 4 Satz 4 ROG einen starken Umweltbezug hineinzulesen, erscheint bereits aufgrund der Stellung des Grundsatzes sowie seines Wortlautes eher schwierig. Zwar kann es rechtspolitisch

---

32 So auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 199f.

33 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 200.

34 Zur Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 9 ROG a.F. s. BT-Drs. 10/5347, Anl. 2, 7.

35 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 200f., ebenso Spiecker, Raumordnung und Private, 1999, 222.

36 BT-Drs. 10/5347, Anl. 2, 7.

37 BT-Drs. 10/5347, Anl. 2, 7.

38 BT-Drs. 16/10292, 34.

39 BT-Drs. 10/5347, Anl. 2, 7.

40 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 182.

41 S. von der Heide, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, 2010, vor §§ 1-5 Rn. 35.

42 S. von der Heide, in: Cholewa/Dyong/von der Heide/Arenz, ROG, 2010, § 2 Rn. 8.

erwünscht sein, dass ressourcenbezogene Belange bei der Raumplanung gestärkt werden und gegebenenfalls einem Abbauvorhaben entgegenstehen, doch ist dies der Formulierung des Grundsatzes so nicht zu entnehmen.[43] Eine echte „Ressourcenschutzverpflichtung" kann in die Vorschrift nicht hineingelesen werden.

Jedoch können Interessen des Schutzes von Natur und Landschaft einem Abbauvorhaben auch entgegenstehen, selbst wenn Nr. 4 Satz 4 keine konkrete Aussage im Hinblick auf Umweltbelange trifft. Umweltbezogene Belange sind im Grundsatz der Nr. 6 aufgenommen und müssen nach § 7 Abs. 2 ROG in die Abwägung einbezogen werden. Damit werden die Umweltaspekte jedoch auf die Ebene der Abwägung der Raumordnung verschoben und können gegebenenfalls überwunden werden. Daher wäre es für den Ressourcenschutz wichtig, bereits bei der Feststellung der Belange der Sicherung sowie Aufsuchung und Gewinnung ressourcenschutz- und umweltbezogene Aspekte zu berücksichtigen. Daher sollte eine ausdrückliche umweltschützende Verpflichtung an die Rohstoffsicherung geknüpft werden. Es wird daher vorgeschlagen, die Vorschrift des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG wie folgt zu fassen:

> (4) Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende *effiziente und umweltschonende* Sicherung sowie für die geordnete, *effiziente, umweltschonende und – mit Rücksicht auf künftige Generationen – sparsame* Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu gewährleisten *und Nutzungskonflikte im Untergrund zu lösen."*

Eine „effiziente" Aufsuchung und Gewinnung bedeutet, mit den Bodenschätzen haushälterisch umzugehen. Aufgrund dieses Planungsgrundsatzes wären alle bestehenden Lagerstätten (alte, bereits ausgebeutete, geöffnete Lagerstätten und „Reservegebiete", in denen noch nicht abgebaut wird) dahingehend zu überprüfen, welche Erweiterungspotentiale die jeweiligen bereits (aus-)genutzten Lagerstätten aufweisen. Die neue Regelung beinhaltet die Überlegung, dass die Vorsorge auch den Zweck der Ressourcenschonung umfasst.[44] Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, bereits bei der Ausweisung der Flächen für die Rohstoffgewinnung auf eine vorsorgende Sicherung zu achten. Die ressourcenschonenden Maßnahmen wären damit bereits bei der Sicherung der Gebiete von standortgebundenen Rohstoffen zu ergreifen. Eine effiziente Sicherung von standortgebundenen Rohstoffen erfordert, dass bereits die Abbauflächen so festzulegen sind, die wirkungsvolle Gewinnung der Rohstoffe berücksichtigt werden kann. Es sollen in erster Linie Lagerstätten gesichert werden, die hinreichend ergiebig sind und eine gute Ausnutzung erwarten lassen. Ausweisungen sollen sich auch auf Flächen konzentrieren, die wiedereröffnet oder erweitert werden können, um alle Rohstoffe auf diesen Flächen abbauen zu können. Die Flächensicherung soll sich auf die Sicherung rohstoffreicher Lagerstätten konzentrieren und diese von anderen Nutzungen freihalten. Damit wird zugleich auch die Aufsuchung und Gewinnung auf diese Flächen festgelegt.

Der Begriff „umweltschonend" wirkt darauf hin, Umwelteinwirkungen zu minimieren. Eine Sicherung ist dann umweltschonend, wenn die Flächen für die Aufsuchung und Gewinnung so ausgewählt werden, dass sie am wenigsten umweltbelastend wirken. Dies bedeutet, dass Rohstoffe vor allem dort gesichert werden müssen, wo eine künftige Aufsuchung und Gewinnung die geringsten Umweltauswirkungen verursacht. Auch die umweltschonende Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zielt darauf, die Ausschöpfung der Lagerstätten zu steuern. Zwar werden alle in Betracht zu ziehenden Lagerstätten festgelegt, jedoch wird eine neue Lagerstätte erst freigegeben, wenn bereits ausgewiesene und genutzte Standorte nicht weiter ausgebeutet werden können. Die anderen Gebiete, in denen die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen nach den Kriterien noch nicht zulässig ist, können z.B. als Reservegebiete festgelegt werden, die von solchen Nutzungen freizuhalten sind, die einen späteren Abbau hindern würden. Der Abbau könnte, soweit technisch möglich und wirtschaftlich verhältnismäßig, in Gebieten, in denen der Abbau zwischenzeitlich eingestellt wurde, neu aufgenommen werden.[45]

---

43 Ähnlich Rausch, Umwelt- und Planungsrecht beim Bergbau, 1990, 146f.
44 S. Roßnagel/Hentschel, in: Führ (Hrsg.), GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 395 ff.
45 S. hierzu auch Kap. 2.1.6.

Eine „effiziente und umweltschonende Aufsuchung und Gewinnung“ gewährleistet für sich allein noch nicht, dass mit den Rohstoffvorkommen nachhaltig im Sinne von sparsam umgegangen wird. Die Aufnahme des Wortes „sparsam“ in den Gesetzestext soll deshalb diese Lücke schließen und die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen um den Aspekt der Ressourcenschonung ergänzen. Anknüpfungspunkt für eine effiziente, umweltschonende und sparsame Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen sind demnach auch die künftigen Generationen. Aus deren Sicht müssen die Rohstoffvorkommen möglichst so sparsam ausgebeutet werden, damit sie nachfolgenden Generationen weiterhin zur Verfügung stehen können. Eine solche Ausgestaltung gebietet bereits Art. 20a GG.[46] Die Ausrichtung von Aufsuchung und Gewinnung an Effizienz, Umweltschonung und Sparsamkeit führt zur Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen und bezieht diese bereits auf der übergeordneten Planungsebene mit ein.

Der Vorschlag, § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG zu ergänzen, korrespondiert mit der Empfehlung eines neuen Steuerungsinstruments in § 8 Abs. 8 ROG, aufschiebend bedingte Festlegungen zu ermöglichen,[47] sowie mit der Steuerung der Flächen mithilfe der Instrumente in § 8 Abs. 7 ROG.

Nutzungskonflikte im Untergrund sind dann zu lösen, wenn die Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen in Konflikt mit speziellen Formen der Rohstoffgewinnung wie Fracking oder anderen Nutzungen des Untergrunds wie Geothermie, Carbon Capture and Storage oder Heil- oder Trinkwassergewinnung geraten kann. In diesem Fall ist es Aufgabe der Raumordnung, diese Nutzungen bestimmten Flächen auf der Oberfläche oder bestimmten Bereichen des Untergrunds so zuzuordnen, dass Beeinträchtigungen anderer Gewinnungs- oder Nutzungsformen ausgeschlossen sind.[48]

2.1.3 Umweltbezogene Planungsgrundsätze

Die umweltbezogenen Planungsgrundsätze sind in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG enthalten. Hiernach ist unter anderem der Raum „in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen. Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen.“

Es wurde vorgeschlagen, den Ressourcenbezug dadurch zu verstärken, dass § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG dahingehend verändert wird, dass „wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums … unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten (sind); dabei sind Naturgüter *und natürliche Ressourcen* sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen.“[49] Die Verwendung der Worte „natürliche Ressourcen“ ohne Ergänzung oder Präzisierung würde allerdings zum Teil zu einer inhaltlichen Dopplung mit dem Begriff „Naturgüter“ führen. Zuzustimmen ist dem Vorschlag allerdings dahingehend, dass der umweltbezogene Planungsgrundsatz im Hinblick auf natürliche Ressourcen, die nicht vom Begriff der „Naturgüter“ erfasst werden, aus Gründen des Ressourcenschutzes weiterentwickelt werden sollte. Nachfolgend werden die Begriffe „Naturgüter“ und „natürliche Ressourcen“ in den Blick genommen, um die Überschneidungen herauszuarbeiten und das Potential für eine Ergänzung des Grundsatzes einzuschätzen.

Natürliche Ressourcen sind „erneuerbare und nicht erneuerbare Primärrohstoffe, physischer Raum (Fläche), Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft), strömende Ressourcen (z.B. Erdwärme, Wind, Gezeiten-und Sonnenenergie) sowie die Biodiversität“.[50] Als „nicht erneuerbarer Primärrohstoff“ wird ein

---

46 S. z.B. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20a, Rn. 5, 8 und 10.

47 S. näher Kap. 2.1.6.

48 S. hierzu Janssen/Bartel, Untertägige Raumordnung, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 23 ff; Penn-Bressel/Weber, Untertägige Raumordnung und Umweltschutz, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 35 ff.

49 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 516.

50 UBA, Glossar zum Ressourcenschutz, 2013, Stichwort: „Ressource, natürliche“.

Rohstoff bezeichnet, „der durch Entnahme aus der Natur gewonnen wird und nicht das Potential hat, sich in bestimmten Zeiträumen zu erneuern" (z.B. mineralische und fossile Rohstoffe). Hingegen sind „erneuerbare Rohstoffe" ebenfalls durch Entnahme aus der Natur gewonnene Rohstoffe, die jedoch das Potential aufweisen, sich in bestimmten Zeiträumen zu regenerieren.[51]

Der Begriff „Naturgüter" wird im Raumordnungsgesetz selbst nicht definiert. Für die Auslegung des Begriffs in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG kann allerdings an die Definition im Bundes-Naturschutzgesetz angeknüpft werden. Gemäß § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG unterfallen dem Naturhaushalt die „Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen". Bis auf das Schutzgut „Luft" werden alle diese Naturgüter auch in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1 ROG genannt. Damit ist das Verständnis des Begriffs „Naturgüter" im Raumordnungsgesetz identisch mit dem im Bundes-Naturschutzgesetz. Denn auch das Schutzgut „Luft" wird in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 6 ROG adressiert. Hiernach ist die Reinhaltung der Luft sicherzustellen. Um zu gewährleisten, dass der Begriff „Naturgüter" in beiden Gesetzen wirklich deckungsgleich verwendet wird, sollte im Raumordnungsgesetz in Satz 1 des § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG folgende Ergänzung vorgenommen werden:

> „Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt*, der Luft* sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen."

Mit dieser Anpassung würde auch ein Gleichklang zu den nachgeordneten Planungsstufen erzeugt. Nach § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange des Umweltschutzes, insbesondere die „Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt" zu berücksichtigen.

Die Gegenüberstellung von natürlichen Ressourcen und Naturgütern zeigt, dass sich der Begriff „natürliche Ressourcen" inhaltlich von dem der „Naturgüter" unterscheidet. Natürliche Ressourcen umfassen neben einzelnen Naturgütern (ausgenommen Klima, Tiere und Pflanzen) auch erneuerbare und nicht erneuerbare Primärrohstoffe, Flächen, strömende Ressourcen und Biodiversität. Die Regelung in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG könnte für eine stärkere Berücksichtigung des Ressourcenschutzes folglich noch um Aspekte ergänzt werden, die vom Begriff „natürliche Ressourcen" erfasst werden. Um eine Dopplung mit den vom Begriff „Naturgüter" erfassten Schutzgütern und damit verbundene Unklarheiten zu vermeiden, sollten die natürlichen Ressourcen, die in der Abwägung zu berücksichtigen wären, namentlich aufgeführt werden. Hierzu zählen die Schutzgüter erneuerbare und nicht erneuerbare Rohstoffe, die durch Entnahme aus der Natur gewonnen werden (Primärrohstoffe), und Flächen. Durch die Ergänzung kann eine direkte Verbindung zum Grundsatz aus § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG hergeleitet werden, indem aufgrund des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG und des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG potenzielle Konflikte für die Rohstoffsicherung und den Ressourcenschutz ermittelt werden und über die Abwägung überwunden werden müssen. So könnte im Rahmen des Bergbaus der Ressourcenschutz, der zurzeit im Bergrecht nur schwache Berücksichtigung findet, stärker betont werden – etwa bei der Formulierung des Ressourcenschutzes als Ziel. Im Ergebnis wird vorgeschlagen, § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2 ROG wie folgt zu ergänzen:

> „Wirtschaftliche und soziale Nutzungen des Raums sind unter Berücksichtigung seiner ökologischen Funktionen zu gestalten; dabei sind Naturgüter, *erneuerbare und nicht erneuerbare Rohstoffe, die durch die Entnahme aus der Natur gewonnen werden, und Flächen* sparsam und schonend in Anspruch zu nehmen, Grundwasservorkommen sind zu schützen."

Zwar wird das Schutzgut „Fläche" in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG in Bezug auf die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke angesprochen und insoweit in der Raumordnung bereits ansatzweise berücksichtigt. Eine Aufnahme in § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 2, zweiter

---

[51] UBA, Glossar zum Ressourcenschutz, 2013, Stichwort: „Primärrohstoff, erneuerbar und nicht erneuerbar".

Halbsatz ROG erweitert allerdings den Schutz auf eine sparsame und schonende Inanspruchnahme von Flächen für grundsätzlich jede Nutzung.

Der Aspekt der biologischen Vielfalt[52], der vom Begriff der natürlichen Ressourcen umfasst wird und nicht mit den Schutzgütern „Tier und Pflanzen" gleichzusetzen ist, sollte ebenfalls in den Grundsatz aufgenommen werden. Hierfür bietet sich eine weitere Erweiterung des § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 1 ROG an:

> „Der Raum ist in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt*, der Luft* sowie des Klimas *und der biologischen Vielfalt* einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen."

Das Schutzgut „biologische Vielfalt" würde damit ebenfalls parallel zu § 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB adressiert und wäre bereits auf Ebene der Raumordnung zu berücksichtigen.

Um den Ressourcenschutz auf der Ebene der Raumordnung noch weiter zu stärken, könnte ferner klargestellt werden, dass beim Bau von Siedlungen und Infrastrukturen Maßnahmen zum Ressourcenschutz ergriffen werden müssen. So sollte § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 3 ROG wie folgt ergänzt werden:

> „Die erstmalige Inanspruchnahme von Freiflächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke ist zu vermindern, insbesondere durch die vorrangige Ausschöpfung der Potenziale für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, für die Nachverdichtung und für andere Maßnahmen zur Innenentwicklung der Städte und Gemeinden sowie zur Entwicklung vorhandener Verkehrsflächen; *bei der Planung von Neu-, Um- und Rückbauten von Siedlungen und Infrastrukturen ist auf den Ressourcenschutz zu achten*."

Die Raumordnung kann nur solche Neu-, Um- und Rückbauten von Siedlungen (oder Teilen derselben) und Infrastrukturen adressieren, die raumbedeutsam sind. Ist dies der Fall, soll der Raumordnung durch die Ergänzung die Möglichkeit eröffnet werden, einen Rahmen für den Umgang mit derartigen Planungen zu setzen und den Ressourcenschutz zu adressieren. Dies wird auf der Ebene der Raumordnung zwingend nur in einem groben Rahmen erfolgen können. Dieser Rahmen ist dann jedoch durch die nachfolgenden Planungen der Gemeinden auszufüllen und zu konkretisieren.

Der Ressourcenschutz im zugefügten Halbsatz wiese sowohl auf die Flächeneinsparung als auch auf die Inanspruchnahme der Substitute und Sekundärrohstoffe beim Bau hin. Baustoffrecycling und die Wiederverwendung von Bauteilen, soweit dies technisch möglich und verhältnismäßig ist, kann den Abbau der Primärrohstoffe verringern.

Der Vorschlag, § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG dahingehend zu ändern, „die räumlichen Voraussetzungen für den Ausbau der erneuerbaren Energien, für eine sparsame Energie- *und Ressourcennutzung* sowie für den Erhalt und die Entwicklung natürlicher Senken für klimaschädliche Stoffe und für die Einlagerung dieser Stoffe zu schaffen",[53] wird dagegen nicht befürwortet. Die Erweiterung des Grundsatzes über die Aufnahme des Begriffs „Ressourcen" erscheint hier sachfremd. Mit diesem Begriff würde wiederum das gesamte Spektrum an Ressourcen adressiert, also neben abiotischen auch biotische Ressourcen. Dies passt jedoch nicht in die Systematik der Vorschrift. § 2 Abs. 2 Nr. 6 Satz 8 ROG fokussiert in erster Linie die Instrumente des Klimaschutzes in Form des Ausbaus der erneuerbaren Energien und der sparsamen Energienutzung. Diese sollen zur Verminderung des Kohlendioxidausstoßes beitragen.[54] Soweit eine sparsame Ressourcennutzung zu weniger Energieverbrauch führt, ist sie vom Text der Vorschrift bereits erfasst. Soweit eine Kreislaufführung von Ressourcen zu einem höheren

---

52 Biologische Vielfalt oder Biodiversität umfasst die Vielfalt des Lebens auf der Erde. Hierzu gehören die genetische Vielfalt innerhalb der Arten, die Vielfalt der Arten sowie die Vielfalt von Lebensgemeinschaften und Ökosystemen, s. zum Begriff „Biodiversität" UBA, Glossar zum Ressourcenschutz, 2013.

53 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 516.

54 S. z.B. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 211.

Energieverbrauch führt, wäre sie hinsichtlich des Klimaschutzes kontraproduktiv und sollte nicht als Planungsgrundsatz vorgesehen werden.

2.1.4 Veränderung des Planungshorizonts

Gemäß § 7 Abs. 1 ROG sind Raumordnungspläne für einen regelmäßig mittelfristigen Zeitraum aufzustellen. Der mittelfristige Zeitraum beträgt etwa 25 Jahre.[55] Zurzeit gilt dieser Zeitraum auch für die Planung, die standortgebundene Rohstoffe betrifft. Soweit die Raumordnung nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 1 ROG darauf zielt, den Raum im Hinblick auf eine „langfristig" wettbewerbsfähige und räumlich ausgewogene Wirtschaftsstruktur zu entwickeln, kann der Planungszeitraum – auch für standortgebundene Rohstoffe – ausnahmsweise länger sein.[56] Dem widerspricht jedoch, dass die Rohstoffe standortgebunden und nicht vermehrbar sind. Daher sollten der Planungsträger die noch verfügbaren Rohstoffe eigentlich in kürzeren Zeiträumen überprüfen und ihre Planungen korrigieren. Sie sollten die technische Entwicklung und neue Erkenntnisse nutzen, um den Abbau möglichst zu optimieren und möglichst früh die entsprechenden Maßnahmen zur Ressourcenschonung zu ergreifen. Der Zeitraum muss aber andererseits auch so bemessen sein, dass die notwendige zeitliche Investitionssicherheit der Unternehmen nicht verloren geht. Im Ergebnis wird daher vorgeschlagen, für die Festlegung von Standorten zur Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen einen üblichen Zeitraum von 10 bis 15 Jahren vorzusehen.[57] Dieser neue Planungshorizont wäre mit Hilfe eines neuen eigenständigen Satzes 5 in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG festzulegen. Die neue Regelung könnte lauten:

> *„Dabei soll sich die Planung an einem zeitlichen Horizont von zehn bis fünfzehn Jahren orientieren."*

Wird die Investitionssicherheit für Bergbaumaßnahmen mit dem Ziel des Ressourcenschutzes und neuer Nutzungsformen des Untergrunds abgewogen, erscheint ein Planungszeitraum von 10 bis 15 Jahren grundsätzlich angemessen. Dies gilt auch, sollte der Planungsträger die Flächen für standortgebundene Rohstoffe aufschiebend bedingt ausweisen.[58] Geht es jedoch um Rohstoffe, die aufgrund der Investitionen besonders langfristige Planungen benötigen, könnte der Planungsträger von seinem Planungsermessen Gebrauch machen und den Planungszeitraum aufgrund des Wortlauts „soll orientieren" entsprechend der konkreten Planungssituation verlängern. Sollte eine Neubewertung der raumordnerischen Situation nach 10 bis 15 Jahren zu einer Neuplanung zwingen, wäre diese in Form eines Teilregionalplans für die Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung von Bodenschätzen in einem bestimmten Gebiet durchzuführen.

Gemäß § 16 Abs. 5 BBergG wird die Bewilligung oder das Bergwerkseigentum für eine der Durchführung der Gewinnung im Einzelfall angemessene Frist erteilt oder verliehen. Die angemessene Frist könnte sich an dem neuen Planungszeitraum orientieren.[59]

2.1.5 Bedarfsprognosen für standortgebundene Rohstoffe

Eine Raumplanung, die sich für die Ausweisung von Flächen zur Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen am Bedarf für bestimmte Rohstoffe orientieren könnte, hätte große Vorteile.[60] Sie

---

55 S. z.B. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, § 7 Rn. 7.

56 So auch Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), Raumordnungsgesetz, § 7 Rn. 9.

57 Zu Vorschlägen, dass der Planungshorizont mindestens mittelfristig sein sollte (ca. 10-15 Jahre) s. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 113; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 515f.; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (529).

58 S. hierzu Kap. 2.1.6.

59 Sie wäre bereits nach § 16 Abs. 5 Satz 3 BBergG grundsätzlich verlängerbar.

60 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 113.

könnte sich an objektiven Vorgaben ausrichten und einen kompromissfähigen Ausgleich von Interessen erreichen, indem sie die notwendige Rohstoffversorgung sicherstellt und Ressourcenschutz dadurch betreibt, dass sie die Ausbeutung von Rohstoffen auf das tatsächlich Notwendige begrenzt.[61]

Sowohl die Verpflichtung in § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 ROG, Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen zu berücksichtigen, als auch die Pflicht zur vorsorgenden Sicherung standortgebundener Rohstoffe in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG könnten für eine Bedarfsplanung als Anknüpfungspunkte dienen. Nur ein Abbau der Rohstoffe, der sich am Bedarf und nicht am Angebot orientiert, wird der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung gerecht.[62] Eine Planung, die sich vorrangig an der Verfügbarkeit standortgebundener Rohstoffe und damit am möglichen Angebot solcher Rohstoffe auf dem Markt orientiert, überlässt die Entscheidung über den Abbau privaten Interessenten. Der ungesteuerte Abbau aller verfügbaren und wirtschaftlich gewinnbaren Rohstoffvorkommen verursacht jedoch eine Reihe von Nachteilen, die zu vermeiden sind.

- Erstens ist die Gewinnung von Rohstoffen in der Regel mit starken Umweltbelastungen verbunden. Diese sollten soweit wie möglich vermieden werden. Werden weniger Rohstoffe gewonnen, wird die Umwelt weniger belastet. Um Umweltschutz zu gewährleisten, kann daher nur eine Rohstoffgewinnung akzeptabel sein, die einen gesellschaftlich akzeptierten Bedarf befriedigt.[63]
- Zweitens geht eine mögliche Verschwendung nicht erneuerbarer Ressourcen zu Lasten künftiger Generationen. Auch wenn die Rohstoffe aktuell noch nicht knapp sind, bleiben für künftige Generationen immer weniger übrig. Schon heute ist der Rohstoffverbrauch in Deutschland weder für die übrigen Teile der Welt verallgemeinerungsfähig noch gegenüber künftigen Generationen verantwortbar. Die notwendige Transformation dieser Lebens- und Wirtschaftsweise erfordert, den Verbrauch von Primärrohstoffen zu reduzieren und sie soweit möglich durch andere Stoffe zu ersetzen. In dieser Situation ist die Gewinnung von Primärrohstoffen allenfalls zu rechtfertigen, wenn sie für den absehbaren Bedarf unabdingbar sind.[64]
- Drittens kann der Abbau knapper Rohstoffe zu einem Verlust an Entwicklungsmöglichkeiten der nächsten Generationen kommen. Für die von der Europäischen Union gelisteten „kritischen Rohstoffe“ ist eine Gewinnung nur dann zu rechtfertigen, wenn ein übergeordneter Bedarf an ihnen besteht und eine Substituierung ausgeschlossen ist.
- Viertens verhindert jede Gewinnung von Rohstoffen die Nutzung des Bodens und des Untergrunds für konkurrierende Nutzungen. Im Vergleich mit diesen Nutzungen ist die Ausweisung von Flächen für die Rohstoffgewinnung nur zu vertreten, wenn diese eine höhere Bedeutung für die Wohlfahrt der Gesellschaft hat als andere Nutzungen. Dies setzt zumindest voraus, dass für die Rohstoffgewinnung ein dringender Bedarf besteht und eine Substitution des Rohstoffs nicht möglich ist.[65]
- Fünftens kann die Ausweisung aller abbauwürdigen Lagerstätten künftig zu Rohstoffknappheit und Preissteigerungen im Markt beitragen. Ein ungesteuerter Abbau, der sich nur an der technisch-wirtschaftlichen Möglichkeit der Rohstoffgewinnung und an Marktkonkurrenzen Situation orientiert und die durch die eigene Preisgestaltung bestimmte Marktnachfrage befriedigt, kann dazu führen, dass aufgrund der geringen Preise, die durch ein großes Angebot hervorgerufen werden, die Rohstoffe in stärkerer Weise genutzt werden, als dies gesellschaftlich gewünscht ist. Folge einer solchen Nutzung kann in Zukunft sein, dass deutlich weniger Flächen für den Abbau dieser Rohstoffe zur

---

61 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 200: Nur ein Abbau der Rohstoffe, der sich an dem Bedarf und nicht dem Angebot orientiere, wird der Leitvorstellung der nachhaltigen Entwicklung gerecht.

62 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 200.

63 S. z.B. Penn-Bressel/Weber, in: Roßnagel/Hentschel, (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 35 ff.

64 S. z.B. Penn-Bressel, in: Roßnagel/Hentschel, (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 128.

65 S. z.B. Janssen/Bartel, in: Roßnagel/Hentschel, (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 23 ff.

Verfügung stehen (da sie bereits jetzt ausgefördert werden) und es somit aufgrund des verringerten Angebots zu deutlichen Preissteigerungen für den gleichen Rohstoff kommen kann.

- Schließlich kann die Orientierung am Angebot statt am prognostizierten Bedarf dazu führen, dass ergänzende Strategien zum Ressourcenschutz fehlschlagen. So ist der Schritt zu einer Kreislaufführung nicht erneuerbarer Rohstoffe nur dann möglich, wenn sich für rezyklierte Stoffe oder andere Ersatzstoffe ein Markt bildet. Dieser wird aber nur entstehen, wenn die Preise für die Ersatzstoffe konkurrenzfähig sind. Wenn ein hohes Angebot zu niedrigen Preisen für Primärrohstoffe führt, werden sich die Ersatzstoffe nicht durchsetzen. Daher setzt die notwendige Fortentwicklung zur Kreislaufwirtschaft eine Orientierung an einem Bedarf an Primärrohstoffen voraus, der berücksichtigt, dass er zu einem möglichst hohen Anteil aus rezyklierten und anderen Ersatzstoffen befriedigt wird.[66]

Aus all diesen Gründen sollte die Raumplanung nicht das Angebot, sondern einen bewerteten Bedarf als Ausgangspunkt wählen.[67]

Mit dem Begriff des Bedarfs wird nachfolgend der Bedarf an Rohstoffen verstanden, die über einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Region tatsächlich benötigt werden. Dieser Bedarf begründet sich allerdings nicht aus einer schlichten Fortschreibung der Förderungen der letzten Jahre, sondern beruht auf einer Prognose. Die Festlegung des Bedarfs ist eine politische Bewertung, die einen effektiven Ressourcenschutz einbezieht. Die Ermittlung des voraussichtlichen Bedarfs muss folglich berücksichtigen, wie der Verbrauch an Primärrohstoffen durch die Verwendung von Ersatzstoffen reduziert werden kann. Der so verstandene Bedarf unterscheidet sich von der marktgesteuerten Nachfrage, die – ohne politische Bewertung – durch Kaufkraft und Zahlungsbereitschaft gesteuert wird.

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit eine an Bedarfsprognosen orientierte Raumplanung auf die Vorschrift des § 2 Abs. 2 Satz Nr. 1 Satz 4 ROG gestützt werden kann oder ob sie einer Ergänzung der gesetzlichen Vorschriften bedarf.

2.1.5.1 Berücksichtigung von Bedarfsprognosen nach geltendem Recht

Nach dem allgemeinen Grundsatz des § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 zweiter Halbsatz ROG sind bei der Planung regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung einzubeziehen. Diese Vorgabe ist wie der gesamte allgemeine Grundsatz in Nr. 1 nicht nutzungsspezifisch geprägt.[68] Daher ist sie auch nicht explizit auf standortgebundene Rohstoffe fokussiert. Inhaltlich könnten Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen entweder zielgenau für die Raumentwicklung oder für andere nutzungsspezifische Zwecke erstellt worden sein. Auch im zweiten Fall ist es sinnvoll, sie für die planerische Raumentwicklung zu nutzen[69] – wie etwa Prognosen zur Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2030 in Deutschland.[70] Daher spielt es keine Rolle, ob die Bedarfsprognose durch den für die Raumordnung zuständigen Planungsträger oder unabhängig von einem Raumplanungsverfahren durch die für das Sachthema in einem Land zuständige Stelle erstellt worden ist. Dabei können Bedarfsprognosen von Dritten einbezogen werden, sofern sich der Planungsträger die in der Bedarfsprognose verwendeten Methoden und Ergebnisse zu Eigen gemacht hat.[71] Demographische, wirtschaftliche, soziale sowie andere strukturverändernde Herausforderungen müssen daher von den zuständigen Planungsträgern nicht eigenständig ermittelt werden. Vielmehr sollen sie – soweit vorhanden – auf Bedarfsprognosen und regionale Entwicklungskonzepte

---

66 S. z.B. Roßnagel, in: Roßnagel/Hentschel, (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 123 ff.

67 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 113.

68 S. Kap. 2.1.1.

69 S. z.B. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 79.

70 S. http://www.baustoffindustrie.de/root/img/pool/downloads_2013/210813/rohstoffstudie_08_2013.pdf.

71 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 79.

der zuständigen Stellen zurückgreifen können.[72] So könnten beispielsweise statistische Daten von der Deutschen Rohstoffagentur, von der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR) und von geologischen Diensten einbezogen und ausgewertet werden, um daraus einen voraussichtlichen Bedarf zu ermitteln. Bedarfsprognosen sollten vor allem dann einbezogen werden, wenn in Anknüpfung an demographische, wirtschaftliche, soziale oder andere strukturverändernde Herausforderungen zur Stabilisierung des betreffenden Raums oder, um Schrumpfungsprozessen zu begegnen, vom Prinzip der ausgeglichenen Funktionsräume abgewichen werden soll.[73] Die Bedarfsprognosen könnten dann Grundlagen raumgestaltender Entscheidungen sein. Entweder will man die strukturverändernden Herausforderungen fördern oder ihnen entgegenwirken. Sie begründen oder verstärken bestimmte Interessen. Da die Raumordnungsplanung die tatsächlichen raumstrukturellen Gegebenheiten berücksichtigen muss, sind sie bei der Ermittlung und Bewertung ein abwägungserheblicher Belang.[74]

Bedarfsprognosen haben somit als Instrument der Raumordnung eine gewisse lenkende Funktion. Ihnen kommt jedoch keine spezifische Bedeutung für die Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu. In systematischer Hinsicht sollen Bedarfsprognosen, da sie im allgemeinen Grundsatz ohne spezifische Nutzungsvorgabe verankert sind,[75] Daten darüber zur Verfügung stellen, wie sich die Struktur des Raumes verändert und welcher Raumbedarf entsteht. Sie können Angaben über den Bedarf sowohl an Arbeitsplätzen und Erholungsgebieten als auch an Rohstoffen liefern.

Über die Pflicht zur Einbeziehung vorhandener Prognosen hinaus verpflichtet das Raumordnungsgesetz nicht dazu, Bedarfsprognosen – etwa für Rohstoffe – zu erstellen. Bedarfsprognosen sind auch nicht das einzige Instrument, um räumliche Ansprüche zu ermitteln und zu bewerten. Vielmehr ist es dem Planungsträger überlassen, Instrumente zu wählen, die die Aufgaben der Raumordnung bestmöglich erfüllen. Auch regionale Entwicklungskonzepte haben eine ähnliche Funktion und können zusammen mit Bedarfsprognosen in die Abwägung einbezogen werden. Sie sind ebenso wie Bedarfsprognosen keine zwingenden Vorgaben für die Planung. Vielmehr sind sie einzubeziehen, soweit sie vorhanden sind.[76]

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass das Gesetz nicht fordert. Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen zu erstellen. Zwar muss die Planung in der Weise gerechtfertigt werden, dass sie für die Flächen sinnvolle Nutzungen vorsieht. Ohne Bedarfsprognosen kann sie daher nicht rechtfertigen, warum standortgebundene Rohstoffe vorsorgend zu sichern sowie ihre Aufsuchung und Gewinnung an einem bewerteten Bedarf zu orientieren sind. Liegen Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen jedoch für (bestimmte) Rohstoffe vor, sind sie bei der Raumplanung als ein abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen und somit in die Planung einzubeziehen. Beide können auf diese Weise steuernd wirken. Daher wird empfohlen, § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG so zu gestalten, dass eine am Bedarf ausgerichtete Planung stattfinden soll.[77]

Eine Raumplanung, die, standortgebundene Rohstoffe vorsorgend zu sichern und umweltschonend und geordnet aufzusuchen und zu gewinnen, statt am Vorkommen von Rohstoffen vorrangig an ihrem Bedarf ausrichtet, dürfte nicht gegen Grundrechte der Abbauberechtigten verstoßen. Für die folgende

---

72 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 77.

73 S. z.B. Spannpowsky, in: Spannowsky/Runkel/Goppel (Hrsg.), ROG, 2010, § 2 Rn. 60.

74 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 77.

75 S. Kap. 2.1.1.

76 S. Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 77.

77 Bereits der UGB-KomE schlug vor, dass Bodenschätze und Lagerstätten „nur für einen Bedarf gewonnen werden [sollen], der nicht auf andere Weise zu zumutbaren Bedingungen zu decken ist; dabei ist auch zu berücksichtigen, ob Rohstoffe aus wiederverwertbaren Stoffen gewonnen oder durch andere Rohstoffe ersetzt werden können (§ 328 Abs. 6 Satz 2 UGB-KomE).

Prüfung wird unterstellt, dass es sich um knappe Rohstoffe handelt, die in der Planungsregion gewonnen werden können, und ihr Bedarf in einer nachvollziehbaren Weise festgestellt und bewertet werden kann. Außerdem wird unterstellt, dass eine daran orientierte Planung nicht gegen andere Planungsgrundsätze verstößt. Sie muss zwischen künftigen und laufenden Abbauvorhaben unterscheiden.

Für künftige, noch nicht genehmigte Abbauvorhaben könnte eine Bedarfsplanung in die von Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Berufsausübung[78] eingreifen. Eine Regelung der Berufsausübung ist zulässig, wenn sie zur Verfolgung vernünftiger Erwägungen des Gemeinwohls und auf verhältnismäßige Weise erfolgt.[79] Der Rohstoffabbau kann gravierend in die Umwelt eingreifen[80] und andere Nutzungsmöglichkeiten in der Umgebung ausschließen. Daher besteht ein Interesse der Allgemeinheit, dass die Rohstoffsicherung sowie die Aufsuchung und Gewinnung gesteuert und keine planlose sowie übermäßige Inanspruchnahme der Flächen und Rohstoffe ermöglicht werden. Art. 20a GG gebietet, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Dies bedeutet einerseits, dass die Verfügbarkeit der Rohstoffe zu sichern ist. Andererseits zielt Art. 20a GG hinsichtlich der Art und Weise des Abbaus auf einen Schutz der Ressourcen und der Umwelt.[81] Daher liegt es im Interesse der Allgemeinheit, beide Zielsetzungen dadurch zu verwirklichen, dass sich die Planung an einem bewerteten Bedarf orientiert. Dadurch wird eine Knappheit absehbar benötigter Rohstoffe vermieden und zugleich eine nachhaltige Nutzung der abbaubaren Bodenschätze sichergestellt. Der Planungseingriff ist geeignet, das Ziel einer sicheren, aber umweltschonenden und nachhaltigen Rohstoffversorgung sicherzustellen. Er ist erforderlich, weil es kein gleich geeignetes, aber weniger eingriffsintensives Planungsinstrument gibt. Er ist schließlich auch objektiv zumutbar, da er die Abbautätigkeit in dem Umfang ermöglicht, der für die Rohstoffversorgung notwendig ist, und nur darüber hinausgehende Abbauvorhaben aus Gründen des Allgemeinwohls einschränkt.

Der Planungseingriff betrifft ebenfalls die in Art. 14 GG geschützte Eigentumsfreiheit. Da deren Inhalt und Grenzen durch die Rechtsordnung bestimmt werden, muss ein Eigentümer grundsätzlich hinnehmen, dass ihm aus Gründen des Allgemeinwohls eine möglicherweise rentablere Nutzung seines Grundstücks verwehrt wird.[82] Die Eigentümer oder die Inhaber einer bergrechtlichen Bewilligung können die ihnen zustehenden Rohstoffe gewinnen, soweit ihr Abbau zulässig ist. Der Planungsträger muss nicht deswegen Flächen ausweisen, um für alle Berechtigten die Gewinnung ihrer Rohstoffe zu ermöglichen. Der Gesetzgeber darf daher, die Ausweisung von abbaubaren Flächen vom Rohstoffbedarf abhängig machen und die Auswahl der Flächen in das pflichtgemäße Ermessen des Planungsträgers stellen. Für diese Planungseingriffe in das Grundrecht nach Art. 14 Abs. 1 GG gelten die gleichen Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit wie für Art. 12 Abs. 1 GG.

Wenn durch die Bedarfsorientierung bestimmte Flächen ausgewiesen werden, und zwar vorrangig diejenigen, in denen bereits abgebaut wird, und andere nicht, die neue Marktteilnehmer erworben haben, könnte eine wettbewerbswidrige Bevorzugung von einzelnen Unternehmen entstehen. Die Bedarfsorientierung verkürzt allerdings nur den Markt und hat keine Auswirkungen auf die Vergabe der Anteile auf dem Markt. Vielmehr ist dies eine Frage der gerechten Abwägung der Belange, die bei jeder Planung beschränkter Güter vorgenommen werden muss. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass für Bergbau- oder Abgrabungsberechtigte, die bereits eine Bewilligung und Genehmigung haben und bereits im Vertrauen auf diese investiert haben, durch die Einführung der Bedarfsplanung eine unechte Rückwirkung entsteht. Um eine unzulässige unechte Rückwirkung zu vermeiden, kann es geboten sein, den bereits laufenden Gewinnungsbetrieb weiter zu führen, bevor ein neuer begonnen wird.

---

78 Eine Berufswahlregelung ist hier nicht anzunehmen. Mit dem Vorschlag der Bedarfsplanung werden keine Obergrenzen für den Rohstoffabbau festgelegt. Vielmehr orientiert sie sich am Bedarf in einer bestimmten Region. Es wird nicht das Verhalten der Bergbaubetreibenden gesteuert, sondern die Nutzung bestimmter Flächen zum Abbau der Rohstoffe wird in Bezug genommen, s. hierzu auch Kap. 2.1.5.3.

79 S. BVerfGE 7, 377 (408f.); 13, 97 (104); 25, 1 (12); 59, 302 (315f.); 63, 266 (286).

80 S. SRU, Umweltgutachten, 2012, Kap. 2 Rn. 105.

81 S. z.B. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20a Rn. 10.

82 Gaentzsch, NVwZ 1998, 889 (890).

Im Ergebnis kann daher festgehalten werden, dass eine Orientierung der Raumplanung am Bedarf, der für einen sinnvollen Zeitraum vom Planungsträger festgestellt und bewertet werden kann, für zukünftige Abbauvorhaben grundsätzlich grundrechtlich zulässig ist.

Für laufende Abbauvorhaben ist dagegen deren Bestandsschutz zu beachten. Daher könnte in der Einführung einer verbindlichen Bedarfsprognose für die Raumplanung eine unechte Rückwirkung zu sehen sein. Eine solche liegt vor, wenn das Gesetz ein Geschehen betrifft, das in der Vergangenheit ins Werk gesetzt, jedoch erst abgeschlossen wird, nachdem das Gesetz in Kraft getreten ist.[83] Für die Verfassungsmäßigkeit einer unechten Rückwirkung kommt es darauf an, ob die Interessen des Staates und die öffentlichen, im Gemeinwohl stehenden Belange die schutzwürdigen Interessen der Gesetzesadressaten am Fortbestand einer ihnen günstigen Rechtslage überwiegen.[84] Eine unechte Rückwirkung ist nur dann zulässig, wenn sie die im Gemeinwohl stehenden Interessen in verhältnismäßiger Weise erreicht. Hierfür muss die Rückwirkung geeignet oder erforderlich, den Gesetzeszweck zu erreichen, und es müssen die Veränderungsgründe des Gesetzgebers die Bestandsinteressen des Betroffenen überwiegen.[85] Hier ist zu fragen, ob das Vertrauen des Unternehmens in den Fortbestand günstiger Rechtsvorschriften mehr Gewicht hat als die Interessen des Staates, seine Gesetzgebung weiterzuentwickeln und sie neuen Problemlagen anzupassen.[86] Der Vertrauensschutz ist gegeben, wenn der Betroffene auf den Fortbestand einer gesetzlichen Regelung tatsächlich vertraut hat und sein Vertrauen im konkreten Fall auch schutzwürdig ist.[87] Dies wäre immer dann anzunehmen, wenn Bergbauunternehmen bereits Investitionen getätigt haben, die sich durch die zukünftige Orientierung am Bedarf nicht mehr amortisieren können. Da Bergbauunternehmen ihre Vorhaben langfristig planen, langfristig in diese investieren und nur mit einer langfristigen Amortisation rechnen, könnte eine auch für ihre laufenden Vorhaben verbindliche Einbeziehung von Bedarfsprognosen nur dann verhältnismäßig sein,[88] wenn die Nachteile finanziell ausgeglichen[89] oder wenn sie erst nach einer langen Übergangsfrist wirksam werden.[90]

Im Ergebnis ist somit eine am Rohstoffbedarf orientierte Raumplanung grundsätzlich geboten, möglich und zulässig. Für die Frage, inwieweit sich die Raumplanung an dem prognostizierten Bedarf für die standortgebundenen Rohstoffe orientieren darf oder muss, ist zwischen einem überregionalen und einem regionalen Bedarf zu unterscheiden. Im Folgenden Kapitel werden deshalb die Möglichkeiten einer überregionalen Bedarfsplanung untersucht. Hieran schließt sich die Analyse der Umsetzung einer regionalen Bedarfsplanung an.

2.1.5.2 Möglichkeit überregionaler Bedarfsplanung?

Viele standortgebundene Rohstoffe werden weltweit benötigt, sind aber nicht überall verfügbar. Dadurch entsteht ein weltweiter oder großräumiger Handel, um den jeweiligen Bedarf zu befriedigen. Dies gilt grundsätzlich auch für die Bundesrepublik Deutschland. Sie benötigt viele Rohstoffimporte, besitzt aber auch selbst Rohstoffe, die sie fördern kann. In der Literatur wird empfohlen, allein vom Bedarf im eigenen Land auszugehen. Für Rohstoffe, die in Deutschland knapp sind, sollte geprüft wer-

---

83 S. hierzu Degenhart, Staatsrecht, Staatsorganisationsrecht I, 26. Aufl. 2010, § 4 Rn. 376.

84 BVerfGE 105, 17, (37f.).

85 Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG, 2010, Art. 20 Rn. 76 ff.

86 Roller, in: Roßnagel/Roller (Hrsg.), Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, 87; Schneider, Die Verantwortung des Staates für den sicheren Betrieb kerntechnischer Anlagen, in: Schneider/Steinberg, Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, Baden-Baden 1991, 164; Schoch, DVBl. 1990, 552; Schmitt, Bestandsschutz für Kernenergieanlagen, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.), Achtes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1989, 82.

87 S. hierzu Degenhart, Staatsrecht, Staatsorganisationsrecht I, 26. Aufl. 2010, § 4 Rn. 386.

88 Denn die Unternehmen haben gegebenenfalls bereits in ihre Zukunft investiert und diese wird unter bestimmten Voraussetzungen beschränkt.

89 „Ausgleichspflichtige Inhaltsbestimmung“ - s. Roller, in: Roßnagel/Roller (Hrsg.), Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, 93; grundlegend Schulze-Osterloh, das Prinzip der Eigentumsopferentschädigung im Zivilrecht und im öffentlichen Recht, 1980, 235 ff.

90 S. hierzu Roßnagel, in: Roßnagel/Roller (Hrsg.), Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, 1998, 53 ff.

den, inwieweit sie statt in einer „Selbstversorgung aus eigenen Quellen“ durch Importe gedeckt werden können. Exporte seltener Rohstoffe sollten nur im Ausnahmefall berücksichtigt werden.[91] Zu fragen ist jedoch, ob bei einer weltweiten Nachfrage nach knappen Rohstoffen die Raumplanung allein von einem Bedarf an Rohstoffen in der Bundesrepublik Deutschland, in einem Bundesland oder sogar in einer Planungsregion abhängig gemacht werden kann oder ob eine überregionale Bedarfsplanung erforderlich ist, die nicht an bestimmten Grenzen halt macht.

Bezogen auf überregional und weltweit bedeutsame Rohstoffe dürfte gegen eine Orientierung des Bedarfs an diesen Rohstoffen allein an der Bundesrepublik Deutschland, an einem Bundesland oder sogar an nur einer Planungsregion die weltweite gegenseitige Abhängigkeit der Staaten von knappen Rohstoffen sprechen. Da alle Staaten von Exporten und Importen von Rohstoffen abhängig sind, ist es grundsätzlich nicht möglich, nur den Bedarf an Rohstoffen in Deutschland als einem von der Welt abgeschnittenen Raum zu betrachten. Allein den Bedarf der Bundesrepublik Deutschland in den Mittelpunkt zu stellen, wäre problematisch. Ein solches Vorgehen wirkt sich auf die Rohstoffsituation der ganzen Welt aus. Eine Vorgehensweise, Rohstoffe, die in Deutschland knapp sind, in erster Linie aus dem Import zu decken und allenfalls sekundär eine Selbstversorgung aus eigenen Rohstoffvorkommen in Betracht zu ziehen, könnte gravierende Probleme in der weltweiten Rohstoffversorgung und im internationalen Handel aufwerfen. Der Versuch, die Rohstoffvorkommen anderer Staaten auszubeuten, statt die eigenen zu nutzen, könnte auch Konflikte in den internationalen Beziehungen verursachen.

Ist der Rohstoffbedarf international, so ist es sehr schwierig, verlässliche Bedarfsprognosen aufzustellen. Sinn und Zweck der Bedarfsprognosen liegen in der Schätzung der Menge eines Produkts oder einer Dienstleistung, die sich im Prognosezeitraum im Markt bewegt.[92] Solche Prognosen sollen sich für die Raumplanung auf einen Zeitraum von bis zu 25 Jahren beziehen. Der internationale Rohstoffmarkt ist jedoch ein hochkomplexes und dynamisch wirkendes System wechselseitiger Abhängigkeiten von Rohstoffvorkommen und ihrer Qualität, wirtschaftlichen Entwicklungen, technischem Fortschritt sowie sozialen Erfordernissen.[93] Diese Einflussgrößen bedingen ständige Veränderungen des Bedarfs und lassen eine langfristige, verlässliche Prognose nahezu aussichtslos erscheinen. Für eine Planung, die sich an einer solchen Bedarfsprognose orientiert, bleibt es ohne einen verlässlichen Abstimmungsmechanismus immer unklar, welchen Anteil dieses Bedarfs durch die Rohstoffe welcher Weltregion oder welches Staates gedeckt werden können oder sollen. Welcher Anteil dieses Bedarfs von der jeweiligen Planungsregion gedeckt werden soll, ist zuverlässig nicht zu bestimmen.

Selbst wenn der Gesetzgeber vorschreiben würde, dass die Raumplanung sich an dem Bedarf in Deutschland zu orientieren hat, wäre der Bedarf für eine Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung in Deutschland verlässlich nicht zu bestimmen. Denn auch der Bedarf in Deutschland ist abhängig von der Verfügbarkeit des jeweiligen Rohstoffs und möglicher Ersatzrohstoffe am Weltmarkt und deren Preisentwicklungen. Diese beeinflussen die Importmöglichkeiten und damit den notwendigen Deckungsgrad des Rohstoffs durch deutsche Förderungen. Da diese für den Planungszeitraum nicht ausreichend zuverlässig prognostiziert werden können, überträgt sich diese Unsicherheit auch auf jede Bedarfsprognose für den deutschen Förderbedarf.

Selbst wenn in Deutschland aus einem vermuteten Bedarf an eigengeförderten Rohstoffen heraus Beschränkungen für deutsche Förderungen festgelegt werden, kann dadurch das Ziel der Ressourcen- und Umweltschonung verfehlt werden.[94] Denn die Gefahr ist groß, dass ein Nachfragerückgang eines Staates durch Nachfragesteigerungen anderer Staaten kompensiert wird. Damit werden die Umweltbelastungen nicht vermieden. Auch kann die Deckung des eigenen Bedarfs durch eigene Rohstoffe und die Beschränkung des Exports dazu führen, dass Nachfragen nach Rohstoffen in Staaten ausweichen,

---

91 Dies zu überlegen, empfehlen auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 515.

92 Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz (Hrsg.), Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 79.

93 BT-Drs. 16/10292, 34.

94 Anders jedoch, wenn sich der Bedarfsplan auf Rohstoffe aus der Regionalplanungsregion konzentriert, s. Kap. 2.1.5.3.

die deutlich geringere Umweltanforderungen aufweisen. Gerade diesen Auswirkungen will Deutschland jedoch begegnen.[95] Der Sachverständigenrat für Umweltfragen fordert vielmehr die Kooperation der Industrienationen, deren Rohstoffverbrauch um ein Vielfaches über dem der Schwellen- und Entwicklungsländer liegt,[96] um auf die Entwicklungspfade heute noch ärmerer Länder hinzuwirken.

Die Beschränkung von Exporten und die Bevorzugung von Importen knapper Rohstoffe würde auch die grundrechtliche Zulässigkeit der Bedarfsplanung in Frage stellen. In diesem Fall würde ein deutlicher Vorteil für Importeure geschaffen, wohingegen die Interessen einheimischer Bergbauunternehmen orientiert an Bedarfsprognose und Bedarfsplanung stark beeinträchtigt wären. Dies könnte dazu führen, dass einheimische Unternehmen ihre Abbautätigkeiten ins Ausland verlagern und sodann zu günstigeren Bedingungen Rohstoffe nach Deutschland importieren. In diesem Modell könnten die Exportbeschränkungen dazu führen, dass zur Deckung des deutschen Rohstoffbedarfs Nachfrager nach Rohstoffen in Länder ausweichen, die deutlich geringere Umweltschutzanforderungen stellen. Aus diesem Grund kann schon bezweifelt werden, ob die Einschränkungen geeignet sind, um das Ziel einer umweltschonenden und nachhaltigen Sicherung von Rohstoffen zu erreichen. Jedenfalls ist aber die objektive Zumutbarkeit der Gesetzesänderung zu bezweifeln, wenn die Planungen auf einer weltweiten oder nationalen Bedarfsprognose gegründet werden sollen, die keine ausreichende Verlässlichkeit erreichen kann. Grundrechtseingriffe bedürfen einer ausreichenden Verlässlichkeit, dass Gefahrenabwehr oder Vorsorge tatsächlich geboten sind.

Die in der Literatur geäußerte Ansicht, sich bei der Bedarfsplanung zunächst in erster Linie nur am deutschen Bedarf zu orientieren und nur sekundär auf Exportmöglichkeiten ins Ausland abzustellen sowie bei kritischen Rohstoffen den Bedarf überwiegend durch Rohstoffimporte zu befriedigen,[97] gefährdet die Amortisationen von Bergbauunternehmen. Sie werden für Unternehmen ausgeschlossen, die sich auf den Export spezialisiert haben oder für die der Großteil ihrer Tätigkeit im Export liegt. Für diese wäre eine solche Regelung ohne lange Übergangsfristen oder Ausgleichsregelungen unverhältnismäßig.

Selbst wenn der Bedarf für Deutschland allein festgestellt werden könnte, ist zu berücksichtigen, dass keine gesamtstaatliche Planung stattfindet, sondern die Planungsräume deutlich kleiner sind als die Bundesrepublik Deutschland. Auch wenn die Bedarfsplanung von Rohstoffen nur eine Planungsregion betrifft, muss sie aber aufgrund ihres Charakters als Gesamtplanung auch den Bedarf anderer Regionen berücksichtigen, insbesondere wenn es um Rohstoffe geht, die knapp und nur in bestimmten Regionen vorhanden sind.[98] Würde sie aber deren Bedarf feststellen und bewerten und dementsprechend planen, würde sie, je nach Rohstoff und Bedarfsberücksichtigung, deren Entwicklungsmöglichkeiten unmittelbar beeinflussen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Bedarfsprognosen für knappe Rohstoffe, die einen weltweiten Bedarf berücksichtigen müssen oder von der weltweiten Bedarfsentwicklung abhängig sind, aufgrund der Komplexität und Dynamik und des langen Planungszeitraums von derzeit durchschnittlich 25 Jahren in der Regel nicht so verlässlich sein können, um damit gravierende Grundrechtseingriffe begründen zu können. Selbst wenn dies wegen der beschränkten Nachfrage möglich wäre, müsste jede Planungsregion zumindest den Bedarf der Bundesrepublik Deutschland berücksichtigen. Sie könnte dadurch leicht ihre Planungskompetenz überschreiten.

Um eine nachvollziehbare und verlässliche Bedarfsprognose und Planung für die Rohstoffe der Planungsregion zu erstellen und Kompetenzüberschreitungen zu vermeiden, müssten sich der Bedarf an den Rohstoffen und der Planungsraum weitgehend decken.[99] In diesem Fall kann von einer regionalen

---

95 S. hierzu BMU, ProgRess, 2012, 18 ff.
96 SRU, Umweltgutachten, 2012, Kap. 2 Rn. 116.
97 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 515.
98 So auch Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, 2010, L § 2 Rn. 181.
99 Außerdem sollte der Planungszeitraum verkürzt werden – s. hierzu Kap. 2.1.4.

Bedarfsplanung gesprochen werden. Deren Möglichkeit und Zulässigkeit wird im Folgenden untersucht.

2.1.5.3 Regionale Bedarfsplanung

Die Bedarfsprognose und Bedarfsplanung könnten sich ausschließlich auf die Sicherung, Aufsuchung und Gewinnung von solchen standortgebundenen Rohstoffen konzentrieren, die nur regionale Bedeutung haben, also die innerhalb einer Region abgebaut und verwendet werden. Paradebeispiel für solche regional bedeutsamen Rohstoffe sind Baumineralien wie Sand, Kies und Steine.[100] Diese werden weit überwiegend innerhalb der Region gewonnen, in der sie auch verwendet werden, da sich ein Transport per Lastwagen über 50 km wirtschaftlich nicht mehr lohnt.[101] Der Import aus dem Ausland spielt allenfalls in grenznahen Gebieten und für die Flussschifffahrt eine geringe Rolle.[102] Auch der Export ins Ausland fällt nur geringfügig ins Gewicht.[103] Für diese regional bedeutsamen Rohstoffe ist daher die Region für die Gewinnung, die Verwendung und die planerische Sicherung weitgehend identisch. Dies erleichtert die Erstellung von Bedarfsprognosen und die Steuerung des Flächenverbrauchs zur Erfüllung dieses festgestellten und bewerteten Bedarfs erheblich. Die Möglichkeit, Regulierbarkeit, Vorteilhaftigkeit und Zulässigkeit einer Bedarfsplanung für regional bedeutsame Rohstoffe soll am Beispiel von Baumineralien erläutert werden.[104]

Die Bedarfsprognose soll den Bedarf ermitteln, um eine informative Grundlage für die Planung zu schaffen. Da der Ressourcenverbrauch eingeschränkt werden soll, führt eine Orientierung am bisherigen Verbrauch nicht weiter. Daher sind Prognosen notwendig, die eine zukunftsfähige Bedarfsentwicklung in Form von Szenarien beschreibt. Im Sinn eines stärkeren Ressourcenschutzes sind dafür auch die Verwendung von Sekundärrohstoffen zu erfassen und ihre Entwicklung in Zukunft fortzuschreiben. Die Festlegung eines politisch bewerteten Bedarfs könnte in einem ersten Schritt am Verbrauch von Baumineralien und Sekundärbaumaterialien der letzten Jahre ansetzen und den Trend bestimmen. Dieser wäre für die folgenden Jahre fortzuschreiben. Dabei sind der Export und Import von Baumineralien in und aus benachbarten Planungsregionen zu berücksichtigen. Soweit sich diese die Waage halten, stellt die fehlende Deckung des Planungsgebietes mit dem Gebiet der Gewinnung oder Verwendung von Baumineralien kein Problem dar. Ist dies nicht der Fall, ist der Import- oder Exportüberschuss für die Flächenplanung zu berücksichtigen. Für diese Feststellungen könnten die Daten Dritter,[105] das Rohstoffmonitoring der Länder,[106] die Statistiken und Prognose der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (BGR)[107] und weitere Informationsquellen die eigene Informationsbasis der Planungsträger ergänzen.[108] Auch sind nach § 7 Abs. 3 ROG Raumordnungspläne benachbarter Planungsräume aufeinander abzustimmen, ein entsprechender Informationsaustausch zwischen benachbarten Planungsregionen ist somit geboten.

In einem zweiten Schritt ist der Trend durch Informationen über bereits festgelegte Entwicklungen und parallele Planungsmaßnahmen auf unterschiedlichen Planungsebenen (Fachplanung, gemeindliche Bauleitplanung) zu korrigieren. Dabei ist zu beachten, dass die Planung und zeitnahe Umsetzung

---

100 UBA, Glossar zum Ressourcenschutz, 2013, Stichwort: Abiotische Rohstoffe; so auch Destatis, Begriffserläuterungen für den Bereich Umweltökonomische Gesamtrechnungen.

101 S. Hammer/Giljum/Luks/Winkler, Die ökologische Nachhaltigkeit regionaler Metabolismen: Materialflussanalysen der Region Hamburg, 2006, 56. Eine Ausnahme wäre der Transport per Schiff, deraber in der In- und Ausfuhr der Rohstoffe in und aus der Region berücksichtigt werden kann.

102 Der Import von Kies, Sanden und gebrochenen Natursteinen lag im Jahr 2012 bei 12,2 Mio. t. Die DERA, Deutschland-Rohstoffinformationen 2012, 44, schätzt diese Importzahlen als sehr gering ein.

103 Der Export von Kies, Sanden und gebrochenen Natursteinen ist ebenfalls gering, beispielweise lag der Export 2012 bei 26,6 Mio. t, s. DERA, Deutschland-Rohstoffinformationen 2012, 44.

104 Zur Zulassung ihrer Abgrabung s. Kap. 4.2.

105 S. z.B. Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V., Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, 2013; Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e.V., Rohstoffe, http://www.v-r-b.de/pages/layout2sp.php?idpage=12.

106 S. weiter unten.

107 S. zu diesen z.B. GBR, Bericht zur Rohstoffsituation in Deutschland 2012, Hannover 2013, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2012.html.

108 S. hierzu Kap. 2.1.5.1.

ungewöhnlich großer Bauvorhaben, die von anderen Ebenen adressiert werden, die Bedarfsprognose erhöhen oder der Abschluss großer Bauvorhaben die Bedarfsfestsetzung verringern kann.[109] Auch sind Entwicklungskonzepte für die Region oder Teilregionen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 ROG, die eigenen Zielfestlegungen und Zielsetzungen anderer Planungsträger für den Zubau und Rückbau von Infrastrukturen (Fachplanung) und Siedlungen (gemeindliche Planung) sowie die bereits genehmigten Abbauvolumen und die Laufzeit der Vorhaben bei der Ermittlung des Bedarfs zu berücksichtigen. Insofern wird der auf der Raumordnungsebene grundsätzlich zugrunde zulegende voraussichtliche Bedarf von Planungen anderer Ebenen und konkreten Umsetzungsprojekten beeinflusst.

Der voraussichtliche Bedarf sollte auch Effizienzanstrengungen und Substitutionsziele, die sich die Region für die nächste Planungsperiode vorgenommen hat, hinreichend berücksichtigen. So könnten in die Bedarfsbestimmung zur Gewinnung von Baumineralien Substitutionsquoten eingehen, nach denen Baumineralien durch Sekundärrohstoffe zu ersetzen sind.[110] Auch wäre es denkbar, die Quoten für Sekundärrohstoffe im Regionalplan so festzulegen, dass beispielweise jedes Jahr der Verbrauch der Primärrohstoffe (z.B. 0,5 bis 1 Prozent) zusätzlich reduziert werden sollte. Da Sekundärrohstoffe in unterschiedlichen Teilregionen verschieden verfügbar sein können, sollte die Entscheidung, ob und in welcher Höhe der Verbrauch an Primärmineralien gesenkt wird, der Bauleitplanung übertragen werden. Die Verwendung von Substituten und Recyclingmaterialien führt dazu, dass der Bedarf an abbaubaren Primärrohstoffen gar nicht oder nur eingeschränkt steigt. Als Folge davon werden Flächen zum Abbau nur bedarfsgerecht geöffnet.

Die Raumplanung kann sodann den so ermittelten Bedarf zugrunde legen. Die vorsorgende Sicherung von Rohstoffen sowie die Flächenplanung für Aufsuchung und Gewinnung haben sich an ihm auszurichten. Die Regionalplanung ermöglicht es somit, über die ermittelte Bedarfsprognose den Abbau von Primärmineralien für eine Region zu steuern. Wenn sie die konkreten Planungsvorhaben auf unterschiedlichen Ebenen sowie deren Umsetzung, gegebenenfalls konkretisiert über verschiedene Zeithorizonte,[111] kennt, kann sie Abbauflächen so ausweisen (steigern oder reduzieren), dass sie die Bedarfsprognose abdecken können. Damit bestimmt sie indirekt das zur Verfügung stehende Rohstoffvolumen. Die Regionalplanung hat es somit in der Hand, den Rohstoffabbau selbst nachhaltig zu gestalten. Mit einer bedarfsgerechten Flächensteuerung sowie der Festsetzung der Verwendung von Sekundärrohstoffen und der damit verbundenen grundsätzlichen Flächeneinsparung oder zeitlich erst viel späteren Flächennutzung lassen sich nicht nur Umweltbelastungen vermeiden, sondern vor allem auch Ressourcen im Interesse zukünftiger Generationen schützen.

In der Praxis sind bereits Beispiele für die Steuerung des Abbaus von Sand, Kies und Steinen mit Hilfe der Bedarfsprognose und der Bedarfsplanung auf Ebene der Raumordnung zu finden. Beispielsweise orientiert sich der Entwurf eines neuen Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen vom 5. Juli 2016 am voraussichtlichen Bedarf der Region. Die Abbauflächen für die Gewinnung und Aufsuchung sind so zu dimensionieren, dass Wirtschaft und Bevölkerung für einen festgelegten Zeitraum mit mineralischen Rohstoffen versorgt werden. Um dies zu gewährleisten, soll der Bedarf prognostiziert werden. Die Grundlage für die Bedarfsermittlung soll zukünftig ein landeseinheitliches Abgrabungsmonitoring bilden. Dieses soll die Angaben über den Fortschritt des Rohstoffabbaus nach Fläche und Volumen erfassen und die Grundlage dafür bieten, um Aspekte wie „die Versorgung von Wirtschaft und Bevölkerung, Möglichkeiten der Substitution und der gezielten Nutzung von Rohstoffvorkommen mit höheren Mächtigkeiten“ in der Bedarfsermittlung zu berücksichtigen.[112] Durch die Begleitung der Rohstoffgewinnung durch das landeseinheitliche luft- oder satellitenbildgestützte Monitoring werden die

---

109 Auf Schwierigkeiten hierzu nach Huben, in: Huben, in: Roßnagel/Hentschel, (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 129 aufmerksam.

110 S. hierzu auch Kap. 3.1.2.

111 Zeitnahe Umsetzung von Siedlungserweiterungen, längerfristige Umsetzung von Straßenbauvorhaben.

112 S. Nordrhein-Westfalen, Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen, 2016, 100 (Erläuterung zu 9-2-2).

Vorgaben ermittelt, die nach dem Landesentwicklungsplan nachhaltig sicherstellen, dass die planerische Versorgungssicherheit auch im Zuge des voranschreitenden Abbaus nicht unter 10 Jahre für Lockergesteine und 25 Jahre für Festgesteine absinkt.[113]

Diese Bedarfsorientierung wird beispielsweise im Gebietsentwicklungsplan Düsseldorf, der aus dem Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen zu entwickeln ist, fortgesetzt. Er legt in Nr. 3.12 als Ziel der Raumordnung fest, Bodenschätze haushälterisch zu nutzen. Die Ausweisung von Abgrabungsbereichen soll die Rohstoffversorgung unter besonderer Berücksichtigung des Rohstoffbedarfs, der Begrenztheit bestimmter Vorkommen und der dauerhaft umweltgerechten Raumentwicklung sichern.[114] Damit wird auch hier auf den Bedarf abgestellt, um die Abbauflächen zu steuern. Für den Bedarf sind der Einsatz qualifizierter Ersatzstoffe aus dem Baustoffrecycling und die gebündelte Gewinnung von mehreren Rohstoffen einer Lagerstätte zu berücksichtigen.[115]

Der Vorschlag, sich bei der Gewinnung der standortgebundenen Rohstoffe am bewerteten Bedarf zu orientieren, knüpft an die bereits bestehende Verpflichtung nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 ROG an, bei der Planung regionale Entwicklungskonzepte und Bedarfsprognosen der Landes- und Regionalplanung einzubeziehen. Er sollte jedoch in einer nutzungsspezifischen Vorgabe des § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG, „die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende Sicherung von standortgebundenen Rohstoffen zu schaffen", verankert werden. Die Bedarfsorientierung sollte jedoch nur für regional bedeutsame Rohstoffe verpflichtend sein. Danach wird für § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG vorgeschlagen, neben den bereits empfohlenen Erweiterungen im Satz 4[116] folgende neue Regelungen als Sätze 5[117] und 6 aufzunehmen.

> „[4]Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die vorsorgende effiziente und umweltschonende Sicherung sowie für die geordnete effiziente, umweltschonende und – mit Rücksicht auf künftige Generationen – sparsame Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu gewährleisten und Nutzungskonflikte im Untergrund zu lösen. [5]Dabei soll sich die Planung *für regional bedeutsame Rohstoffe im Sinne der Ressourcenschonung am voraussichtlichen Bedarf*[118] *für zehn bis fünfzehn Jahre orientieren*. *[6]Für die Festlegung des Bedarfs an abbaubaren Primärrohstoffen ist zu berücksichtigen, ob Rohstoffe aus wiederverwertbaren Stoffen gewonnen oder durch weniger kritische Rohstoffe ersetzt werden können.*[119]

Der Vorschlag legt für regional bedeutsame Rohstoffe über § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 ROG hinaus eine gesetzliche Verpflichtung für die Bedarfsermittlung fest, die sodann der Planung auf Raumordnungsebene zugrunde zu legen ist. Mögliche Ausgestaltungen dieser Verpflichtung können in die Gesetzesbegründung aufgenommen werden. Diese können sich zum Beispiel auf die Festlegung von Substitutionsquoten – je nach örtlicher Differenzierung der Verhältnisse – durch die Regional- oder Bauleitplanung beziehen. So könnten zum Beispiel im Regionalplan Substitutionsmargen festgelegt werden, die in der jeweiligen Bauleitplanung für die örtlichen Verhältnisse präzisiert werden.

Die Bedarfsprognose setzt jedoch ausreichende Informationen voraus. Diese sind auf jeder Planungsebene zusammenzutragen. Vorzugswürdig ist jedoch eine landesweite Informationsermittlung.[120] Informationen werden sowohl über die örtlichen Vorkommen von Rohstoffen und ihre Gewinnung als auch über ihren Verbrauch benötigt. Eine Möglichkeit der Informationsbeschaffung stellt die Vorgehensweise des Landes Nordrhein-Westfalen dar. Hier wurde – in erster Linie für die Rohstoffsicherung – ein landesweites luftgestütztes Abgrabungsmonitoring[121] eingeführt. Die „am Bedarf von Wirtschaft

---

113 S. Nordrhein-Westfalen, Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen, 2016, 100 (Erläuterung zu 9-2-3).
114 Regierungsbezirk Düsseldorf, Gebietsentwicklungsplan, Stand 2009, 128-2, Ziel 1.
115 Regierungsbezirk Düsseldorf, Gebietsentwicklungsplan, Stand 2009, 128-2, Erläuterung 3.
116 S. den Ergänzungsvorschlag zum § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG und die Erläuterungen im AP 1 I 1.2.
117 Satz 5 wird im Hinblick auf regional bedeutsame Rohstoffe konkretisiert, s. zum allgemeinen Vorschlag Kap. 2.1.4.
118 Der voraussichtliche Bedarf ist politisch zu bewerten, s. den Begriff im Kap. 2.1.5.
119 Einen ähnlichen Vorschlag enthielt bereits § 328 Abs. 6 Satz 2 UGB-KomE.
120 S. hierzu z.B. bereits Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie Niedersachsen, Rohstoffsicherungsbericht 2012; Geologischer Dienst NRW, Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen, http://www.gd.nrw.de/ro_am.htm.
121 Mit der Erstellung wurde der Geologische Dienst Nordrhein-Westfalen beauftragt.

und Bevölkerung orientierte Sicherung von Flächen für die Rohstoffgewinnung“ wird als wichtige Aufgabe der Landes- und Regionalplanung angesehen. Um diese mit den notwendigen Informationen über die vorhandenen und geförderten Rohstoffe zu versehen, liefert das Abgrabungsmonitoring „Daten über das aktuelle Abgrabungsgeschehen“.[122]

Der Planung auf Raumordnungsebene erfordert Informationen über Anzahl und Lage von Lagerstätten, die abgeschätzte Menge der Rohstoffe, ihre Arten, ihre Seltenheit und ihre Qualität. Insbesondere sollten auch mögliche Restrohstoffe in bereits abgeschlossenen Abbaugebieten bekannt sein, die noch zu vertretbaren Kosten und in ausreichender Qualität gewonnen werden können.[123] Auch Daten über verfügbare Sekundärquellen, wie Halden und andere „anthropogene Lager“, können die Festlegung von jährlichen Substitutionsquoten unterstützen. Vor allem diese Informationen könnten in ein zentrales deutschlandweites elektronisches Kataster überführt werden und die Arbeit aller Planungsträger erleichtern sowie bestehende Informationslücken beseitigen. Hierzu kann auf den Österreichischen Rohstoffplan verwiesen werden, der „als bundesweiter Masterplan zur Rohstoffsicherung zu verstehen ist und in Relation zum jeweiligen Bedarf mit den Ländern und Gemeinden eine Grundlage für künftige Gewinnungsaktivitäten darstellen soll“.[124]

Den vorhandenen regionalen Rohstoffen ist ihr Verbrauch in der Region gegenüberzustellen. Verwendung und Verbrauch könnten bei den einschlägigen Unternehmen (Bauunternehmen, Abgrabungsunternehmen, Baustoffhändlern) für die vergangenen Jahre abgefragt und datenbankgestützt aufbereitet werden.[125] Zahlen zum Abbau können auch bei den Zulassungsbehörden liefern.[126] Anhand dieser Daten lassen sich Mittelwerte über die jeweiligen Einsatzgebiete bilden. Diese sind den aktuellen Planungen zugrunde zu legen und gegebenenfalls an diese anzupassen (zu mindern oder zu erhöhen). Auch diese Informationen sollte auf Landesebene erhoben werden.[127] Aber auch auf Bundesebene scheint eine Informationsbereitstellung möglich, die gegebenenfalls auf die konkreten Gegebenheiten im Planungsgebiet anzupassen ist. So legt der Österreichische Rohstoffplan zur Ermittlung des Mindestbedarfs an Kiessanden in den jeweiligen Versorgungsräumen einen durchschnittlichen Jahresverbrauch pro Kopf zugrunde, der gegebenenfalls je nach städtischer oder ländlicher Region leicht anzupassen ist.[128]

Das Instrument der Bedarfsplanung ist zumindest für regional bedeutsame Rohstoffe möglich Indem die Raumordnung den Bedarf an Baumineralien prognostiziert und bewertet und diesen mit Entwicklungskonzepten, Substitutionsmöglichkeiten und Abbautätigkeiten abgleicht, ist sie in der Lage, den Abbau von Baumineralien wirksam zu steuern. Sie vermag dadurch die Versorgung entsprechend dem voraussichtlichen Bedarf sicherzustellen und zugleich eine umweltschonende und effektive sowie sparsame Gewinnung von Rohstoffen zu gewährleisten. Sie kann so die Gewinnungstätigkeiten, die für den prognostizierten Bedarf erforderlich sind, konzentrieren und damit unnötige Umweltbelastungen vermeiden. Die Daten über die Qualität und Quantität der Lagerstätte ermöglichen, das Abbauvolumen einzuschätzen und eine möglichst schonende, vollständige, gebündelte und auf das Maß des Bedarfs beschränkte Gewinnung zu planen. Verbindet sie die Bedarfsplanung mit den Festsetzungsmöglichkeiten in § 8 Abs. 7 Nr. 1 und 3 ROG, könnte sie auch die Problematik der Vorerkundung und Optimierung der Lagerstätten unter Berücksichtigung des Ressourcenschutzes aufgreifen.[129] Die Bedarfsplanung

---

122 Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen, Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen - Lockergestaein, 2011 bis 2015, 2016, 6.

123 Bereits jetzt existieren Daten zu den genannten Aspekten, erstellt durch Staatliche Geologische Dienste, Geologische Dienste der Länder, die Deutsche Rohstoffagentur und das Statistische Bundesamt.

124 S. http://www.bmwfw.gv.at/EnergieUndBergbau/Rohstoffplan/Seiten/default.aspx.

125 S. z.B. Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie Niedersachsen, Rohstoffsicherungsbericht 2012; kritisch Huben, in: in: Roßnagel/Hentschel, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 129.

126 Huben, in: in: Roßnagel/Hentschel, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 129.

127 So erfolgt die Ermittlung des Verbrauchs in Niedersachsen über das Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie und wird im Rohstoffsicherungsbericht 2012 angegeben.

128 Weber, Der Österreichische Rohstoffplan, 2012, 99.

129 S. hierzu Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 114; so auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 516; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (529).

kann somit sowohl primäre Baumineralien einsparen als auch eine übermäßige Inanspruchnahme der Landschaft durch Konzentration der Abbaustätten verhindern.

Das neue Instrument der Bedarfsplanung für regional bedeutsame Rohstoffe ist auch mit den Grundrechten der Abbauberechtigten vereinbar.[130] Eine am Bedarf orientierte Planung dient wichtigen Allgemeininteressen des Umwelt- und Ressourcenschutzes. Sie ist durch zielgenaue Planung geeignet, diese Allgemeininteressen optimal zu gewährleisten. Ein anderes Instrument kann diese Steuerungsleistung nicht ersetzen. Sie führt auch zu einem angemessenen Ausgleich zwischen den betroffenen Interessen der Abbauberechtigten und der Allgemeinheit. Den Abbauberechtigten wird die Gewinnung von regional bedeutsamen Rohstoffen nicht verwehrt. Sie wird lediglich auf den gesellschaftlichen Bedarf beschränkt. Dieser Bedarf ist für regional bedeutsame Rohstoffe ausreichend bestimmbar. Er kann im Interesse des Umwelt- und Ressourcenschutzes bewertet und durch Einsparanreize und Substitutionsquoten gezielt beeinflusst werden. Unnötige Einschränkungen der Abbauberechtigten können daher ausgeschlossen werden. Die verbleibenden Einschränkungen einer über den gesellschaftlichen Bedarf hinausgehenden Rohstoffgewinnung wiegen nicht schwer und sind ihnen im Interesse des Umwelt- und Ressourcenschutzes zumutbar.

Soweit Planungen im Einzelfall die Amortisationen von Bergbauunternehmungen gefährden können, sind diese Projekte gegenüber den Planungen ohnehin durch den Bestandsschutz ihrer Zulassungen geschützt. Die Verhältnismäßigkeit eines denkbaren Widerrufs einer Zulassung wäre in dem Verwaltungsverfahren im jeweiligen Einzelfall zu klären. Diese notwendigen Klärungen ausreichender Übergangsfristen oder Ausgleichregelungen im Einzelfall berühren die grundrechtliche Zulässigkeit der vorgeschlagenen Gesetzesänderung nicht.

2.1.6 Bedingt aufschiebende Planungen

Die Gewinnung von Ressourcen ist in der Regel ein Unternehmen auf Zeit. Die Raumplanung muss die Gebiete, die hierfür benötigt werden, jeweils nur auf Zeit für diesen Zweck freihalten. Insofern wäre es sinnvoll, wenn die Zuweisung für diesen Zweck zeitlich begrenzen und den Ressourcenabbau zeitlich steuern könnte. Dies ist nach dem Raumordnungsgesetz bisher jedoch nicht möglich. Nach § 9 Abs. 2 BauGB können die Gemeinden jedoch Festsetzungen in Bebauungsplänen von bestimmten Ereignissen abhängig machen. Im Folgenden wird untersucht, ob ein solches Steuerungsinstrument in das Raumordnungsgesetz aufgenommen werden sollte, um die Aufsuchung und Gewinnung standortgebundener Rohstoffe zeitlich präziser zu steuern.

2.1.6.1 Zeitliche Planung der standortgebundenen Rohstoffe nach Baugesetzbuch

Das Baugesetzbuch ermöglicht in § 9 der Gemeinde, die Endlichkeit der standortgebundenen Rohstoffe im Bebauungsplan zu berücksichtigen.[131] § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB regelt, dass im Bebauungsplan in besonderen Fällen festgesetzt werden kann, dass bestimmte der in ihm festgesetzten Nutzungen und Anlagen nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind (aufschiebend bedingte Zulässigkeit).[132] Damit werden Vorhaben, die gemäß § 30 BauGB zulässig sein sollen, noch von bestimmten weiteren städtebaulichen Maßnahmen und sonstigen Vorgängen abhängig gemacht. § 9 Abs. 2 BauGB stellt ein Instrument der planungsrechtlichen Feinsteuerung dar, das auf künftige Ereignisse abstellt.[133] Wenn die Festsetzung im Bebauungsplan aufschiebend bedingt dargestellt ist, bedarf es keines weiteren Feststellungsakts und keiner zusätzlichen Publikation, wann die betreffenden Nutzungen oder Anlagen zulässig werden. Vielmehr treten die Rechtswirkungen mit Eintritt der Bedingung von selbst („ipso iure“) ein.[134]

---

130 S. hierzu grundsätzlich Kap. 2.1.5.1.

131 Z.B. werden in der Praxis teilweise im Flächennutzungsplan die Abbauflächen stufenweise ausgewiesen, s. hierzu Langfermann, Torfabbau und Bauleitplanung, 8.

132 S. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 240l.

133 S. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 249b, 240l.

134 S. Gierke, in: Brügelmann (Hrsg.), Baugesetzbuch, Band 2, 2016, § 9 Rn. 505.

Auch der Abbau standortgebundener Rohstoffe kann mit dieser Festsetzung im Bebauungsplan gesteuert werden. Aufgrund einer Festsetzung nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 BauGB wäre der Abbau bis zum Eintritt bestimmter Umstände unzulässig. Damit wäre die Zulässigkeit aufschiebend bedingt.[135] Infolgedessen wären die im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 17 BauGB bei Verknüpfung mit § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB bis zum Eintritt der Umstände aufgeschoben. Die Tatbestandsmerkmale des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB sollen nachfolgend ausführlicher betrachtet werden.

§ 9 Abs. 2 BauGB spricht von „Umständen" statt von „Ereignissen", wie im Recht sonst üblich ist. Dies ist für die Auslegung und Anwendung der Norm jedoch unerheblich. Der Eintritt bestimmter Umstände ist ein zukünftiges Ereignis, das zeitlich noch ungewiss ist.[136] § 9 Abs. 2 BauGB ermöglicht durch diese Verknüpfung, bauliche Nutzungen und Anlagen mit anderen Maßnahmen zu kombinieren.[137] Welche Umstände die Anwendbarkeit des § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Var. 2 BauGB zu begründen vermögen, regelt die Vorschrift selbst nicht. Sie müssen jedoch einen sachlichen, städtebaulichen Zusammenhang mit der Festsetzung i.S.d. § 9 Abs. 2 BauGB aufweisen.[138]

Außerdem müssen die Umstände so ausgewählt und bestimmt sein, dass ihr Eintritt ohne weiteres und für jedermann erkennbar ist. Die Umstände sind dann gerechtfertigt, wenn von vornherein erkennbar ist, dass die geplante Nutzung oder Anlage von bestimmten Ereignissen abhängig gemacht wird. Soll auf reale Veränderungen abgestellt werden, deren Eintritt nicht ohne weiteres erkennbar ist, empfiehlt es sich, nicht die Veränderung selbst, sondern eine entsprechende Erklärung der Gemeinde zum Anknüpfungspunkt der Bedingung zu machen. Diese sollte nach den Vorschriften des § 10 Abs. 3 BauGB bekannt gemacht werden. In diesem Fall würde die Bedingung mit der Bekanntmachung zweifelsfrei eintreten.[139] Erforderlich ist ebenfalls, in der Festsetzung nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB die Nutzungen und Anlagen zu bezeichnen, die erfasst werden sollen.[140]

Beispielsweise ist eine aufschiebend bedingte Zulässigkeit der Nutzung der Windkraft gesetzlich möglich. Nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB kann festgesetzt werden, dass die im Bebauungsplan festgesetzte Errichtung von Windkraftanlagen nur zulässig ist, wenn sichergestellt ist, dass andere im Bebauungsplan bezeichnete Windkraftanlagen innerhalb einer bestimmten Frist zurückgebaut werden. Die Standorte der zurückzubauenden Windkraftanlagen können auch außerhalb des Bebauungsplangebiets oder außerhalb des Gemeindegebiets liegen. Durch solche Festsetzungen kann das Repowering gefördert werden. Auch können sie ein „Aufräumen der Landschaft" bewirken, indem sie Windkraftanlagen in bestimmten Gebieten konzentrieren.[141] In ähnlicher Weise kann § 9 Abs. 2 BauGB auch ermöglichen, bei Gewinnungsvorhaben umweltrelevante Aspekte umzusetzen und zum Schutz von Rohstoffen beizutragen.[142]

Um zu verhindern, dass bauplanerische Festsetzungen überwiegend von anderen Ereignissen abhängig gemacht werden,[143] soll die Möglichkeit nur „in besonderen Fällen", also nur in bestimmten Planungssituationen zur Anwendung kommen. Dies ist dann der Fall, wenn spezifische, bedingte Festsetzungen erforderlich sind.[144] Ein besonderer Fall dürfte jedenfalls vorliegen, wenn das zulässige städtebauliche Ziel unter Einfluss aller Festsetzungs- und Differenzierungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1

135 S. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 240l.
136 S. Gierke, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Band 2, 2016, § 9 Rn. 504.
137 S. Pietzcker, NVwZ 2001, 968 (969).
138 Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2014, § 9 Rn. 166, 168; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 240l, 240m.
139 S. Gierke, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Band 2, 2012, § 9 Rn. 505.
140 S. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 9 Rn. 166; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 240i.
141 S. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 249 Rn. 1.
142 Zur Gegenmeinung, dass das Instrument nur der Sicherung der Rohstoffgewinnung dient, s. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 207.
143 S. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 240b.
144 S. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 9 Rn. 168; Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, 5. Aufl. 2007, Rn. 534f.; Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 9 Rn. 240b.

BauGB und der Baunutzungsverordnung ohne die festzusetzende zeitliche Komponente oder Bedingung nicht erreichbar ist.[145]

Eine sachlich begründete aufschiebend bedingte Planung ist ein verhältnismäßiger Eingriff in das Grundeigentum. Ihr stehen keine rechtsstaatlichen Grundsätze des Vertrauensschutzes entgegen.[146]

2.1.6.2 Übertragbarkeit des Ergebnisses auf das Raumordnungsrecht

Im Raumordnungsgesetz fehlt es an einer vergleichbaren Regelung, die die Festlegung von Nutzungen abhängig von bestimmten Bedingungen ermöglicht.[147] § 8 Abs. 5 ROG regelt lediglich, welche Festlegungen Raumordnungspläne zur Raumstruktur enthalten sollen, ohne die Möglichkeit zu bieten, diese an Bedingungen zu knüpfen.

Die Raumordnung und die Bauleitplanung stehen auf unterschiedlichen Stufen im Planungssystem. Sie sind miteinander über das Gegenstromprinzip gemäß § 1 Abs. 3 ROG verbunden. Die Raumplanung erfolgt danach nicht einseitig von oben nach unten, auch wenn die Bindungswirkungen nach § 1 Abs. 4 BauGB sowie § 4 Abs. 1 ROG im räumlichen Planungssystem so angelegt sind. Das Gegenstromprinzip setzt bei der raumplanerischen Abwägungs- und Ermessensentscheidung an. Bei den Festlegungen im Raumordnungsplan sind die Gegebenheiten und Erfordernisse der Teilräume und ihrer Planungen mit zu berücksichtigen. Raumordnung entsteht aus der Wechselwirkung gegenseitiger Berücksichtigungspflichten, deren Ergebnisse in Form von Erfordernissen der Raumordnung Bindungswirkungen vertikaler und horizontaler Art erzeugen.[148] Daher kann es schon aufgrund dieser Bindungswirkungen geboten sein, in die Raumordnung ebenfalls eine Festlegungsmöglichkeit einer aufschiebenden Bedingung einzufügen.

Soweit Vorhaben raumbedeutsam sind,[149] könnten sie auch in der Raumordnungsplanung von aufschiebenden Bedingungen abhängig gemacht werden. Raumordnungspläne sollen gem. § 8 Abs. 5 Nr. 2b ROG Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zur anzustrebenden Freiraumstruktur. Dazu können Nutzungen im Freiraum wie Standorte für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen gehören. Die Umstände, von denen eine Nutzung abhängig gemacht werden könnte, wären aus der raumordnerischen Aufgabe des § 1 Abs. 1 Satz 1 ROG abzuleiten, die raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Diese Aufgabe könnte in bestimmten Fällen sogar das Planungsinstrument einer aufschiebenden Bedingung erfordern. § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG fordert, 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. In bestimmten Fällen kann diese Aufgabe nur erfüllt werden, wenn das Gesetz ermöglicht, Nutzungen zeit- oder bedingungsabhängig festzulegen.

Um einerseits zu vermeiden, dass die Rohstoffe durch einen Vorrang für andere Nutzungen verloren gehen, und um andererseits zu gewährleisten, dass eine flächensparende und umweltgerechte Gewinnung stattfindet, könnte die Raumordnungsplanung das Ziel „einer haushälterischen und sparsamen Rohstoffgewinnung“ enthalten. Dieses würde darauf zielen, die Nutzung einer Lagerstätte zu erweitern, um die Inanspruchnahme neuer Abbauflächen zu vermeiden und die Gebiete der Rohstoffgewinnung zu konzentrieren. Neue Abbauflächen würden geöffnet, wenn die festgelegte Bedingung – etwa die Erschöpfung einer anderen Lagerstätte – erfüllt ist. Hierfür wäre dann kein aufwändiges Planungsverfahren mehr notwendig. Das Instrument einer aufschiebenden Bedingung ermöglicht so eine flexible Raumplanung: Sie könnte umfangreiche Abbauvorhaben zunächst räumlich begrenzen und erst im Zeitverlauf sukzessive erweitern.

---

145 S. Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, 5. Aufl. 2007, Rn. 534f.

146 S. hierzu Gierke, in: Brügelmann, Baugesetzbuch, Band 2, 2012, § 9 Rn. 501; Pietzcker, NVwZ 2001, 968, (969).

147 Der UGB-KomE enthielt in § 328 Abs. 6 Satz 1 die Regelung: „Bodenschätze und ihre Lagerstätten sollen geschützt werden und möglichst für die Nutzung auch durch künftige Generationen bewahrt werden“.

148 S. Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 1 Rn. 38, Rn. 43.

149 S. § 3 Abs. 1 Nr. 6 ROG.

Für die Einführung einer bedingten Raumplanung könnten auch Beispiele aus der Praxis sprechen. Solche Lösungen werden bereits angewendet. So legt der Gebietsentwicklungsplan des Regierungsbezirks Düsseldorf die Rohstoffgewinnung wie folgt fest: „Die haushälterische Nutzung der Bodenschätze erfordert die Gewinnung aller Minerale einer Lagerstätte (gebündelte Gewinnung) und die maximale Ausbeutung (z.B. Vertiefung).“[150] Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen zielt seit 2009 ebenfalls auf die stufenweise Öffnung der Flächen, durch die Formulierung: „Der begrenzte Vorrat an Bodenschätzen gebietet die Gewinnung aller Minerale einer Lagerstätte (gebündelte Gewinnung von Bodenschätzen)“.[151] Auch im Landkreis Schaumburg werden die Flächen für die Rohstoffgewinnung stufenweise ausgewiesen, indem die Gebiete für die Rohstoffgewinnung in zwei Zeitstufen eingeteilt werden.[152] Davon legt die Zeitstufe I einen Zeitrahmen von ca. 30 Jahren zugrunde (Vorranggebiete) und Zeitstufe II dient der langfristigen Sicherung von Lagerstätten mit Kiesen und Sanden (Vorsorgegebiete). Die Rohstoffe der Gebiete nach Zeitstufe II sollen in der Regel erst nach der Auskiesung der Lagerstätten der Zeitstufe I ausgebeutet werden.[153] Zeitstufe I enthält vor allem Flächen, für die bereits Abbaugenehmigungen oder Planungen für Bodenabbauten vorgelegen haben und Zeitstufe II soll in der Regel erst nach vollständiger Ausbeutung der Vorranggebiete in Anspruch genommen werden, wobei konkurrierende Nutzungen nicht zulässig sind.

Da bereits in der Praxis Lösungen zu finden sind, die der Festsetzungsmöglichkeit in § 9 Abs. 2 BauGB inhaltlich entsprechen und die Bedarfsprognose sich für die Begründung der Öffnung einiger Flächen und die anfängliche Schließung oder Nichtöffnung anderer Flächen eignet, könnte die Aufnahme einer vergleichbaren Regelung in § 8 ROG zur Rechtssicherheit beitragen. In § 8 ROG könnte ein neuer Absatz 8 eingefügt werden, der wie folgt lautet:

> *„Im Raumordnungsplan kann in besonderen Fällen festgelegt werden, dass bestimmte der in ihm festgelegten Planungen und Maßnahmen bis zum Eintritt bestimmter Umstände unzulässig sind. Die Zwischennutzungen können festgelegt werden.“*

Das neue Instrument böte für alle standortgebundenen Rohstoffe eine zusätzliche Steuerungsmöglichkeit für den Rohstoffabbau. Es wäre effektiv und würde bei einer Anwendung zielgenau auf die Ressourcenschonung wirken. Es versucht, Umweltbelastungen[154] zu vermindern, die von der Gewinnung und Aufsuchung der standortgebundenen Rohstoffe ausgehen. Das vorgeschlagene Instrument ermöglicht, den notwendigen Abbau von Rohstoffen zeitlich und räumlich zu steuern. Es ermöglicht zum einen, Abbauflächen zu konzentrieren. Aufgrund der neuen Regelung könnten Flächen in der Raumordnung so ausgewiesen werden, dass auf der Fläche „X“ Rohstoffe erst dann abgebaut werden dürfen, wenn die Lagerstätten „A“, „B“ und „C“ vollständig ausgebeutet sind.[155] In der Regel wird die Öffnung unberührter Felder mit einem hohen Investitionsaufwand verbunden sein, so dass die Unternehmen ein ausgeprägtes Eigeninteresse an der vollständigen Ausbeutung geöffneter Lagerstätten haben dürften. Für den Fall jedoch, dass eine Öffnung neuer Abbaugebiete wirtschaftlich attraktiver wäre, kann nicht auf eine raumplanerische Steuerung verzichtet werden. Zum anderen kann mit dem vorgeschlagenen § 8 Abs. 8 ROG die Renaturierung von Abbauflächen durchgesetzt werden, indem die Aufsuchung und Gewinnung auf neuen Flächen davon abhängig gemacht wird, dass alte Abbaugebiete in einem bestimmten Zeitraum wieder nutzbar gemacht werden. Die Option, Zwischennutzungen festzulegen, eröffnet der Raumplanung die Möglichkeit, bisher noch nicht für die Ausbeutung zur Verfügung gestellte Abbauflächen vorübergehend einer anderen Nutzung zuzuführen. Bei der Festlegung der Zwischennutzung ist darauf zu achten, dass diese nur für einen umrissenen Zeitraum begründet wird

---

150 Regierungsbezirk Düsseldorf, Gebietsentwicklungsplan, Stand 2009, 128-2, Ziel 1.

151 Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, Ziel C. IV 2.3.

152 Hierfür und zu den nachfolgenden Ausführungen s. Regionales Raumordungsprogramm des Landkreises Schaumburg, E. 3.4; E 3.4.03/05.

153 S. Langfermann, Torfabbau und Bauleitplanung, 8.

154 Zu den Umweltbelastungen und dem möglichen Reduktionspotenzial s. SRU, Umweltgutachten, 2012, Kap. 2 Rn. 115; BMU, ProgRess I, 2012, 18 ff.

155 Mit dem Vorschlag könnte auch das Ziel des Ressourceneffizienzprogramms der Bundesregierung, „die Entnahme … der natürlichen Ressourcen nachhaltig zu gestalten sowie die damit verbundenen Umweltbelastungen so weit wie möglich zu reduzieren“ verfolgt werden, BMU, ProgRess I, 2012, 20.

und bei Bedarf der Nutzung der Abbaufläche zu beenden ist. Die festzulegende Zwischennutzung darf den späteren Rohstoffabbau auf der Fläche nicht unmöglich machen.

Das neue Instrument der bedingten Ausweisung in § 8 Abs. 8 ROG ist – wie auch § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB – verfassungsgemäß. Es soll nur in besonderen Fällen angewandt werden und nicht als Regelfall gelten. Die Festlegungen im Raumordnungsplan werden somit nicht alle durch Bedingungen eingeschränkt, vielmehr ist die Anwendung des Instruments aus raumordnerischer Sicht zu begründen. Dass für die Ausweisung und Steuerung einer am Bedarf orientierten Rohstoffsicherung, -aufsuchung und -ausbeutung der Einsatz dieses Instruments öfter begründen lässt als für andere Festsetzungen, ändert nichts am Regel-Ausnahme-Verhältnis für alle Festsetzungen eines Regionalplans. Der ermittelte voraussichtliche Bedarf ist der bedingten Festlegung zugrunde zu legen. Er wird überregional ermittelt und beeinflusst die einzelnen Festlegungen. Vor allem für die Umsetzung eines haushälterischen, sparsamen und effizienten Umgangs mit regionalen Rohstoffen bietet sich die Nutzung dieses Instruments an. Es ist jedoch nicht auf derartige Festlegungen beschränkt.

Das Instrument, bedingte Ausweisungen auf Raumordnungsebene vorzunehmen, schränkt die freie Ausübung eines Berufs und die ungehinderte Nutzung eines Grundstücks ein, ist aber verhältnismäßig und daher zulässig. Die aufschiebende Bedingung kann in den besonderen Fällen ein geeignetes Instrument zur Konzentration von Belastungen oder zur Durchsetzung von Nachsorgepflichten und damit von besonderer Bedeutung für den Umwelt- und Ressourcenschutz sein. Die mit ihm erzielbaren Wirkungen für diese Rechtsgüter sind nicht mit gleicher Eignung durch ein anderes, weniger einschneidendes Instrument zu erreichen. Es ist für die Abbauinteressierten auch objektiv zumutbar. Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht, Vorgaben an die Art und Weise der Aufsuchung und Gewinnung sowie Bedingungen für die Nutzungsbeendigung festzulegen und verbietet dabei nicht den Abbau. Wenn die aufschiebende Bedingung eintritt, kann der Berechtigte die Flächen in der vorgesehenen Weise nutzen. Die Einschränkung der unternehmerischen Entscheidungsfreiheit ist begrenzt und kann dem Berechtigten im Interesse der Allgemeinheit an Umwelt- und Ressourcenschutz grundsätzlich zugemutet werden. Die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit der Bedingung im Einzelfall[156] ist eine Frage der Festlegungen in der Raumplanung und berührt die grundsätzliche verfassungsrechtliche Zulässigkeit der gesetzlichen Regelung nicht.

Gegen die Vorschrift eines neuen § 8 Abs. 8 ROG könnte eingewandt werden, dass eine Festlegung bedingter Planungen und Maßnahmen auch durch die Anwendung des § 6 ROG ermöglicht werden könnte. Wäre dies der Fall, hätte der Regelungsvorschlag keinen Mehrwert.

§ 6 Abs. 1 ROG regelt die Möglichkeit, im Raumordnungsplan von Zielen der Raumordnung Ausnahmen festzulegen. Abs. 2 enthält Regelungen zur Zielabweichung. Eine dem § 8 Abs. 8 ROG in der Rechtsfolge vergleichbare Festlegung könnte gegebenenfalls über die Ausweisung von Zielen der Raumordnung mit gleichzeitiger Ausnahmemöglichkeit getroffen werden.

Dafür müsste der Planer eine Fläche für die Rohstoffaufsuchung und -gewinnung als Ziel der Raumordnung identifizieren und gleichzeitig Ausnahmen festlegen, in denen die Nutzung nicht ermöglicht werden soll. Damit hätte die Festlegung eine Regel-Ausnahme-Struktur. Als Regelnutzung wäre die Rohstoffgewinnung vorgesehen, als Ausnahme (atypischer Fall) müsste die Regelnutzung vom ermittelten Bedarf abhängig gemacht werden. Eine Nutzung der Fläche zur Rohstoffgewinnung würde also dann ausscheiden, wenn sich aus dem ermittelten Bedarf an Rohstoffen in der Region kein Bedarf an der Ausbeutung der Fläche ergeben würde. Eine anders gewendete Festlegung in dem Sinne, dass eine Zielfestlegung zunächst negativ festlegt, dass auf der Fläche kein Rohstoffabbau erfolgen soll, und die Ausnahme daran knüpft, dass ein Bedarf festgestellt wurde, ist nicht möglich. Festlegungen im Raumordnungsplan werden in erster Linie positiv getroffen. Dies schließt nicht aus, dass negative Festlegungen damit impliziert werden. So ist die positive Festlegung eines Vorranggebietes für eine bestimmte Nutzung immer gleichzeitig auch mit der negativen Festlegung verbunden, dass Maßnahmen

156 Sie müssen die Grenzen der technischen Möglichkeiten und wirtschaftlichen Zumutbarkeit einhalten.

und Planungen ausgeschlossen sind, die der vorrangigen Nutzung entgegenstehen und diese unmöglich machen würden. Allein eine Konzentrationsflächenausweisung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, wie sie auch für den Kies- und Sandabbau möglich ist, kann neben einer Positivfestlegung auch gleichzeitig eine Negativaussage treffen. Flächen, auf denen der Rohstoffabbau zulässig sein soll, werden als Ziele der Raumordnung festgelegt. Das gesamte restliche Planungsgebiet wird von dieser Nutzung dann freigehalten (negative Zielausweisung). Insofern können über eine solche Steuerung weniger ertragreiche oder besonders umweltproblematische Flächen von der Rohstoffnutzung ausgeschlossen werden. Eine derartige Festlegung ist allerdings nur möglich, wenn der Planer ein gesamträumliches Planungskonzept aufstellt. Dieses wird jedoch in Frage gestellt, wenn die negativen Ausweisungen mit der Ausnahme versehen werden, dass sie eventuell doch – falls ein hinreichender Bedarf festgestellt wird – für einen Rohstoffabbau zur Verfügung stehen.

Hält man eine Regel-Ausnahme-Fassung in Bezug auf eine positive Flächenfestlegung für möglich, muss sich die Festlegung der Zielausnahmen an besonderen Voraussetzungen messen lassen.[157] Eine Zielausnahme liegt vor, wenn und soweit eine Festlegung im Raumordnungsplan für bestimmte Planungen und Maßnahmen vorschreibt, dass diese nicht an die Zielfestlegung gebunden sein soll. Die vom Plangeber vorgegebenen Ausnahmen von Zielen der Raumordnung müssen selbst sachlich und räumlich hinreichend bestimmt sein.[158] Der Adressat der Zielaussage muss dieser mit hinreichender Klarheit entnehmen können, welche Sachverhalte entgegen der Regelaussage nicht vom Ziel erfasst werden und daher nicht der Beachtenspflicht der § 4 und § 5 ROG unterfallen. Auch die Zielausnahme muss abschließend abgewogen sein.[159] Hierfür kann der Planungsgeber die atypischen Fälle auflisten. Keine zulässige Zielausnahme liegt jedoch vor, wenn der Plangeber nähere Vorgaben für die Gewichtung etwaiger Ausnahmefälle macht.[160] Aus der engen Verknüpfung von Regelaussage und Zielausnahme folgt, dass jeder Mangel der Ausnahmeregelung die Zielqualität der Regelaussage entfallen lässt.[161]

Der Aufwand, eine Regel-Zielfestlegung mit einer Ausnahme zur verknüpfen, die die gleichen Anforderungen erfüllen muss, wie die Regel-Zielfestlegung selbst, ist deutlich höher und eher fehlerbehaftet als die Ausweisung bedingter Planungen und Maßnahmen. Unterläuft ein Fehler bei der Festlegung der Ausnahme, überträgt sich dieser auf die gesamte Ziel-Ausnahme-Konstruktion. Die Festlegung einer bedingten Nutzung erscheint dagegen für die Praxis einfacher. Auch wird eine zunächst positive Festlegung nicht durch eine Ausnahme wieder eingeschränkt. Vielmehr ist die Festlegung von vornherein von bestimmten Umständen und dem Eintritt einer Bedingung abhängig.

2.2 Ressourcenschutz in der Bauleitplanung

Der Bausektor gehört in Deutschland zu den rohstoffintensivsten Wirtschaftszweigen.[162] Für ihn Regelungen zu erlassen, die zu einer Minderung des Ressourcenverbrauchs führen, ist daher entscheidend, um das Ziel des Ressourcenschutzes überhaupt zu erreichen. Auch der städtebaulichen Planung kommt in diesem Zusammenhang eine erhebliche Bedeutung zu, da sie lokal langfristige Weichen hinsichtlich Art und Maß der baulichen Nutzung stellt. Die besondere Bedeutung des Klimaschutzes und die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Gemeinden gegenüber den Folgen des Klimawandels wurden bereits 2011 vom Bundesgesetzgeber als Grundsätze der Bauleitplanung auf Grundlage des Kompetenztitels des Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG eingefügt.[163] Dem Klimaschutz kommt somit neben seiner globalen Dimension auch eine örtliche, bodennutzungsbezogene Komponente zu. In analoger Weise

157 BVerwGE 119, 54 ff.
158 Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Loseblattkommentar, Band 2, 2011, L § 6 Rn. 88.
159 Heemeyer, Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, 2006, 281 ff.
160 Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Loseblattkommentar, Band 2, 2011, L § 6 Rn. 103.
161 Schmitz, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky/Reitzig/Schmitz, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Loseblattkommentar, Band 2, 2011, L § 6 Rn. 86.
162 UBA, Schwerpunkte 2012, 46f.
163 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22.07.2011

könnte daher auch der Ressourcenschutz, d. h. die möglichst sparsame Nutzung von Baustoffen als wichtiger Belang des Städtebaus und daher insbesondere als abwägungsrelevanter Grundsatz der städtebaulichen Planung integriert werden. Denn sie entscheidet über das Ob und Wie der baulichen Nutzung des Raumes auf kommunaler Ebene.[164] Sie entscheidet damit auch indirekt über das Maß des Ressourcenverbrauchs in der Gemeinde. Diese bisher indirekte Entscheidung bewusst zu machen und gezielt zu treffen, sollte Ziel einer Überarbeitung des Bauplanungsrechts sein. Daher ist es besonders wichtig zu prüfen, wie Ressourcenschutz im Bauleitplanungsrecht bereits berücksichtigt wird und Ressourcenschutz durch Fortentwicklung des Bauplanungsrechts gestärkt werden kann.

2.2.1 Planungsrechtliche Instrumente für den Ressourcenschutz

Die Gemeinden haben Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die städtebaulichen Gründe und Ziele ergeben sich beispielhaft aus § 1 Abs. 6 BauGB. Im Folgenden wird untersucht, inwieweit Ressourcenschutz in diesen Grundsätzen schon berücksichtigt wird und wie dies künftig verbessert werden kann.

2.2.1.1 Ressourcenschutz in den Grundsätzen der Bauleitplanung

Nach § 1 Abs. 6 Nr. 8 f) BauGB müssen bei der Aufstellung der Bauleitpläne u.a. die Belange der Sicherung von Rohstoffvorkommen berücksichtigt werden. Diese Belange dienen den Interessen der Ausbeutung vorhandener Rohstoffvorkommen.[165] Für die Berücksichtigung dieser Belange ist Art. 20a GG als Abwägungs- und Auslegungsdirektive[166] zu beachten. Dieses Verfassungsgebot gibt die Richtung vor, wie die Ausweisung der Flächen für den Rohstoffabbau zu steuern ist. Die „Vorsorge für künftige Generationen“ gebietet, die wirtschaftliche Entwicklung so zu betreiben und natürliche Ressourcen so in Anspruch zu nehmen, dass es möglich ist, „den Bedürfnissen der heutigen Generation zu entsprechen, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu gefährden, ihre eigenen Bedürfnisse zu befriedigen“.[167] Daraus folgt eine Verpflichtung zum schonenden Umgang mit den natürlichen Ressourcen, insbesondere den nicht erneuerbaren Rohstoffen.[168] Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB „auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen“ durchzuführen.

Ferner sollen bei der Aufstellung der Bauleitpläne Ressourcen wie Boden, Wasser, Luft, die biologische Vielfalt und Energie gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 a) und 7 f) BauGB berücksichtigt werden. Alle erwähnten Interessen und andere in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Belange müssen nach § 1 Abs. 7 BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden.

Darüber hinaus privilegiert § 35 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BauGB Vorhaben der Rohstoffgewinnung als Außenbereichsvorhaben. Die Darstellung im Flächennutzungsplan gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB ermöglicht, den Abbau an bestimmten Standorten zu konzentrieren. Für die Ausweisung gelten die von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts entwickelten Grundsätze zur planungsrechtlichen Steuerung von Windkraftanlagen entsprechend.[169]

2.2.1.2 Weiterentwicklung der Grundsätze der Bauleitplanung

Diese Hinweise zeigen, dass bereits nach geltendem Recht der Ressourcenschutz bezogen auf Boden, Wasser, Luft und die biologische Vielfalt sowie Rohstoffe in der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist.

---

164 UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 13.

165 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 206.

166 BVerwG, ZfBR 2004, 287 (287).

167 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Art. 20a Rn. 38 ff.

168 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 113; Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 2002, Art. 20a 36; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 2013, Art. 20a Rn. 17.

169 S. hierzu Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 207f.; ausführlich hierzu bezogen auf Windkraftanalgen Hentschel, Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, 2010, 218 ff., 309 ff.

Allerdings könnte dieser noch stärker betont werden. Der Belang der Rohstoffschonung ist bisher nur schwach ausgeprägt. Die folgenden Regelungsvorschläge sollen diese Situation verbessern.

Es wird vorgeschlagen, § 1 Abs. 6 Nr. 7 f) BauGB wie folgt zu ändern:[170]

> „(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: …
>
> 7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere …
>
> f) die Nutzung erneuerbarer Energien *und Sekundärrohstoffe* sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie *und natürlichen Ressourcen*".[171]

Die Ergänzung bringt deutlich zum Ausdruck, dass mit Energie und allen natürlichen Ressourcen sparsam und effizient umzugehen ist und dass, wenn Energie oder Ressourcen genutzt werden müssen oder sollen, dann vorrangig erneuerbare Energien und Sekundärrohstoffe genutzt werden sollen.

Weiterhin wird vorgeschlagen, auch § 1 Abs. 6 Nr. 8 f) BauGB wie folgt zu ergänzen:

> „(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: …
>
> 8. die Belange …
>
> f) der *vorsorgenden* Sicherung von Rohstoffvorkommen". [172]

Die Ergänzung knüpft für die Bauleitplanung an den Vorgaben für die Raumordnung an. Nach diesen ist eine vorsorgende Sicherung von Rohstoffvorkommen geboten. Allerdings wird diese Ergänzung allein an der Rechtslage nicht viel verändern. Die Praxis geht davon aus, dass die Vorsorge eine vorrangige Rohstoffsicherung erfordert.[173] Um den gewünschten Ressourcenschutz zu betonen, könnte die Vorschrift zusätzlich so ergänzt werden, dass die Aufsuchung und die Gewinnung der standortgebundenen Rohstoffe sparsam und schonend stattfinden sollen.[174] Im Ergebnis könnte die neue Vorschrift lauten:

> „(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen: …
>
> 8. die Belange …
>
> f) der *vorsorgenden* Sicherung von Rohstoffvorkommen *sowie deren sparsame und schonende Aufsuchung und Gewinnung".*

Die beiden Änderungen in § 1 Abs. 6 Nr. 7 f) und Nr. 8 f) BauGB stärken den Ressourcenschutz bei der Aufstellung der Bauleitpläne aus den folgenden Gründen: § 1 Abs. 6 BauGB hat eine Orientierungsfunktion für die Gemeinden. Der Gesetzgeber macht durch die Aufzählung der abwägungsbeachtlichen Belange deutlich, was allgemein für die Bauleitplanung von Bedeutung ist. Der Katalog fasst denkbare Belange zusammen, die sich auf die Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung auswirken (Aufgabe der Bauleitplanung) und von städtebaulicher Bedeutung sein können.[175] Aus den vorgeschlagenen ressourcenschutzbezogenen Regelungen können Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit der Bauleitplanung im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB entnommen werden.[176] Außerdem sollen diese Belange bei der Aufstellung der Bauleitpläne beachtet werden. Dies gilt dann auch für den ergänzten Ressourcenschutzbelang. Ressourcenschutz würde dadurch Teil der Maßgaben für die Aufstellung der Bauleitpläne und inhaltlich eine Aufgabe der Gemeinde. Schließlich hätte die Zuordnung des Ressourcenschutzes als Umweltbelang eine wichtige Bedeutung im Rahmen der Umweltprüfung.

---

170 S. auch UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 13.

171 S. zum Vorschlag Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 519.

172 Der Vorschlag bereits in Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 519.

173 Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V., Leitfaden Raumordnung, 2010, 26; BT-Drs- 16/10292, Anlage 3, 34.

174 Vereinbar mit dem Vorschlag zum Raumordnungsgesetz Kap. 2.1.4.

175 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 1 Rn. 108.

176 BT- Drs. 10/4630.

Wenn ein Belang den Umweltbelangen zugeordnet ist, wird er auch zum Gegenstand der strategischen Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB und des Umweltberichts nach § 2a Satz 2 Nr. 2 BauGB sowie nach § 9 Abs. 8 BauGB Teil der Begründung des Bebauungsplans, einschließlich auch des Monitoring nach § 4c BauGB.

Verfassungsrechtlich sind die vorgeschlagenen Änderungen unbedenklich. Als bauleitplanerische Regelungen über die Nutzung von Grund und Boden sind die Vorgaben als gesetzliche Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einzuordnen. Sie sind verfassungsrechtlich durch Gründe des Gemeinwohls im Sinn von Art. 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt, insbesondere durch das Ziel der vorsorgenden und nachhaltigen Nutzung von Grund und Boden. Die Verhältnismäßigkeit ist über das Abwägungsgebot gesichert. [177]

Bezogen auf den Umweltschutz enthält § 1a BauGB zusätzliche Grundsätze der Bauleitplanung. Für diese wird empfohlen, einen neuen Abs. 6 in § 1a BauGB aufzunehmen.[178] Der neue Absatz sollte lauten:

> „(6) *Rohstoffe sollen sparsam und schonend in Anspruch genommen werden; insbesondere sind das Maß der baulichen Nutzung und die Stellung der baulichen Anlagen so zu wählen, dass Bauprodukte nur im notwendigen Umfang genutzt werden. Der Grundsatz nach Satz 1 ist nach § 1 Absatz 7 in der Abwägung zu berücksichtigen.“*[179]

Die Regelung verdeutlicht beispielhaft (aufgrund des Worts „insbesondere“), wie die Gemeinden bauplanungsrechtliche Maßnahmen für die Ressourcenschonung einsetzen können. Die Regelung zielt auf eine Verringerung der bei der baulichen Nutzung von Grundstücken notwendigen Inanspruchnahme von Rohstoffen.[180] Beim Bau der baulichen Anlagen muss mit Rohstoffen sparsam und schonend umgegangen werden. Betroffen sind alle baulichen Anlagen (beispielweise Gebäude, Infrastrukturen, Straßen, Wege, Leitungsanlagen und Masten).[181] Die Vorgabe zielt zum einen auf die Anordnung der baulichen Anlagen in der Fläche und zum anderen auf die bauliche Anlage selbst mit den für ihre Errichtung eingesetzten Rohstoffen. Der Begriff „Bauprodukte“ meint in Form von Bauprodukten vorliegende Rohstoffe. Er wird verwendet, weil Rohstoffe zumeist nicht mehr in ihrem ursprünglichen Zustand, sondern in einer bearbeiteten Form bei der Errichtung baulicher Anlagen genutzt werden. Der Regelungsvorschlag knüpft an die Darstellungsmöglichkeiten in der Bauleitplanung an. § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB bietet die Möglichkeit an, das Maß der baulichen Nutzung festzusetzen. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann die Stellung der baulichen Anlagen festgesetzt werden.

Vorbehaltlich einer genaueren Prüfung der einschlägigen grundgesetzlichen Kompetenzgrundlage könnten die vorgeschlagenen Ergänzungen der Grundsätze und Festlegungsmöglichkeiten der Bauleitplanung auch mit einer Änderung der Baunutzungsverordnung verbunden werden. § 16 Abs. 2 BauNVO, der das Maß der baulichen Nutzung im Bebauungsplan regelt, könnte durch eine neue Nummer 5 ergänzt werden. Die neue Regelung könnte eine anteilige Nutzung von Bauprodukten festlegen. Sie könnte lauten:

> (2) Im Bebauungsplan kann das Maß der baulichen Nutzung bestimmt werden durch Festsetzung …
>
> 5. (neu): *eines Mindestanteils der Bauprodukte aus Sekundärrohstoffen*.“

Diese Ergänzungen erlauben, in der Bauleitplanung unmittelbar Gebote zur Rohstoffverwendung festzulegen. Daher stellen die vorgeschlagenen Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan einen Eingriff in das Eigentum gemäß Art. 14 GG dar. Die bauplanerischen Regelungen über die Nutzung von

---

177 S. hierzu auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 520 ff.

178 S. UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 13.

179 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 520.

180 S. hierzu auch AP 1 Kap. II.

181 S. UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 13.

Grund und Boden sind als Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums im Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einzuordnen.[182] Diese sind verfassungsrechtlich zulässig, wenn sie sich nach Art. 14 Abs. 2 GG aus dem Wohl der Allgemeinheit begründen lassen. Die natürlichen Ressourcen sind Ressourcen der Allgemeinheit, die nicht unbeschränkt zur Verfügung stehen.[183] Art. 20a GG ist der Auftrag zu entnehmen, auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen. Jedoch muss der Eingriff verhältnismäßig sein. Die Vorgaben müssen die schutzwürdigen Interessen der Betroffenen in einen gerechten Ausgleich bringen.[184] Daraus folgt aber nicht, dass dem Eigentümer keine Zusatzkosten auferlegt werden dürfen.[185] Vielmehr ist ein ausreichender Ausgleich erreicht, wenn die Regelung so formuliert wird, dass die Baumaterialien nur zu einem gewissen Anteil aus unbedenklichen Sekundärrohstoffen bestehen müssen. Der Anteil an Sekundärrohstoffen darf nicht so hoch sein, dass die Eigentümer (z.B. im Falle von Sanierungen)[186] abgeschreckt werden. Die Regelung sollte das Angebot und die Nachfrage nach hochwertigen, unbedenklichen Sekundärrohstoffen stärken. Ein Anreiz zur Verwendung von umwelt- und gesundheitsschädlich kontaminierten Sekundärrohstoffen ist zu vermeiden. Da die Gemeinde bei der Bestimmung dieses Anteils der Sekundärrohstoffe die lokalen Verhältnisse und insbesondere die Verfügbarkeit und die Kosten von Sekundärrohstoffen berücksichtigt, ist der Vorschlag verhältnismäßig.

Der Änderungsvorschlag stärkt die Ressourcenschonung. Aufgrund des § 1 Abs. 1 BauGB soll die Gemeinde bei der Aufstellung der Bauleitpläne beachten, dass die Rohstoffe sparsam und schonend verwendet werden. Die Maßnahme wirkt zielgenau und effektiv auf die direkte Inanspruchnahme der Rohstoffe.

2.2.2 Verringerung des Flächenverbrauchs

Der Bau neuer Gebäude und Infrastrukturen führt dazu, dass auch immer mehr Fläche in Anspruch genommen und versiegelt wird.[187] Im Zeitraum von 2011 bis 2014 waren dies im Durchschnitt 69,2 ha pro Tag.[188] Weiterhin werden anhaltend neue Flächen für Wirtschaftstätigkeiten und Infrastrukturen ausgewiesen. Auch die Nachfrage nach Wohnfläche und damit einhergehend nach Neubau von Wohnungen nimmt stetig zu.[189] Obwohl die Bevölkerungszahl zurückgeht, steigt die Anzahl an Haushalten mit einer immer geringeren Anzahl an Personen pro Haushalt, wodurch tendenziell ein höherer Bedarf an Wohnraum entsteht. Neue Siedlungen sind mit hohem finanziellem und materiellem Aufwand verbunden. Daher sieht die Politik eine große Herausforderung darin, die Nachfrage durch effiziente Siedlungskonzepte zu befriedigen und gleichzeitig auf der Angebotsseite die Ressourceneffizienz weiter zu verbessern.[190] So ist zum Beispiel das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, den Flächenverbrauch für Siedlung und Verkehr auf 30 ha pro Tag bis zum Jahr 2020 zu senken.[191]

Um den hohen Flächenverbrauch zu reduzieren, ist eine Weiterentwicklung des Bauplanungsrechts notwendig. Dieses Ziel verfolgt das „Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts“ vom Juni 2013, das auch eine Novellierung des Baugesetzbuchs enthält. Es soll die Innenentwicklung weiter stärken und so die Expansion auf die „grüne Wiese“ weitestgehend vermeiden.[192]

---

182 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 520.
183 S. Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, Art. 20a Rn. 16.
184 Longo, Öffentliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe, 2010, 229.
185 Fischer/Klinski, ZUR 2007, 8 (10).
186 S. hierzu Kap. 2.3.1.
187 Wuppertal-Institut (Hrsg.), MaRess, 2010, Papier 7.8., S. 11 f.
188 Destatis, Land- und Forstwirtschaft, Fischerei. Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, erschienen am 25.11.2015, 24.
189 Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR), Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10/2011, Kap. 1.2.
190 BMU, PolRess I, 2012, 74.
191 BMU, PolRess I, 2012, 73.
192 S. BT-Drs. 17/11468.

Die Neufassung des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB schreibt in den Zielen der Bauleitplanung einen Vorrang der Innenentwicklung fest. Zudem bedarf die Umwandlung landwirtschaftlicher oder als Wald genutzter Flächen nach § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB im Regelfall einer ausdrücklichen Begründung. Nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 d) BauGB können jetzt im Flächennutzungsplan insbesondere auch zentrale Versorgungsbereiche dargestellt werden. Abweichend vom innenbereichsbezogenen Gebot des Einfügens sind nach § 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 BauGB Nutzungsänderungen von einem Gewerbe- und Handwerksbetrieb hin zu einem Wohngebäude möglich. Außerdem wurde die Privilegierung bestimmter UVP-pflichtiger Tierhaltungsanlagen im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB verschärft. In reinen Wohngebieten sind nach dem neu gefassten § 3 Abs. 2 BauNVO neben Wohngebäuden auch ausdrücklich Anlagen zur Betreuung von Kindern aus dem Wohngebiet zulässig.

Die genannten Änderungen sind grundsätzlich als Schritt in die richtige Richtung zu begrüßen. Die gilt insbesondere für den Vorrang der Innenentwicklung in § 1 Abs. 5 BauGB, die Darstellung zentraler Versorgungsbereiche im Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2 Nr. 2 d) BauGB und für die Nutzungsänderung eines Gewerbe- oder Handwerksbetriebs zu Wohnzwecken nach § 34 Abs. 3a Satz 1 Nr. 1 BauGB. Mit diesen Änderungen erscheinen jedoch die Steuerungsmöglichkeiten noch nicht ausgeschöpft. Insoweit gilt es auch Vorschläge zum Flächensparen aufzugreifen, die über die Neuregelungen hinausgehen. Nachfolgend werden entsprechende Vorschläge untersucht.

2.2.2.1 Begründung der Umwandlung von Landwirtschafts- und Waldflächen

Die Neuregelung in § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB greift ein zentrales Problem des Flächenverbrauchs auf. Sie bestimmt, dass zukünftig die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen begründet werden „soll".

Da die Erzeugung von Nahrungsmitteln mit der Erzeugung von Energierohstoffen zunehmend konkurriert, ist bei den Planungsträgern das Bewusstsein für die Bedeutung landwirtschaftlicher Flächen zu schärfen. Sie sind dazu anzuhalten, im Vorfeld Alternativen zu prüfen. Gleiches gilt für Waldflächen in ihrer Bedeutung als Erholungsraum und für den Naturschutz. Der Begründung sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können. Diese Vorgabe hält die Gemeinde dazu an, ihrer Begründung valide Daten zugrunde zu legen. Die Gesetzesbegründung schlägt etwa für größere Gemeinden Flächenkataster vor.[193] Dabei ist zu hoffen, dass die Daten in der Praxis nicht lediglich „pro forma" erhoben werden, sondern auch tatsächlich zu flächensparenden Entscheidungen führen.

Auch wenn die Regelung im Ergebnis positiv zu bewerten ist, so ist doch zu kritisieren, dass der Gesetzgeber diese nicht als verbindliche Pflicht ausgestaltet hat. Statt einer „Soll"-Regelung wäre aus Sicht der Flächenschonung eine generelle Pflicht angemessen. Diese würde eine deutlich andere Wirkung auf die Planungsträger entfalten, da sie zu einer stichhaltigen Begründung im Hinblick auf die Flächenumwandlung verpflichtet wären. Um die Qualität der Datenbasis zu sichern, wäre auch statt einer unverbindlichen Empfehlung in der Gesetzesbegründung eine gesetzliche Vorgabe notwendig, ein Flächenkataster aufzustellen und den Neubaubedarf valide zu ermitteln. Zu diesen Zwecken wäre § 1a Abs. 2 Satz 4 BauGB wie folgt zu ändern:

> „Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen ~~soll~~ *ist zu begründe*~~t werd~~*en*; dabei ~~sollen~~ *sind* Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde *zu legen*~~gelegt werden~~, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können."

Um die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Fläche zu ermitteln und zu begründen, könnte die Gemeinde folgendermaßen vorgehen: In einem ersten Schritt sind von der Gemeinde die Möglichkeiten der Innentwicklung, wie Brachflächen, Gebäudeleerstand und

---

[193] BT-Drs. 17/11468, 12.

Baulücken zu ermitteln und im Hinblick auf ihre Eignung zur angedachten Nutzung zu bewerten. Diese werden gegebenenfalls schon durch städtebauliche Entwicklungskonzepte oder durch andere Flächenplanungen[194] erfasst. Die ermittelten Flächen sind deshalb zu bewerten, um zum Beispiel belastete Flächen, die für eine Nutzung nicht in Betracht kommen, auszuschließen. Des Weiteren sollte die Bewertung für die ermittelten Flächen Nutzungsperspektiven berücksichtigen. So könnte ein Neubau auf einer Umwandlungsfläche einer langfristigen und aufwendigen Sanierungsmaßnahme eines Gebäudeleerstandes dann vorzuziehen sein, wenn dringender Wohnraumbedarf besteht. In einem zweiten Schritt sind Prognosen über die Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklung aufzustellen. Um die Notwendigkeit der Umwandlung abzuschätzen, muss in einem dritten Schritt das ermittelte Potential zur Innenentwicklung den prognostizierten Entwicklungsdaten gegenübergestellt werden. Kann das ermittelte Potential zur Innenentwicklung den Bedarf nicht oder nur eingeschränkt decken, kann die Notwendigkeit der Umwandlung zum Teil oder vollständig begründet werden.

2.2.2.2 Ausgestaltung der Bodenschutzklausel als Optimierungsgebot

Offenbar entfaltet die Bodenschutzklausel in § 1a Abs. 2 BauGB in Praxis und Rechtsprechung bisher nicht die erhoffte Wirkung,[195] obwohl sie bei der Abwägung theoretisch eine herausgehobene Stellung besitzen müsste.[196] Um die Bodenschutzklausel zu einem Optimierungsgebot weiterzuentwickeln, wäre eine Klarstellung dahingehend vorzunehmen, dass mit Grund und Boden sparsam umzugehen „*ist*“ (bisher: „*soll*“). Damit würde der Tatsache Rechnung getragen, dass Grund und Boden stets und unabänderlich knapp sind. Mit der zwingenden Formulierung würde die Bedeutung des Bodenschutzes in der Abwägung wesentlich gestärkt, auch wenn der Belang im konkreten Fall in der Abwägung dennoch überwunden werden könnte. Die Ausgestaltung als Optimierungsgebot führt zu einer abstrakten Verstärkung der Gewichtung des Belangs Bodenschutz in der Abwägung und erhöht dadurch die Ermittlungs- und Begründungspflicht. § 1a Abs. 2 Satz 1, 1. Halbsatz BauGB ist deshalb wie folgt zu fassen:

> „(2) Mit Grund und Boden *ist* ~~soll~~ sparsam und schonend *umzugehen* ~~umgegangen werden~~; …“.

2.2.2.3 Tierhaltungsanlagen im Außenbereich

Die neue Fassung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB n.F. schließt UVP-pflichtige gewerbliche Tierhaltungsanlagen von der privilegierten Errichtung im Außenbereich aus.[197] Dagegen sind Tierhaltungsanlagen die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB dienen, im Außenbereich weiterhin zulässig.

Da für Tierhaltungsanlagen in gewerblichen oder industriellen Größenordnungen im Außenbereich kein gebundener Anspruch auf Zulassung mehr besteht, sind sie planungsrechtliche nur zulässig, wenn ein Bebauungsplan sie vorsieht.[198] Gemeinden verfügen damit im Rahmen ihres Planungsermessens über eine wesentlich stärkere Steuerungsmöglichkeit als vor 2013. Die Zahl neu zu errichtender Anlagen und daher auch der Flächenverbrauch im Außenbereich dürften damit abnehmen. Damit verbessert sich auch der Schutz der Umwelt vor tierhaltungstypischen Emissionen.

Jedoch kann die Neuregelung dazu führen, dass potentielle Vorhabenträger die Größenbeschränkung durch eine Aufteilung auf verschiedene räumlich getrennte Anlagen zu unterlaufen versuchen. Daraus

---

194 S. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB: Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind unter anderem „die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung“ zu berücksichtigen.

195 Krautzberger, Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht – Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs, fub 3/2008, 6.

196 Krautzberger, Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht – Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs, fub 3/2008, 5.

197 BT-Drs. 17/11468, Anlage 1, Art. 1, Ziff. 15 lit. a).

198 Birko/Kersandt, NdsVBl. 2013, 153 ff.; Hofmeister, in: Spannowsky/Hofmeister: Novellierung des BauGB 2011 und 2013, 12.

könnte im Einzelfall sogar ein höherer Flächenverbrauch resultierten. Um diese Umgehung zu erschweren, vermutet § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB bei kumulierenden Vorhaben einen engen Zusammenhang der Anlagen, wenn mehrere Tierhaltungsanlagen auf demselben Betriebs- oder Baugelände liegen und mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen verbunden sind. Sie können dann nur gemeinsam genehmigt werden. Ob diese Regelung ausreicht, um eine Umgehung und einen daraus resultierenden höheren Flächenverbrauch zu verhindern, bleibt in der Praxis zu beobachten.

Die Privilegierung der Tierhaltungsanlagen könnte darüber hinaus an die tatsächliche Nutzung betriebseigener Flächen zur eigenen Futtererzeugung (etwa zu 50 Prozent) gekoppelt werden. Bisher muss nur die theoretische Möglichkeit zur überwiegenden Deckung des Futterbedarfs über betriebseigene Flächen gegeben sein.[199] Eine solche Regelung wäre grundsätzlich zu befürworten, bedürfte jedoch für ihre konkrete Umsetzung einer weitergehenden Folgenabschätzung. So wäre zu überlegen, wie etwa nach der Vorhabengenehmigung auf die Änderung wirtschaftlicher Rahmenbedingungen zu reagieren wäre, z.B. auf die Unwirtschaftlichkeit der eigenen Futterherstellung durch Änderungen der Herstellungskosten (etwa wegen steigender Energiekosten) oder auch den Wegfall von Agrarsubventionen, Preisentwicklung der Flächen oder neu hinzukommende Alternativnutzungen wie etwa für die regionale Energieerzeugung. Nicht zuletzt müsste geprüft werden, ob eine solche Vorgabe sogar einer bodenfunktionserhaltenden Fruchtfolge entgegenstehen würde. Eine konkrete Pflicht zur eigenen Futtererzeugung über die Nutzungsdauer hinweg erscheint vor diesem Hintergrund sehr unflexibel, zumal sich auch ein dauerhafter Kontrollaufwand ergeben würde. Dass eine solche Verknüpfung jedoch möglich erscheint, zeigt das Beispiel der Biomassenutzung im Außenbereich. Nach § 35 Abs. 1 Nr. 6 b) BauGB ist Voraussetzung für die Zulässigkeit einer solchen Anlage im Außenbereich unter anderem, dass die Biomasse überwiegend aus dem Betrieb oder überwiegend aus diesem und aus nahe gelegenen Betrieben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1, 2 oder 4 BauGB stammt.

2.2.2.4 Wegfall von Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen

Zu überlegen ist weiterhin, ob zum Schutz des Außenbereichs die Möglichkeit zu modifizieren ist, Satzungen gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 2 und 3 BauGB sowie § 35 Abs. 6 BauGB zu erlassen.

Die sog. „Entwicklungssatzung“ nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB ermöglicht es Gemeinden, Außenbereichsgrundstücke durch Satzung konstitutiv zum Innenbereich zu erklären, sofern dort bebaute Bereiche vorliegen und die Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind. [200] Damit sind nach § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB etwa Streu- oder Splittersiedlungen als Innenbereich ausweisbar,[201] wenn sich dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbaren lässt. Gleiches gilt nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB für die sog. „Ergänzungssatzung“, die es ermöglicht, „einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile ein(zu)beziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind“. Maßgeblich für die Vereinbarkeit mit der städtebaulichen Entwicklung sind insbesondere die Grundsätze der Bauleitplanung i.S.d. § 1 Abs. 3 bis 7 BauGB.[202] Ausdrücklich dürfen nach § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 b) BauGB genannten Umweltschutzbelange bestehen; darüber hinaus darf nach § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 2 BauGB durch die Satzung nicht die Zulässigkeit UVP-pflichtiger Vorhaben begründet werden.

Da Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen in der Praxis dazu führen können, dass im Außenbereich mehr Flächen verbraucht werden, sollten in dieser Hinsicht die Anforderungen an solche Satzungen verschärft werden. In Frage käme z.B. eine Klarstellung in § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB, dass die Innenentwicklung bestehender Innenbereiche Vorrang vor der satzungsmäßigen Ausweisung im Zusam-

---

199 Zum Begriff der Landwirtschaft s. § 201 BauGB - s. näher z.B. Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 201 Rn. 17.

200 S. Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 12. Aufl. 2014, § 34 Rn. 84 ff.

201 Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 34 Rn. 103.

202 S. Söfker, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 34 Rn. 106.

menhang bebauter Ortsteile hat. Zwar wäre dies nach § 1 Abs. 5 BauGB bereits als städtebaulicher Belang zu berücksichtigen, doch würde eine Klarstellung in den Satzungsnormen diesen Aspekt nochmals besonders hervorheben.

2.2.2.5 Baurecht auf Zeit im Außenbereich

Als ergänzende Zulässigkeitsvoraussetzung für Vorhaben im Außenbereich ist nach § 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen. Ausgenommen sind der atomrechtlich[203] geregelte Rückbau von Kernenergieanlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB und die nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegierten land- und forstwirtschaftlichen Betriebe. Angesichts der praktischen Relevanz land- und forstwirtschaftlicher Bauten im Außenbereich ist diese Ausnahme verwunderlich und im Übrigen mit dem Gebot der größtmöglichen Schonung des Außenbereichs[204] unvereinbar. Daran ändert auch nichts, dass land- und forstwirtschaftliche Vorhaben im Gegensatz zu den übrigen privilegierten Vorhaben „eindeutige und unmittelbare Beziehungen zur Bodennutzung im Außenbereich“[205] aufweisen. Die Ausnahme ist auch deshalb nicht nachvollziehbar zu begründen, weil die Rückbauverpflichtung dem Wortlaut nach ohnehin erst bei „dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung“ greift, was etwa zulässigen Nutzungsänderungen nicht entgegensteht. Insofern sollte die Rückbauverpflichtung auch auf land- und forstwirtschaftliche Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ausgeweitet werden. § 35 Abs. 5 Satz 2 BauGB wäre deshalb wie folgt zu fassen:

> „(5) Die nach den Absätzen 1 bis 4 zulässigen Vorhaben sind in einer flächensparenden, die Bodenversiegelung auf das notwendige Maß begrenzenden und den Außenbereich schonenden Weise auszuführen. Für Vorhaben nach Absatz 1 Nr. *1* ~~2~~ bis 6 ist als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung eine Verpflichtungserklärung abzugeben, das Vorhaben nach dauerhafter Aufgabe der zulässigen Nutzung zurückzubauen und Bodenversiegelungen zu beseitigen; …“

2.2.2.6 Folgen von Abwägungsfehlern und ihre Handhabung

Ein weiterer möglicher Ansatzpunkt für eine Verringerung des Flächenverbrauchs wäre, die Folgen von Abwägungsfehlern zu verschärfen oder die Heilungsmöglichkeiten zu reduzieren, um den Plangeber dadurch zu erhöhter Sorgfalt anzuhalten. Insgesamt ist von einer hohen Fehleranfälligkeit der Bauleitplanung auszugehen.[206] Durch § 214 BauGB werden die Fehlerfolgen durch eine abschließende Aufzählung von beachtlichen Rechtsfehlern begrenzt.[207] Hierunter fallen auch Mängel des Abwägungsvorgangs, die nach § 214 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz BauGB grundsätzlich nur erheblich sind, „wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind“. Dies trifft nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts immer dann zu, „wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Mangel die Planung anders ausgefallen wäre“.[208]

Würde die Beachtlichkeit von Abwägungsfehlern erweitert, könnte dies der Flächenschonung auf zweierlei Weise dienen: Zum einen hätte dies zur Folge, dass auch Umweltbelange (u.a. die Bodenschutzklausel) gewissenhafter zu berücksichtigen wären. Zum anderen wären ohne eine solche Berücksichtigung mehr Planungen rechtunwirksam und würden aus diesem Grund eine Verminderung des Flächenverbrauchs bewirken. Als Alternative hierzu könnte auch die Präklusionsfrist nach § 215 Abs. 1 BauGB verlängert werden. Gerade im Licht der zunehmend kritischen Öffentlichkeit und der gestärkten Verbandsklagerechte nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz könnte auch im Interesse der Flä-

---

203 S. § 7 Abs. 3 Satz 1 AtG.
204 Stellvertretend s. Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 35 Rn. 46.
205 So jedoch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 2012, § 35 Rn. 165a.
206 Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rn. 13141 nennt etwa 90 % nichtiger Bebauungspläne in den 1970er Jahren.
207 Übersicht bei Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 5. Aufl. 2015, Rn. 1349 ff.
208 BVerwG, NVwZ 1992, 663; BVerwGE 64, 33.

chenschonung auf die Kontrolle dieser gesellschaftlichen Kräfte gesetzt werden. Eine maßvoll verlängerte Präklusionsfrist dürfte dabei eine wertvolle Unterstützung bieten. Möglich wäre auch, die Präklusionsfrist nach der Größenordnung der geplanten Vorhaben und ihren potenziellen Umweltauswirkungen zu staffeln.

2.3 Ressourcenschutz in der Fachplanung (Beispiel Straßenplanung)

Die Planung von Infrastrukturen erfolgt in Form von Fachplanungen. Stellvertretend für Infrastrukturen wird im Folgenden der Straßenbau betrachtet, da die verwendete Menge an mineralischen Rohstoffen in der Straßeninfrastruktur die der anderen Infrastruktursysteme um das Mehrfache übersteigt.[209] In erster Linie werden hier Bundesfernstraßen betrachtet. Für diese gibt es unterschiedliche Ansatzpunkte bei Planung, Errichtung und Unterhaltung, Ressourcen einzusparen. So kann über die Ausgestaltung und Umsetzung sowohl auf die in Anspruch genommene Fläche als auch auf den unmittelbaren Materialeinsatz Einfluss genommen werden. Ihrer Planung liegt eine bundesrechtliche Bedarfsprognose zugrunde, der besondere Bedeutung für den Ressourcenschutz zukommen kann.

2.3.1 Ressourcenschutz im geltenden Straßenplanungsrecht

Die Planung der Bundesfernstraßen ist mehrstufig ausgestaltet. Sie besteht aus den Ebenen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans, des Bedarfsplans und der Bestimmung der Linienführung. Die Umsetzung erfolgt über eine Planfeststellung. Die einzelnen Stufen werden darauf hin untersucht, ob sie Ressourcenaspekte berücksichtigen.

Die erste Stufe der Bundesfernstraßenplanung umfasst die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans. In ihm werden Aus- und Neubauprojekte festgelegt, die auf einer Verkehrsprognose basieren. Bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans handelt es sich um eine informelle und freiwillige Planung (Administrativplan), die gesetzlich nicht weiter ausgestaltet ist.[210] Der von der Bundesregierung zu beschließende Bundesverkehrswegeplan enthält zu allen Verkehrswegen Festlegungen. Er erfasst damit Bundesfernstraßen, Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes und Bundeswasserstraßen. Für die Meldung neuer Maßnahmen ermitteln die Landesbehörden nach einer Raumanalyse die fachtechnisch günstigste Linienführung („Meldelinie“) unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit und der Umweltverträglichkeit.[211] Nach Abschluss der Konzept- und Prognosephase der Bundesverkehrswegeplanung folgt die eigentliche Bewertungsphase der Projektanmeldungen der Länder und der zugrunde gelegten Bewertungsrechnungen inklusive Nutzen-Kosten-Analysen und Umweltbewertungen durch den Bund.[212] Bereits in der Konzept- und Prognosephase könnten Länder und Bund den Ressourcenschutz berücksichtigen. Zum einen könnten sowohl die Länder, die ein Projekt anmelden, als auch die Bundesregierung, die den Bundesverkehrswegeplan beschließt, bereits bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans auf eine nachhaltige Flächeninanspruchnahme (Notwendigkeit der Straße, Trassenführung, Dimensionierung, Ausbau und Erweiterung) und eine verminderte Baustoffinanspruchnahme (z.B. zweispurige statt vierspurige Autobahn) achten sowie den Einsatz von Rezyklaten in Betracht ziehen. Sowohl das Ob des Straßenbaus als auch das Wie (Ausgestaltung der Straße) bieten Möglichkeiten, die sparsame und effiziente Verwendung von Ressourcen zu beachten. Bei der Neuaufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 wird erstmalig für diese Planung auch eine strategische Umweltprüfung durchgeführt. Insoweit sind die Auswirkungen der Planung auf die Umwelt und somit u.a. auf die Schutzgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft und biologische Vielfalt zu ermitteln und in einem Umweltbericht darzustellen.

Die zweite Stufe der Bundesverkehrswegeplanung ist im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) geregelt. Die Verkehrsprojekte des Bundesverkehrswegeplans werden aufgrund von § 1 FStrAbG in einen

---

209 Wuppertal Institut (Hrsg), MaRess, 2010, Papier 2.4., 20.

210 Sauthoff, ZUR 2006, 15 (16); Groß, VerwArch 2013, 1 (2).

211 Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Inhalte der Projektmeldungen, http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=33407&article_id=117380&_psmand=135.

212 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Bundesverkehrswegeplan 2015, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html.

Bedarfsplan übertragen. Dieser wird vom Bundestag in Gesetzesform[213] verabschiedet. Im Bedarfsplan werden die Projekte nach Dringlichkeit geordnet. Die Dringlichkeit ergibt sich aus dem Kosten-Nutzen-Verhältnis, aus netzkonzeptionellen Überlegungen, aus den Planungsständen und dem im Geltungszeitraum zur Verfügung stehenden Investitionsvolumen.[214] Die Einordnung der Aus- und Neubauprojekte in die genannten Bedarfskategorien erfolgt entsprechend ihrer wirtschaftlichen Bewertung sowie anhand einer ökologischen und raumordnerischen Einschätzung.[215] Am Ende dieser Planungsstufe wird die Entscheidung getroffen, ob ein bestimmtes Aus- oder Neubauprojekt verfolgt wird und nachfolgende Schritte für dessen Realisierung einzuleiten sind.[216] Entsprechend § 4 Abs. 1 FStrAbG ist nach Ablauf von jeweils fünf Jahren zu prüfen, ob der Bedarfsplan der Verkehrsentwicklung anzupassen ist. In die Prüfung sind die bei der Bedarfsplanung berührten Belange, insbesondere die der Raumordnung, des Umweltschutzes und des Städtebaus, einzubeziehen. Mit der Bedarfsplanung wird verbindlich der Bedarf an Straßenbaumaßnahmen einer bestimmten Art festgestellt.[217] Für die Linienbestimmung nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes (FStrG) und für die Planfeststellung nach § 17 FStrG ist dies ausdrücklich durch § 1 Abs. 2 Satz 2 FStrAbG festgeschrieben. Demzufolge kann der tatsächliche Bedarf eines Vorhabens, das in den Bedarfsplan aufgenommen wurde, nicht mehr in Frage gestellt werden. Damit steuert der Bedarfsplan den Bau der Bundesstraßen. Er setzt erste verbindliche Vorgaben für die Ausbauplanung und trifft verbindliche Vorentscheidungen. Er legt fest, für welches Vorhaben ein Bedarf besteht, der zu befriedigen ist, und hat Auswirkungen auf die Ressourceninanspruchnahme, da er über Festlegungen, wie Anzahl der Fahrstreifen und Ausführung der Seitenstreifen bereits in einem bestimmten, aber noch nicht konkreten Umfang in Anspruch zu nehmende Flächen und den Materialeinsatz vorgibt.

Obwohl der Bedarfsplan verbindlich ist, ist es möglich, sich im Rahmen einer ordnungsgemäßen Abwägung für vom Bedarfsplan abweichende Maßnahmen zu entscheiden.[218] So kann vom Verlauf einer Trasse im Bedarfsplan abgewichen werden, wenn ein begründbarer Verkehrsbedarf besteht oder andere Einflüsse dies erfordern. Auch könnte beispielsweise die angedachte Planung so verändert werden, dass anstatt des Baus einer vierspurigen Autobahn nur der Bau einer zweispurigen weiter verfolgt wird.

An die Bedarfsplanung schließt sich die Bestimmung der Linienführung für die einzelne Bundesfernstraße gemäß § 16 Abs. 1 Satz 1 FStrG an. Die Planung und Bestimmung der Linienführung ist der erste Schritt zur Verwirklichung eines konkreten Straßenbauvorhabens. Sie ist für die nachfolgende Planfeststellung verbindlich und erfasst nur Neubauten von Bundesfernstraßen. Die Linienbestimmung trifft Festlegungen zur Straßenkategorie, zum Anfangs- und Endpunkt der geplanten Strecke, zum grundsätzlichen Verlauf und zur ungefähren Lage der Trasse zu den tangierten Ortschaften, Natur-, Landschafts- oder Wasserschutzgebieten und zu Verknüpfung mit dem vorhandenen Straßennetz. Der Linienbestimmung muss eine vollständige Straßenplanung vorausgehen. Hierfür sind Vorplanungen nötig, die aufzeigen, welche straßenbaulichen Parameter (Unterführung von Verkehrswegen oder Gewässern), naturschutzfachliche Anforderungen, Verträglichkeitsuntersuchungen, Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen, Planungsalternativen und Kosten zu erwarten sind.[219]

Ist das Vorhaben raumbedeutsam und hat es überörtliche Bedeutung, muss nach § 1 Nr. 8 RoV ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden. Das Ergebnis dieses Verfahrens ist nach § 16 Abs. 2 Satz 1 FStrG in der Abwägung zu berücksichtigen. Auch die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit sind gemäß § 16 Abs. 2 Satz 1 FStrG im Rahmen der

---

213 Hierzu Ossenbühl, in: Bartlsperger/Blümel/Schroeter, Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung 1980, 297 ff.

214 S. Niedersächsische Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr, Bedarfsplanung, http://www.strassenbau.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=21146&article_id=75975&_psmand=135.

215 Bosch & Partner u.a., Erarbeitung eines Konzepts zur „Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung“, 2010, 9.

216 Bosch & Partner, u.a., Erarbeitung eines Konzepts zur „Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung“, 2010, 9.

217 BVerwGE 130, 299; Sauthoff, ZUR 2006, 15 (17).

218 Stüer, Bau- und Fachplanungsrecht, 2009, Rn. 3292; Groß, VerwArch 2013, 1 (5).

219 Müller/Schulz, Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz, 2013, § 16, Rn. 27.

Abwägung zu berücksichtigen. Gemäß § 15 Abs. 1 Satz 1 UVPG ist für die Linienbestimmung nach § 16 FStrG eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem jeweiligen Planungsstand des Vorhabens durchzuführen. Dies ist allerdings nach § 15 Abs. 1 Satz 2 UVPG nicht erforderlich, wenn in einem Raumordnungsverfahren bereits die Umweltverträglichkeit geprüft wurde.

Die Umsetzung der Straßenplanung erfolgt durch Planfeststellungsbeschluss. Bundesfernstraßen dürfen nach § 17 Satz 1 FStrG nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt wurde. Die Planfeststellung muss dabei in Bezug auf den Bau der Straße erforderlich sein. Dieses Kriterium ist jedoch erfüllt, wenn das Vorhaben „vernünftigerweise geboten ist", was der Fall ist, wenn das Vorhaben in die nur verfassungsgerichtlich überprüfbare Bedarfsplanung aufgenommen worden ist.[220] Bei der Planfeststellung sind nach § 17 Satz 2 FStrG die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Da hier die ganz konkrete Ausführung der Bundesfernstraße zur Prüfung steht, werden auch Ressourcenaspekte berührt. Diese betreffen die konkret in Anspruch zu nehmenden Flächen und den Materialeinsatz für den Bau. Der Vorhabenträger hat hier Aussagen darüber zu treffen, ob er und, wenn ja, wieviel Recyclingmaterial für den Bau der Straße einsetzt.

2.3.2 Rechtliche Hemmnisse

Aufgrund ihrer Einstufung als notwendige Maßnahmen der Daseinsvorsorge werden Infrastrukturprojekte in der Regel als zwingend notwendig bezeichnet. Damit werden auch ihre (zu kompensierenden) Eingriffe in Natur und Landschaft sowie alle sonstigen von ihnen ausgehenden Umweltbelastungen (unvermeidbarer Lärm, Abgase, Belastungen des Grundwassers) in der Regel gerechtfertigt.[221]

Im Hinblick auf den Ressourcenschutz ist für die Bundesverkehrswegeplanung als größtes Defizit zu konstatieren, dass die Bundesländer ihren egoistisch bestimmten Bedarf an den Bund melden dürfen.[222] Die aktuellen Meldelisten für den Bundesverkehrswegeplan 2015 lassen nämlich eine verkehrs- und klimapolitische „Verkehrswende", die auch Auswirkungen auf den Ressourceneinsatz hätte, vermissen. Für den Bundesverkehrswegeplan 2015 haben die Länder insgesamt über 1600 Fernstraßenprojekte[223] gemeldet. Für viele wird kritisiert, dass sie ohne „finanzpolitischen Realitätssinn" sind.[224] So sollen die Autobahnen in Nordrhein-Westfalen insgesamt auf einer Länge von circa 670 km von vier auf sechs Fahrspuren und für circa 230 km von sechs auf acht Fahrspuren ausgebaut werden.[225] Von Hessen wird zum Teil der Ausbau der Autobahnen auf zehn Spuren angemeldet.[226] Nachdem das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur diese „Wunschlisten" im Hinblick auf ihre Wirtschaftlichkeit, ihre Umweltverträglichkeit und ihre Raumwirksamkeit untersucht und bewertet hat, erfolgt eine Auswahl der Projekte für den Bundesverkehrswegeplan, die nach Dringlichkeit gereiht wird. Der Bundestag entscheidet – ohne Zustimmungserfordernis des Bundesrats –, welche Projekte er für vordringlich und relevant hält. Deren Bau wird dann zu 100 Prozent vom Bund finanziert.[227] Dieser Umstand bedingt das Vorgehen der Bundesländer, unrealistische Planungen und Ausbaumaßnahmen als „Bedarf" an den Bund zu melden. Ressourcenaspekte spielen dabei kaum eine Rolle, stehen die Bundesländer doch auch in Konkurrenz zueinander um die Bundesmittel.

---

220 Ronellenfitsch, NVwZ 2006, 385 (388).

221 S. SRU, Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten 2005, Rn. 415; Ronellenfitsch, NVwZ 2006, 385 (389).

222 Groß, VerwArch 2013, 1 (3).

223 http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/bvwp-uebersicht-vorhaben-strasse.pdf?__blob=publicationFile.

224 BUND, Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 3.

225 http://www.lb-naturschutz-nrw.de/34+M5bcf89e7e14.html.

226 BUND, Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 9.

227 BUND, Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 5.

Da die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans gesetzlich nicht geregelt ist, ist es schwer, Änderungsvorschläge hierfür zu unterbreiten. Es bleibt Sache der Länder, realistische Meldungen von Bundesverkehrsstraßenprojekten, die auch Ressourcenaspekte beachten, vorzunehmen oder gegebenenfalls ganz auf Meldungen zu verzichten.[228] Allerdings könnte der Bund als ein Kriterium für die Aufnahme eines Projektes die Erfüllung bestimmter Anforderungen zum Ressourcenschutz vorsehen. Für den Bundesverkehrswegeplan 2015 hat das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur Vorgaben für die Projektmeldung aufgestellt. Hiernach müssen die Investitionen u.a. die Auswirkungen auf Klimagase, Luftschadstoffe, Lärm und Flächenzerschneidung berücksichtigen.[229] Diese Anforderungen könnten um Ressourcenaspekte erweitert werden. Neben verkehrspolitischen Aspekten könnten Ressourcenaspekte wesentliche Entscheidungskriterien für die Priorisierung im Bundesverkehrswegeplan darstellen. Auch über Anpassungen der Finanzierung könnte nachgedacht werden, indem nur umweltschonende und ressourcensparende Planungen zu 100 Prozent finanziert werden.

Das Defizit der Bundesverkehrswegeplanung auf der ersten Stufe überträgt sich auf die zweite Stufe, den Bedarfsplan. In der Vergangenheit waren die Vorschläge im Bundesverkehrswegeplan und im Bedarfsplan weitgehend identisch.[230] Überdimensionierte Planungen, die vom Bundesverkehrswegeplan in den Bedarfsplan aufgenommen wurden, werden damit für nachfolgende Planungsschritte und die Planfeststellung verbindlich. Für den Bedarfsplan ist eine strategische Umweltprüfung durchzuführen. Hierbei wird grundsätzlich nur das raumbezogene Umweltrisiko beurteilt.[231] Allerdings sind die Auswirkungen der Planung auf die Umwelt zu ermitteln und Alternativen zu prüfen. Insoweit müssen die Auswirkungen auf Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft und biologische Vielfalt untersucht werden. Die sparsame Verwendung von Ressourcen (in Form von Primärrohstoffen und Baumineralien) bleibt jedoch unberücksichtigt. Da allerdings der Bedarf schon nicht ressourcenschutzbezogen ermittelt wird, erfolgt die konkrete Festlegung im Bedarfsplan ebenfalls nicht ressourcenbezogen. Ziel der Bedarfsplanung ist es aber auch „nur“, einen bedarfsgerechten Ausbau der Bundesfernstraßen sicherzustellen. Das Fernstraßenausbaugesetz, das die Aufstellung des Bedarfsplans regelt, enthält deshalb auch keine inhaltlichen Vorgaben an die Bedarfsfeststellung und die Bauausführung.

§ 16 Abs. 2 Satz 2 FStrG sieht vor, dass bei der Bestimmung der Linienführung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen sind.[232] Deshalb sind die ressourcenbezogenen Schutzgüter, die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 UVPG und in § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG genannt sind, in die Entscheidung über die Festsetzung der Linienbestimmung einzubeziehen. Erfasst werden damit die Ressourcen Boden, Wasser, Luft und die biologische Vielfalt. Eine umfängliche Betrachtung der Ressourceninanspruchnahme fehlt jedoch. Der Schutz von Rohstoffen wird nicht erfasst. Da für die Bestimmung der Linienführung der Bedarf verpflichtend vorgegeben ist, fehlt es auch hier an einer effektiven Möglichkeit, das vorgesehene Bauvorhaben aus Gründen der Einsparung von Rohstoffen zu unterbinden, zu begrenzen oder zu modifizieren.

§ 17 Satz 1 bis 2 FStrG regelt, dass Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Auch hier gilt, dass die Auswirkungen eines Vorhabens nur für die in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 und 2 UVPG benannten Ressourcen zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten sind. Die Belange des Schutzes von Rohstoffen bleiben daher im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung un-

---

228 So strich das Land Mecklenburg-Vorpommern seine ursprüngliche Liste von 59 Vorhaben auf 29 Vorhaben zusammen. BUND, Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 9.

229 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 25.

230 BUND, Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 5.

231 S. SRU, Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität - Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten 2005, Rn. 415.

232 S. zum Vorrang der raumordnerischen Umweltverträglichkeitsprüfung §§ 15 Abs. 1 Satz 2, 16 UVPG.

berücksichtigt. Zwar könnte man den sparsamen Umgang mit Rohstoffen sowohl bei der Linienführung als auch bei der Planfeststellung als „berührten öffentlichen Belang" interpretieren, damit dieser in die Abwägung eingestellt wird. Ob diese Interpretation in der Rechtspraxis angenommen wird, ist jedoch sehr unsicher.

2.3.3 Optimierungsvorschläge zur Berücksichtigung des Ressourcenschutzes

Aus der Analyse der Hemmnisse können folgende Regelungsvorschläge abgeleitet werden, die diese beseitigen sollen.

Der Bundesverkehrswegeplan berücksichtigt bis zur Projektrealisierung kaum ressourcenschutzbezogene Belange. Legt ein Bundesland seiner Bedarfsmeldung diese Aspekte nicht zugrunde, werden sie in der nachfolgenden Planung auch nicht berücksichtigt. Da die Bundesverkehrswegeplanung immer noch darauf ausgerichtet ist, die Voraussetzungen für die Mobilität über eine funktionierende Verkehrsinfrastruktur sicherzustellen, spielen Ressourcenaspekte eine sehr untergeordnete Rolle. Allenfalls über die erforderliche Umweltprüfung werden Auswirkungen auf bestimmte Ressourcen ermittelt und beschrieben. Um den Ressourcenschutz bei der Bundesverkehrswegeplanung umfassend zu integrieren, bedarf es einer grundlegenden Gesetzesänderung. Dies ist jedoch insoweit schwierig, als bestimmte Stufen der Planung gesetzlich gar nicht erfasst sind. Zu überlegen ist, ob die Bundesverkehrswegeplanung aus Ressourcen- und Klimaschutzperspektive nicht neu gefasst werden müsste. Hierbei könnte sich der Gesetzgeber an den rechtlichen Regelungen zum Energieleitungsausbau orientieren und bisher nicht gesetzlich erfasste Planungsstufen in eine gesetzliche Regelung überführen. Die Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes zu Netzentwicklungsplanung in § 12a ff. EnWG könnten sinngemäß für die Bundesverkehrswegeplanung im Bundesfernstraßengesetz aufgenommen werden.

Ebenfalls sollte das Bundesfernstraßengesetz den Vorrang von Maßnahmen festschreiben, die die Auslastung der Infrastruktur verbessern und die anstelle von Neu- und Ausbau der Infrastrukturen Instandhaltungslösungen vorsehen, die einen geringeren Ressourcenverbrauch erfordern.[233] Diese Vorgabe ist bereits in der neuen Grundkonzeption zur Bundesverkehrswegeplanung 2015 vorgesehen. Hiernach ist der Bedarf für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen fachlich zu ermitteln und Aus- und Neubauten vorzuziehen.[234] Dieser Grundentscheidung würde allerdings mehr Gewicht zukommen, wenn sie gesetzlich verankert wäre. Der Gesetzgeber könnte sich bei der Umsetzung an der Konzeption der Eingriffsregelung im Bundes-Naturschutzgesetz orientieren. Grundsätzlich sind Instandhaltungslösungen zu wählen. Erst wenn diese nicht möglich sind, sollte ein Ausbau vorhandener Bundesfernstraßen in Betracht gezogen werden. Ist auch dies nicht möglich, darf ein Straßenneubau geplant werden. Die konkreten Wirkungen einer solchen Konzeption wären noch genauer zu prüfen.

Ressourcenschutzaspekte könnten bei der Entscheidung über der Bestimmung der Linienführung verankert werden. Die Linienführung erfasst bereits ein sehr konkretes Straßenbauvorhaben. Würde der Ressourcenschutz hier gesetzlich verankert, müsste er bei der Planung der Linienführung berücksichtigt werden. Der Ressourcenbezug könnte sich sowohl auf die in Anspruch zu nehmende Fläche als auch auf den Bedarf an Baustoffen beziehen. Hierfür müsste § 16 Abs. 2 Satz 1 FStrG wie folgt geändert werden:

> „Bei der Bestimmung der Linienführung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit*, des Ressourcenschutzes* und des Ergebnisses des Raumordnungsverfahrens im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen."

Damit wäre der Ressourcenschutz im Fachgesetz verankert. Die Wissensgenerierung für eine hinreichende Berücksichtigung der Aspekte kann im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung erfolgen. Aufgrund der Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung um ein Schutzgut „Fläche" und „nicht-

---

233 Wuppertal Institut (Hrsg.), MaRess, 2010, Papier 1.6., 20.

234 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, 93.

erneuerbare Primärrohstoffe“[235] wären Ressourcenschutzaspekte in der Entscheidung über die Linienführung umfassend zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten. Die Ergebnisse der Umweltverträglichkeitsprüfung – Ressourcenaspekte wären ein Bestandteil davon – fließen in die Abwägung mit ein. Die Nennung des Ressourcenschutzes als Abwägungsbelang stärkt diesen allerdings zusätzlich. Er wird aus der Umweltverträglichkeitsprüfung hervorgehoben und damit aufgewertet. Ein genereller Vorrang ist damit jedoch nicht verbunden. Vielmehr ist es ein Belang, der neben anderen in die Abwägung einzustellen ist. Wird auf der Ebene der Linienbestimmung Potential zur Ressourceneinsparung festgestellt, ist dieses zu nutzen. Hierbei kann es sich jedoch nur um Ausführungsmodalitäten handeln (zweispurig, statt vierspurig; Tunnelführung), die sich auf die in Anspruch zu nehmende Fläche und damit unmittelbar auch auf den Rohstoffbedarf auswirken. Die konkrete Umsetzung der Planung ist Gegenstand der Planfeststellung.

Auch in der Planfeststellung müsste der Ressourcenschutz verankert werden. § 17 Satz 1 und 2 FStrG bestimmen, dass Bundesfernstraßen nur gebaut oder geändert werden dürfen, wenn in der Planfeststellung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit im Rahmen der Abwägung berücksichtigt wurden. Auch hier könnte der Ressourcenschutz in der Norm verankert werden. § 17 Satz 1 FStrG könnte insoweit wie folgt ergänzt werden:

> „Bundesfernstraßen dürfen nur gebaut oder geändert werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Umweltverträglichkeit *und des Ressourcenschutzes* im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen.“

Da in der Planfeststellung auch über die Bauausführung der Straße entschieden wird, könnte die Planfeststellungsbehörde sogar den Einsatz von Baurohstoffen und von Recyclingbaustoffen vorsehen.

Für die Begründung des Vorschlags wird auf die Ausführungen zur Bestimmung der Linienführung verwiesen.

[235] S. den Vorschlag im Kap. 8.1.2.1

3 Ressourcenschutz bei baulichen Anlagen

Der Bausektor gehört zu den ressourcenintensiven Wirtschaftssektoren. In ihm werden große Mengen mineralischer Rohstoffe in veredelter Form eingesetzt. Zur Herstellung von Baustoffen und Bauprodukten werden 560 Mio. Tonnen mineralische Rohstoffe eingesetzt.[236] Dies betrifft damit ca. 90 Prozent aller in Deutschland verwendeten mineralischen Rohstoffe.[237] Hinzu kommen jährlich rund 67 Mio. Tonnen an mineralischen Recyclingbaustoffen, ca. 28 Mio. Tonnen an Zement und große Mengen an Metall (allein 5,5 Mio. Tonnen an Baustahl).[238] Der Einsatz der Primärrohstoffe wie Sand, Kies, Schotter und Kalkstein hat jedoch über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg in erheblichem Ausmaß direkte und indirekte Umweltwirkungen. Vor allem bei der Beton- und Zementherstellung führt ein hoher Energieverbrauch zu erheblichen Treibhausgasemissionen.[239]

Ziel des Kapitels ist es, die rechtlichen Hemmnisse und Möglichkeiten aufzuzeigen, wie die Errichtung und Nutzung von Gebäuden mit möglichst geringer Ressourceninanspruchnahme einhergehen kann. Hierzu wird zwischen Neubauten und Bestandsbauten unterschieden. Dabei umfasst der Neubau von Gebäuden die Phase der Planung bis zur Fertigstellung des Baus (Errichtung). Bezüglich der Phase der Nutzung von Gebäuden sind die rechtlichen Möglichkeiten und Maßnahmen darzustellen, die auf den Materialverbrauch an und in Bestandsgebäuden einwirken und zur Einsparung von Baustoffen führen können. Daneben können auch gebietsbezogene Strukturmaßnahmen der Gemeinde mit Ressourcengesichtspunkten verknüpft werden. Für diese Untersuchung werden unterschiedliche – planerische, vertrags-, ordnungs- und wirtschaftsrechtliche Instrumente betrachtet und deren Zusammenwirkungen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes betrachtet.

3.1 Instrumente zur Ressourcenschonung bei Neubauten

Zuerst werden die Instrumente untersucht, die auf die Inanspruchnahme der Ressourcen bei der Planung und Errichtung von Neubauten einwirken.

3.1.1 Bauplanerische Steuerung

Die Gemeinde kann bereits durch Darstellungen im Flächennutzungsplan und Festsetzungen im Bebauungsplan dazu beitragen, dass mit den Ressourcen im Gemeindegebiet nachhaltig umgegangen und eine sparsame und effiziente Rohstoffverwendung verfolgt wird.

Eine vorausschauende gemeindliche Planung muss den Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung und Bewirtschaftung berücksichtigen.[240] Als nachhaltige Entwicklung ist dabei auch das nachhaltige Bauen zu verstehen.[241] Bauen wird als nachhaltig qualifiziert, wenn es insbesondere die sechs folgenden Ansätze berücksichtigt:[242] ökologische Qualität, ökonomische Qualität, sozialkulturelle und funktionale Qualität, technische Qualität, Prozessqualität sowie Standortmerkmale. Dabei umfasst die ökologische Qualität unter anderem den Schutz der natürlichen Ressourcen. Im Bauwesen werden folgende Maßnahmen betont:

---

236 BMU, ProgRess II, 2016, 65.
237 BMU, ProgRess II, 2016, 65.
238 BMU, ProgRess I, 2012, 73.
239 Wuppertal-Institut (Hrsg.), MaRess, 2010, Papier 7.8., 11.
240 Der Handlungsansatz „Die Erhaltung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen“ gehört zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – s. Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, 194 ff.
241 S. hierzu Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung, Maßnahmenprogramm „Nachhaltigkeit“ der Bundesregierung vom 6.12.2010, Centrum für Europäische Politik, Leitmarktinitiative für Europa, 2008.
242 Die Ansätze der Nachhaltigkeit und Handlungsanweisungen stützen sich auf den Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS). Diesen wendet die Bundesregierung in den Bundesbauten an. Die Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) schreiben die Beachtung des Leitfadens Nachhaltiges Bauen für große wie kleine Neu-, Um- und Erweiterungsbauten (RBBau Teil E und D) unter Berücksichtigung des Einführungserlasses verpflichtend vor. S. BMVBS, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2013.

- eine geringe Flächeninanspruchnahme und damit eine weitgehende Schonung von Boden und Naturräumen (z.B. flächensparendes Bauen),[243]
- die Senkung des Ressourcenbedarfs bei der Erstellung und dem Betrieb von Gebäuden,
- die Verlängerung der Nutzungsdauer von Produkten, Baukonstruktionen und Gebäuden,
- die Reduzierung von Transportaufwendungen von Baustoffen und Bauteilen,
- die Minimierung des Energiebedarfs in der Nutzungsphase,
- der Einsatz regenerativer Energien, der Einsatz wiederverwendbarer oder -verwertbarer Bauprodukte und Baustoffe sowie
- die gefahrlose Rückführung der Stoffe in den natürlichen Stoffkreislauf.[244]

Bereits bei den Darstellungen im Flächennutzungsplan kann die Gemeinde den Ressourcenschutz berücksichtigen. Die Gemeinde kann nach § 1 Abs. 1 BauNVO unterschiedliche Bauflächen wie Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen so miteinander verknüpfen, dass diese möglichst eine geringe Fläche in Anspruch nehmen und die Einsparmöglichkeiten für Baustoffe, insbesondere Baumaterialien für Straßenbau, öffentlich-rechtliche Einrichtungen wie Schulen, Bibliotheken, Kindergärten, Krankenhäuser und Versorgungsleitungen und ähnliche Gebäude, ausgeschöpft werden. Außerdem kann die Gemeinde über § 5 Abs. 2 BauGB die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen), nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (Baugebiete) sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung darstellen. Dabei kann das allgemeine Maß der baulichen Nutzung nach § 16 Abs. 1 BauNVO durch die Geschoßflächenzahl, die Baumassenzahl oder die Höhe baulicher Anlagen gesteuert werden. Damit ist es der Gemeinde bereits auf dieser Planungsstufe möglich, über Darstellungen des Maßes der baulichen Nutzung den zukünftigen Rohstoffbedarf vor allem in Form von Baustoffen (absolute Menge an Baustoffen) zu steuern.

Im Bebauungsplan kann die Gemeinde diese allgemeinen Vorgaben des Flächennutzungsplans weiter konkretisieren. Sie kann nach § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB die Art und das Maß der baulichen Nutzung bestimmen. Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB kann sie die Bauweise und die Stellung der baulichen Anlagen festlegen. Mindestmaße für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke und Höchstmaße für Wohnbaugrundstücke, die einen sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden gewährleisten sollen, kann sie nach § 9 Abs. 1 Nr. 3 BauGB festsetzen.[245]

Das Maß der baulichen Nutzung ermöglicht gemäß § 16 ff. BauNVO, die Grundflächenzahl oder die Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen, die Geschossfläche, die Baumassenzahl oder Baumasse, die Zahl der Vollgeschosse oder die Höhe baulicher Anlagen zu bestimmen. Die Festsetzung von Baugrenzen und Bautiefen ermöglicht es, den Standort der Gebäude zu bestimmen und somit auch die Bodenversiegelung in einem gewissen Umfang zu steuern. Außerdem kann die Gemeinde über die Bauweise entscheiden: Sie kann nach § 22 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 3 BauNVO festlegen, ob die Gebäude nur als Einzelhäuser, Doppelhäuser oder Hausgruppen zugelassen werden.

Infolgedessen stehen der Gemeinde unterschiedliche Möglichkeiten im Bebauungsplan zur Verfügung, ressourcen- und rohstoffsparend zu planen. Eine Einsparung von Rohstoffen kann insbesondere durch die Festsetzung der Größe, Lage sowie Grundflächenzahl, Baumassenzahl oder Baumasse und Bauweise des Baus erreicht werden. Derartige Festsetzungen wirken sich direkt auf den Umfang der Inanspruchnahme der Baustoffe aus. Durch die örtliche Konzentration von wichtigen Einrichtungen wie

---

243 S. hierzu Kap. 2.1.2.

244 BMVBS, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2013, 27.

245 Auch das UBA nennt § 9 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB als Möglichkeit, durch Festsetzungen im Bebauungsplan positive Effekte für eine sparsame und schonende Verwendung von Rohstoffen zu erzielen, s. UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 13.

Schulen, Kindergärten, Krankenhäusern, Einkaufszentren, Parks sowie Möglichkeiten der Freizeitgestaltung auf bestimmten Flächen und deren gute Erreichbarkeit steuert die Gemeinde die Ansiedlung der Bevölkerung und den Verkehrsbedarf, indem sie kurze Wege und ein attraktives Wohnumfeld gewährleistet. Über die Festlegung der Größe und der Zahl der Geschosse eines Gebäudes oder die Bauart kann sie ebenfalls die Ansiedlung der Bevölkerung steuern. Über bevorzugte Maßnahmen zur Innenentwicklung[246] kann sie vermeiden, neue Gebiete am Rand der Gemeinde z.B. für Wohnzwecke auszuweisen und somit zum Schutz des Außenbereichs beitragen.

Die Ausweisung neuer Gebiete erfordert auch Anschlüsse an diverse Infrastrukturen und damit zusätzliche Ressourcen in Form von Baustoffen und Flächen. Insofern ist bei der planerischen Entscheidung, ob neue Gebiete im Gemeindegebiet auszuweisen sind, zuvor zu prüfen, ob Maßnahmen zum Umbau von Gebäuden ergriffen werden können. Hier ist zu beachten, dass die Weiter- oder Umnutzung eines Bestandsgebäudes gegenüber dem Neubau den Vorteil bietet, dass dabei in der Regel deutlich geringere Energie- und Stoffströme anfallen. Den Bestand weiter zu nutzen und durch gezielte Instandhaltung und Modernisierung an die Nutzeranforderungen anzupassen, reduziert den Verbrauch natürlicher Ressourcen und schont die Umwelt.

Nicht zuletzt kommt der Gemeinde beim Bau eigener Gebäude auch eine Vorbildfunktion zu.[247] Insofern ist es ihre Aufgabe, diese nachhaltig zu planen und dabei den Lebenszyklus des Gebäudes zu berücksichtigen. Der Lebenszyklus setzt sich aus den Phasen Planung, Errichtung, Nutzung einschließlich Instandhaltung und Modernisierung sowie Rückbau, Verwertung und Entsorgung zusammen, wobei sich die Rohstoffgewinnung, die Herstellung und der Transport über den gesamten Lebenszyklus erstreckt.[248] Bereits bei der Planung des Gebäudes ist auf eine lange Nutzungsdauer zu achten.

Insoweit müssen Planungen für neu zu errichtende Gebäude nicht nur derzeitige, sondern auch künftige Nutzungsanforderungen berücksichtigen, indem sie diese bei der Festlegung des Querschnitts der technischen Versorgungsschächte, der Art und Anzahl der Erschließungskerne, der Flächenaufteilung (Grundfläche, Nutzfläche, Verkehrsfläche), der Art und Kapazität der Medienversorgung (Heizungsanlage, Anschlussleistung), der lichten Raumhöhe sowie der räumlichen Struktur und Lastabtragung der Trennwände[249] beachten. Dadurch können zwar die Planung und der Bau zunächst kostenträchtiger und ressourcenintensiver werden, jedoch könnten langfristig Veränderungen im Bau verschoben und unnötige Baustoffe für den Umbau gespart werden. Bei der Planung der Konstruktion der Gebäude sollte bereits der spätere Rückbau berücksichtigt werden, indem beispielweise einfache und trennbare Baukonstruktionen verwendet werden.[250] Nachhaltiges Bauen umfasst auch die optimierte Auswahl von Bauteilen und Energieträgern, um den Verbrauch von Energie und anderen Ressourcen sowie Umweltwirkungen zu minimieren.[251] Eine sorgfältige Produktauswahl ist wichtig, um durch Schadstoffe, Gerüche und Emissionen aus Bauprodukten bedingte Sanierungen in neuen Gebäuden zu vermeiden. Die Verwendung emissionsarmer Produkte kann schwer kalkulierbare Sanierungen minimieren. Der Leitfaden Nachhaltiges Bauen des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung adressiert alle genannten Aspekte der Lebenszyklusbetrachtung inklusive der Produktauswahl und der Umnutzungsfähigkeit von Bestandsgebäuden. Der Leitfaden ist zwar nur für den Bund als Bauherrn verbindlich, hat aber für Länder und Kommunen einen empfehlenden Charakter.[252] Kommunen und Länder sollten aber grundsätzlich ihren Maßnahmen das auf dem Leitfaden basierende Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen zugrunde legen. Das Baurecht sollte den Leitfaden insoweit aufnehmen, dass er für ganzheitliche Optimierungen des gesamten Lebenszyklus die Referenz darstellt.

---

246 S. Kap. 2.1.2.

247 Beispielweise wird der öffentlichen Hand gem. § 3 Abs. 3 EEWärmeG eine Vorbildfunktion im Falle der grundlegenden Renovierung zugewiesen.

248 BMVBS, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2013, 26.

249 So Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude (BNB), Ziff. 3.2.3.

250 Weimann/Matyschik/Adam/Schulz/Linß/Müller, Optimierung des Rückbaus/Abbruchs von Gebäuden, UBA-Texte 05/2013, 175.

251 S. BMVBS, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2013, 27.

252 S. BMVBS, Leitfaden Nachhaltiges Bauen, 2013, 14.

Ebenfalls könnten Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 Nr. 2 BauGB für eine sparsame und schonende Verwendung von Ressourcen und Baustoffen eingesetzt werden.[253] Hiernach kann im Bebauungsplan in besonderen Fällen festgesetzt werden, dass bestimmte bauliche und sonstige Nutzungen und Anlagen nur bis zum Eintritt bestimmter Umstände zulässig oder unzulässig sind. So könnte die Gemeinde festsetzen, dass der Neubau nur errichtet werden darf, wenn alte Gebäude nicht modernisiert oder zurückgebaut werden können. Ebenfalls wäre einer Umnutzung der Vorzug vor Neubebauungen zu geben. Um § 9 Abs. 2 BauGB anwenden zu können, muss nach dem Wortlaut ein besonderer Fall vorliegen. Ein besonderer Fall könnte beispielsweise vorliegen, wenn in der Gemeinde generell ein Überangebot an unsaniertem Wohnraum vorhanden ist. Jedoch müssten ressourcensparende Maßnahmen in einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis stehen. Daher könnten die Gemeinden z.B. städtebauliche Verträge mit Eigentümern abschließen, um konkrete Maßnahmen und deren Umfang zu vereinbaren.

3.1.2 Ressourceneinsparung bei der Errichtung von Neubauten

Neben planerischen Möglichkeiten, die in erster Linie die Bodennutzung und nur indirekt den Rohstoffverbrauch steuern, könnte die Gemeinde auch Maßnahmen ergreifen, die bei der Errichtung von neuen Gebäuden zur Anwendung gelangen und direkt den Rohstoffbedarf reduzieren.

So könnte der Abschluss städtebaulicher Verträge zur Steuerung des Rohstoffeinsatzes beitragen. Die möglichen Vertragsgegenstände in § 11 Abs. 1 BauGB sind nicht abschließend. Da diese auch nicht auf notwendige Maßnahmen beschränkt sind, kann die Gemeinde in all den ihr zweckmäßig erscheinenden Fällen und für alle im Bebauungsplan vorgesehenen Zwecke städtebauliche Verträge schließen.[254] Die Gemeinde kann somit Verträge schließen, die auch den Ressourcenschutz betreffen, soweit dieser Inhalt des Bebauungsplans sein könnte und eine solche Regelung zweckmäßig erscheint. Der Bebauungsplan muss sich nach § 9 Abs. 1 BauGB an den städtebaulichen Zielsetzungen orientieren. Diese ergeben sich beispielhaft aus § 1 Abs. 5 und 6 BauGB. Als städtebauliches Ziel ist auch die Einsparung von Rohstoffen einzuordnen.[255] Eine solche kann zum Beispiel durch Reduktion des Einsatzes von Baustoffen oder bessere Effizienzmaßnahmen erreicht werden.

Neben den baurechtlichen Möglichkeiten, auf eine Ressourceninanspruchnahme einzuwirken, existieren weitere Normen, die die Inanspruchnahme von Baumaterialien und Ressourcen beeinflussen können. So bezweckt das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz (EEWärmeG) nach § 1 Abs. 1, insbesondere im Interesse des Klimaschutzes, der Schonung fossiler Ressourcen und der Minderung der Abhängigkeit von Energieimporten, die Energieversorgung nachhaltig zu Entwicklung und Technologien zur Erzeugung von Wärme und Kälte aus erneuerbaren Energien zu fördern. § 3 EEWärmeG verpflichtet die Eigentümer von Gebäuden, darunter auch die öffentliche Hand, den Wärme- und Kälteenergiebedarf durch die anteilige Nutzung von erneuerbaren Energien nach Maßgabe der §§ 5 und 6 EEWärmeG zu decken. Hierfür müssen die Eigentümer die (anlagen-)technischen Voraussetzungen schaffen und die erforderlichen Anlagen installieren (z.B. Wärmepumpen).[256] Die gewählten Energieträger müssen während der gesamten Nutzungsdauer des Gebäudes die Wärme- und Kälteversorgung gewährleisten.[257] Die Vorgaben des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes sind nach § 19 Abs. 1 EEWärmeG jedoch nur für Gebäude verbindlich, die seit dem 1. Januar 2009 beantragt und errichtet werden. Damit wird nur ein kleiner Teil des gesamten Gebäudebestands in Deutschland – nämlich nur die Neubauten nach dem 1. Januar 2009 – von diesen Regelungen erfasst.

Außerdem sind der Energieeinsparverordnung (EnEV) Mindeststandards für Neubauten zu entnehmen. § 1 Abs. 1 Satz 1 EnEV bestimmt als Zweck der Verordnung die Einsparung von Energie in Gebäu-

253 S. hierzu auch UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 13.
254 Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2014, § 11 Rn. 12.
255 S. hierzu Kap. 2.1.1.2.
256 Dies erfordert allerdings zusätzliche andere Ressourcen. Jedoch werden in jedem Fall fossile Ressourcen eingespart.
257 Wustlich, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2012, § 3 Rn. 16.

den. Die Rechtsverordnung bildet materiell-rechtlich den Mittelpunkt des Rechts der Energieeinsparung in Gebäuden.[258] Abschnitt 2 der Verordnung bezieht sich auf zu errichtende Gebäude und legt konkret die Anforderungen an Wohngebäude, Nichtwohngebäude, an kleine Gebäude und Gebäude aus Raumzellen fest. Da der Zweck des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes nach § 1 Abs. 1 Satz 1 ist, eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung zu ermöglichen und Technologien zur Erzeugung von Wärme und Kälte aus Erneuerbaren Energien zu fördern, überschneiden sich die Anwendungsbereiche des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes und der Energieeinsparverordnung bei Neubauten. Insoweit sind beide Rechtsmaterien eng miteinander verwoben.[259] Die Energieeinsparverordnung 2014 übernimmt in § 1 Abs. 1 Satz 2 und 3 die energiepolitischen Ziele der Bundesregierung[260] und verdeutlicht, dass diese mit einem breit angelegten Programm und unterschiedlichen Maßnahmen verfolgt werden sollen. In diesem Zusammenhang enthält § 1 Abs. 1 Satz 4 EnEV den Auftrag an die Bundesregierung, im Rahmen der dafür noch festzulegenden Anforderungen an die Gesamtenergieeffizienz von Niedrigstenergiegebäuden auch eine grundlegende Vereinfachung und Zusammenführung der Instrumente, die die Energieeinsparung und die Nutzung erneuerbarer Energien in Gebäuden regeln, anzustreben, um dadurch die energetische und ökonomische Optimierung von Gebäuden zu erleichtern. Insoweit ist zu erwarten, dass die Regelungen der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes besser aufeinander abgestimmt werden.

Für beide rechtlichen Regelungen ist festzustellen, dass sie auf die Inanspruchnahme der Baustoffe sowie Bauprodukte jedenfalls indirekt wirken und direkt zur Schonung von Energieressourcen beitragen. Die einzuhaltenden Standards sind dabei so festgelegt, dass diese auch künftige Bedürfnisse beachten. Sie sind allerdings nur als Mindeststandards zu verstehen. Die Errichtung eines Gebäudes ist vorausschauend bautechnisch zu planen, um die Nutzung der erneuerbaren Energien sowie die Energieeffizienzvorgaben zu erfüllen. Als Ansatzpunkt für eine Ressourceneinsparung bei Neubauten ist zu berücksichtigen, dass diese in der Regel pro Jahr nur ein Prozent der Gebäude betreffen.[261] Insoweit muss zwar jede Strategie zur Ressourcenschonung sie in Bezug auf die Inanspruchnahme von Flächen und Baumaterialen berücksichtigen, ein deutlich größeres Potential im Hinblick auf Energie- und Ressourceneinsparungen bieten jedoch Bestandsbauten.

Für eigene Gebäude sollte die Gemeinde ihre Vorbildfunktion erfüllen. Sie sollte daher festlegen, dass gemeindeeigene Gebäude aus unbedenklichen Sekundärbaustoffen gebaut werden oder wenigstens einen gewissen Anteil daran nachweisen müssen.[262]

Da die Energieeinsparverordnung auf dem Energieeinsparungsgesetz beruht und dieses selbst nach § 1 Abs. 1 EnEG nur auf die Einsparung von Energie und nicht von Ressourcen aller Art zielt, kann eine Erweiterung der Energieeinsparverordnung auf einen sparsamen und nachhaltigen Ressourceneinsatz nicht erfolgen. Da die Vorgaben der Energieeinsparverordnung, jedoch nach § 1 Abs. 1 Satz 3 EnEV mit anderen Instrumenten, wie einer Modernisierungsoffensive für Gebäude verknüpft werden sollen, bietet es sich an, diese beiden Aspekte – Energieeinsparung und Ressourceninanspruchnahme – gemeinsam zu betrachten und einer Regelung – auch bezogen auf Neubauten – zuzuführen.

3.2 Ressourcenschonung bei Bestandsgebäuden

Das Einsparpotential bei Bestandsgebäuden wird wesentlich höher eingeschätzt als bei der Herstellung nachhaltiger Neubauten.[263] In Deutschland sind gut 80 Prozent der über 32 Mio. Gebäude älter als 25 Jahre.[264] Diese bieten erhebliches Renovierungs- und Sanierungspotential. Im Hinblick auf die Ressourcennutzung ist daraus abzuleiten, dass einerseits die Renovierungs- und Sanierungsphase neue

---

258 Stock, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2012, Allgemeines Rn. 2.
259 Stock, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2012, Einführung, Rn. 58.
260 Kabinettsbeschlüsse vom 28.9.2010 und 6.6.2011.
261 Derleder, NZM 2012, 487 (493).
262 Bezogen auf nicht öffentliche Gebäude sollten Festsetzungen zum Einsatz von Sekundärrohstoffen im Bebauungsplan erfolgen. S. hierzu den Vorschlag in Kap. 2.2.1.2 unterbreitet.
263 Vogel, DS 2009, 127 (129).
264 Derleder, NZM 2012, 487 (488).

Rohstoffe in Anspruch nehmen wird, aber auch dazu beiträgt, Ressourcen – vor allem Energie – zu sparen. Anderseits wird durch Renovierungs- und Sanierungsmaßnahmen der Lebenszyklus von Gebäuden verlängert, was zu einer Verringerung von Bauabfällen beitragen könnte, die beim Abbruch oder Rückbau entstehen würden. Hierfür könnten Regelungen im Produktrecht erforderlich sein, die Vorgaben zu recycelbaren Materialien schaffen, um diese Stoffe am Ende des Lebenszyklus in die Kreislaufwirtschaft zurückzuführen. Insoweit enthalten auch Maßnahmen zur Sanierung ein erhebliches Potential, die Inanspruchnahme von Ressourcen zu steuern.[265]

3.2.1 Renovierungs- und Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden

In Bezug auf Energieeinsparungen sind Sanierungsmaßnahmen sowohl in der Energieeinsparverordnung als auch im Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz berücksichtigt. § 9 EnEV regelt drei bauliche Modernisierungsmaßnahmen: die Änderung, die Erweiterung und den Ausbau von Gebäuden. Dabei ist es dem Bauherren überlassen, ob er diese Maßnahmen durchführt. Die Anforderungen greifen erst ein, wenn der Bauherr eine energetisch relevante bauliche Änderung oder Erweiterung vornehmen möchte. Die Verordnung legt keinen allgemeinen Standard für bestehende Gebäude fest, an die jedes Gebäude anzupassen wäre. Die vorgegebenen Standards beziehen sich vielmehr auf anlassbezogene Pflichten.[266] Bei der Änderung, der Erweiterung und dem Ausbau von Gebäuden ist nach § 11 Abs. 1 Satz 1 EnEV zu beachten, dass keine Verschlechterung der energetischen Qualität eintritt. Außerdem beinhaltet § 10 EnEV eine Regelung über die Nachrüstung bei Anlagen und Gebäuden. Zwar sind diese Maßnahmen mit der Inanspruchnahme neuer Ressourcen verbunden, doch führt dies letztendlich dazu, dass die energetische Bilanz des Gebäudes verbessert wird und somit in der Zukunft Energie eingespart wird. Damit wird der Zweck der Verordnung erfüllt. Ein umfangreicher Ressourcenschutz wird durch sie nicht angestrebt.

Weitere energetische Pflichten für Bestandsgebäude finden sich in § 3 Abs. 2 bis 4 EEWärmeG. Diese Vorschriften verpflichten allerdings nur die öffentliche Hand, bei der grundlegenden Renovierung die anteilige Nutzung von erneuerbaren Energien vorzusehen, und ermöglichen den Ländern, bestimmte Sachverhalte selbst zu regulieren. Insofern muss das Energiekonzept des Gebäudes überdacht und neu erstellt werden. Zwar werden die Maßnahmen einer grundlegenden Renovierung je nach Ausgestaltung einen gewissen Umfang an neuen Ressourcen in Anspruch nehmen. Dadurch erreicht das Gesetz zwar das Ziel, im Interesse des Klimaschutzes fossile Ressourcen zu schonen und die Abhängigkeit von Energieimporten zu mindern. Der nachhaltige und sparsame Einsatz von nicht energetischen Rohstoffen wird vom Gesetz jedoch nicht adressiert. Für die Renovierung der Gebäudehülle (z.B. durch Dämmmaterialien) steht somit die Energieeinsparung und nicht eine sparsame Ressourcenverwendung, etwa durch den Einsatz von Sekundärrohstoffen, im Vordergrund.

Maßnahmen zur energetischen Sanierung und Modernisierung sparen fossile Energierohstoffe und führen zu einer Energieeinsparung. Gleichzeitig verlängern sie auch den Lebenszyklus der Gebäude und verringern den Bedarf an Neubauten. Dies führt in der Regel auch zu einer Einsparung von Baustoffen. Sie werfen im Hinblick auf den Ressourcenschutz aber auch neue Probleme auf, denn die Sanierung und Modernisierung ist ebenfalls mit einer Inanspruchnahme von neuen Baustoffen und Bauprodukten verbunden. In der Gesamtbilanz ist es in der Regel jedoch im Hinblick auf den Ressourcenschutz und die Energiebilanz günstiger, bestehende Gebäude zu sanieren, anstatt sie abzureißen und neu zu bauen. Die Konkretisierung von Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen in der Weise, dass hierfür eine sparsame Nutzung von Baustoffen stattzufinden hat oder die Verwendung eines gewissen Anteils von Sekundärrohstoffen vorzusehen ist, fehlt bisher.

Die Vorschriften der Energieeinsparverordnung und des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes verpflichten bei Renovierungsarbeiten zwar, gewisse technische Standards zu berücksichtigen, die zur effizienten Nutzung der Energie und zur Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien beitragen. Beide

---

265 BMU, ProgRess I, 2012, 74; Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität, Berichtsentwurf: Projektgruppe 3: Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung, 2012, 182.

266 Stock, in: Danner/Theobald, Energierecht, 2012, § 9 Rn. 2, 4.

rechtlichen Regelungen beziehen sich insoweit jedoch nur auf energetische Ressourcen und lediglich mittelbar, durch die Pflicht, bestimmte Effizienznachweise zu erbringen, auch auf die Baugestaltung. Hier findet sich ebenfalls kein Gebot zu einer ressourcenschonenden Renovierung sowie zum verpflichtenden Einsatz bestimmter Baustoffe, die beispielsweise auf Basis nachwachsender Rohstoffe hergestellt sind oder aus Recyclingmaterialien bestehen, sofern sie zu einer Ressourceneinsparung beitragen. Wie in Bezug auf die Anwendung der Regelungen auf Neubauten bereits dargestellt, zielen beide rechtliche Vorschriften nicht auf die Steuerung der Nutzung sonstiger Rohstoffe, sondern allein auf die Einsparung von Energie. Eine Zusammenführung von Instrumenten zur Energieeinsparung und Gebäudemodernisierung sollte diesen Zusammenhang jedoch berücksichtigen.[267]

3.2.2 Modernisierungs- und Instandsetzung

§ 177 BauGB enthält für bestimmte bauliche Anlagen das Gebot zur Modernisierung und Instandsetzung. Wenn eine bauliche Anlage nach ihrer inneren oder äußeren Beschaffenheit Missstände oder Mängel aufweist, die durch Modernisierung oder Instandsetzung beseitigt oder behoben werden können, kann die Gemeinde dies durch ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot anordnen. Die Missstände zu beseitigen und die Mängel zu beheben, ist der Eigentümer der baulichen Anlage verpflichtet. Bevor eine solche Maßnahme angeordnet wird, soll die Gemeinde nach § 175 Abs. 1 Satz 2 BauGB diese mit den Betroffenen erörtern, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen. Mieter, Pächter und sonstige Nutzungsberechtigte haben die Durchführung der Maßnahmen gemäß § 175 Abs. 3 BauGB zu dulden.

§ 177 BauGB regelt damit Maßnahmen, die Nutzungsdauer von Gebäuden zu verlängern, und wirkt dadurch auch mittelbar auf die Inanspruchnahme von Rohstoffen für Neubauten. Werden Bau- oder Anlagenteile ausgetauscht, kann dies zu geringeren Stoffströmen führen. Ebenfalls sind die Umweltwirkungen im Vergleich zum Abriss, zur Entsorgung und zum Recycling im Regelfall geringer. Jedoch dürfte die Wirkung des § 177 BauGB auf die Einsparung von Baustoffen eher gering bleiben, da die Gemeinden die Missstände erst ermitteln müssen. In der Regel dürfte es praktisch unmöglich sein, die Missstände aufgrund einer äußerlichen Betrachtung festzustellen. Es wird aber auch nicht zu erwarten sein, dass die Eigentümer selbst diese Umstände melden, da ihnen durch die Modernisierung- und Instandsetzung Kosten entstehen. Zwar kann die Gemeinde nach § 179 Abs. 1 BauGB den Eigentümer verpflichten, die Beseitigung seiner baulichen Anlage zu dulden. Jedoch muss die Gemeinde ihm für die dadurch verursachten Vermögensnachteile gemäß § 179 Abs. 3 BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld leisten. Da die Gemeinde diese Entschädigung in der Regel nicht aufbringen kann, hat diese Möglichkeit kaum praktische Bedeutung. Bei nicht behebbaren Missständen kann die Gemeinde nach § 179 Abs. 4 BauGB vom Eigentümer eine teilweise Kostenübernahme für den Vermögensvorteil des Abrisses verlangen. Das dürfte aber bei Grundstücken in Schrumpfungsregionen mit rückläufigen Bodenpreisen eher nichts bringen. Hier wären weiterreichende Pflichten der Eigentümer zur Kostenübernahme vorzusehen.

In Bezug auf Modernisierungs- oder Instandsetzungsmaßnahmen obliegt die Wahl der konkreten Maßnahmen dem Bauherrn. Auch hier fehlt es an Vorschriften, die die Verwendung bestimmter Baustoffe oder Bauprodukte favorisieren. Jedoch ist es vermutlich auch nicht möglich, eine generelle Regelung aufzustellen, die für alle Gebäude die gleiche anteilige Verwendung von (Sekundär-)Baustoffen vorschreibt. Vielmehr wären eher die Gemeinden vor Ort in der Lage, die Potentiale der Verwendung von Sekundärrohstoffen auf lokaler Ebene zu bewerten und diese Aspekte bereits im Bebauungsplan festzulegen[268] oder vertraglich zu vereinbaren.

[267] S. Kap. 3.1.2.
[268] S. hierzu den Vorschlag in Kap. 3.1.2.

3.2.3 Städtebaulicher Vertrag

Gegenstand eines städtebaulichen Vertrags können ebenfalls Sanierungsmaßnahmen sein.[269] Die Gemeinde kann nach § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB im städtebaulichen Vertrag beispielweise vereinbaren, dass eine städtebauliche Maßnahme wie etwa eine Bodensanierung[270] durch den Vertragspartner erfolgt. Da die möglichen Vertragsgegenstände in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB nicht abschließend formuliert sind, könnten auch vertragliche Vereinbarungen über den Einsatz von Sekundärbaustoffen bei Sanierungsmaßnahmen getroffen werden.

Sofern die Grundsätze und Festlegungsmöglichkeiten der Bauleitplanung wie vorgeschlagen ergänzt werden, könnte dies auch im Rahmen städtebaulicher Verträge aufgegriffen werden. Um dabei gegenüber der bisherigen Formulierung des § 11 BauGB mehr Rechtssicherheit zu bieten, sollte vorbehaltlich einer genaueren Prüfung der einschlägigen grundgesetzlichen Kompetenzgrundlage der Katalog der möglichen Vertragsgegenstände des städtebaulichen Vertrags in § 11 Abs. 1 Satz 2 BauGB um Ressourcenschutzbelange ergänzt werden. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 (neu) BauGB könnte lauten:

> „(1) Die Gemeinde kann städtebauliche Verträge schließen. Gegenstände eines städtebaulichen Vertrages können insbesondere sein:
>
> *6. (neu): entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Anforderungen an eine ressourcenschonende Bauweise, auch in Bezug auf die Verwendung von Bauprodukten und Sekundärrohstoffen.“*

Für den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags ist stets ein Bezug zu städtebaulichen Zusammenhängen erforderlich. Es kommt darauf an, dass solche Vereinbarungen den mit den städtebaulichen Planungen (z.B. Baugebietsausweisungen in Bebauungsplänen) und städtebaulichen Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken entsprechen. Mit der vorgeschlagenen Formulierung würde an die Neuformulierung in § 1a Abs. 6 BauGB und in § 16 BauNVO[271] angeknüpft werden. Damit würde gleichfalls der notwendige Bezug hergestellt.

Die klarstellende Formulierung dient dazu, der Gemeinde die Einflussnahme auf die Festlegung des Anteils von Sekundärrohstoffen zu ermöglichen. Es läge in ihren Händen, nach dem spezifischen städtebaulichen Bedarf und unter der Berücksichtigung der lokalen Verhältnisse zu entscheiden, inwieweit Sekundärrohstoffe im Bau zum Tragen kommen könnten. Eine generelle gesetzliche Festlegung eines festen Anteils ist kaum vorstellbar, da einerseits die anteilige Möglichkeit der Verwendung von Sekundärmaterialien von Kommune zu Kommune unterschiedlich sein dürfte. Anderseits kann auch keine generelle Regelung zum Einsatz alternativer Baustoffe getroffen werden, da jedes Gebäude unterschiedlich in Bezug auf Ressourcenschutz zu verbessern wäre. Vielmehr hat die Gemeinde die Möglichkeit, die Einzelfallsituation zu beurteilen und die passenden Bedingungen zu vereinbaren. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 6 BauGB könnte damit die Ressourcenschonung unter Berücksichtigung der örtlichen Verhältnisse zielgenau stärken.

Eine solche Regelung wäre auch verfassungsrechtlich zulässig. Sie ermöglicht verhältnismäßige Belastungen des Eigentümers zu vereinbaren. Die Möglichkeit der Gemeinde entsprechend den lokalen Bedürfnissen durch städtebaulichen Vertrag ressourcenschonende Maßnahmen zu vereinbaren, wirkt als Instrument zielgenau und effektiv. Durch einen städtebaulichen Vertrag können die Vertragsparteien klare Absprachen zum sparsamen und schonenden Umgang mit Rohstoffen je nach wirtschaftlicher Lage des Eigentümers vereinbaren. Die Zusatzkosten müssen aber aus Gründen der Verhältnismäßigkeit zumutbar sein.[272] Der Anteil von Sekundärrohstoffen sollte lokale Verfügbarkeiten berücksichtigen und so festgelegt werden, dass der Einsatz der Baustoffe nicht übermäßige Kosten verursacht und nicht von den Baumaßnahmen abschreckt. Bestimmte kostenintensive Maßnahmen ohne Nutzwert, z.B. Rückbau, könnten durch Zuschüsse gefördert werden.

---

269 Zum städtebaulichen Vertrag s. Kap. 3.1.2.
270 S. Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2014, § 11 Rn. 17.
271 S. hierzu Kap. 3.1.2.
272 Fischer/Klinski, ZUR 2007, 8 (10).

3.3 Die Verwendung von Bauprodukten

Der Regelungsvorschlag zur sparsamen und effizienten Rohstoffverwendung in § 1a Abs. 6 BauGB[273] geht von der Überlegung aus, dass Rohstoffe meist nicht in ihrem ursprünglichen Zustand bei der Errichtung und Nutzung baulicher Anlagen verwendet werden, sondern bereits fertige Bauprodukte zum Einsatz gelangen. Folglich hat die Regulierung von Bauprodukten eine unmittelbare Bedeutung für die Errichtung und die Nutzung von baulichen Anlagen.

Am 1. Juli 2013 löste die Bauprodukte-Verordnung EU 305/2011 (EU-BauPVO)[274] die seit 1989 geltende Bauprodukte-Richtlinie (89/106/EWG) vollständig ab. Als europäische Verordnung ist sie gemäß Art. 288 Abs. 2 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, eine Umsetzung in nationales Rechts ist nicht erforderlich.

Die Verordnung legt Bedingungen für das Inverkehrbringen von Bauprodukten oder ihre Bereitstellung auf dem Markt fest, indem sie harmonisierte Regeln aufstellt, wie die Leistung von Bauprodukten in Bezug auf ihre wesentlichen Merkmale anzugeben und die CE-Kennzeichnung für diese Produkte zu verwenden ist. Mitgliedstaaten dürfen die Bereitstellung CE-gekennzeichneter Bauprodukte weder untersagen noch behindern, wohl aber jede Verwendung, die nicht den nationalen Anwendungsregeln im Baubereich entspricht.

Anhang I der EU-BauPVO enthält Grundanforderungen für Bauwerke, die wiederum nach Art. 3 Abs. 1 EU-BauPVO Grundlage dafür sind, Normungsaufträge zu vergeben und harmonisierte technische Spezifikationen zu erarbeiten. Eine Grundanforderung an Bauwerke, die diese erfüllen müssen, ist die „nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen" in Nr. 7 des Anhangs I zur EU-BauPVO. Das Bauwerk muss so entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden. Insbesondere muss gewährleistet sein, dass das Bauwerk, seine Baustoffe und Teile nach dem Abriss wiederverwendet oder recycelt werden können. Außerdem muss das Bauwerk dauerhaft und aus umweltverträglichen Rohstoffen und Sekundärbaustoffen erreichtet sein. Daneben enthält die Nr. 6 des Anhangs I zur EU-BauPVO Anforderungen zur Energieeinsparung und zum Wärmeschutz. Diese Grundanforderungen sind von den Mitgliedstaaten in nationalen Gesetzen zu konkretisieren.

Um die nachhaltige Nutzung der Ressourcen zu bewerten und die Auswirkungen von Bauwerken auf die Umwelt zu beurteilen, sollten nach Erwägungsgrund 56 der Verordnung die Umwelterklärungen (Environmental Product Declarations — EPD), soweit verfügbar, herangezogen werden.

Die wesentlichen Merkmale von Bauprodukten werden nach Art. 3 Abs. 2 EU-BauPVO in harmonisierten technischen Spezifikationen in Bezug auf die Grundanforderungen an Bauwerke festgelegt. Bauwerke im Sinn der Verordnung sind nach Art. 2 Nr. 3 EU-BauPVO Bauten sowohl des Hochbaus als auch des Tiefbaus. Mit dem Begriff „Tiefbau" ist auch der Straßen- und Wegebau umfasst. Harmonisierte Normen werden von den in Anhang I der Richtlinie 98/34/EG aufgeführten europäischen Normungsgremien auf der Grundlage von Ersuchen – Voraussetzung ist somit eine Mandatserteilung – erstellt, die die Kommission nach Konsultation des Ständigen Ausschusses für das Bauwesen unterbreitet.

Für den Ressourcenschutz lässt sich aus der EU-Bauprodukte-Verordnung Folgendes ableiten: Die Aufnahme der „nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen" als eine Grundanforderung für Bauwerke in Anhang I Nr. 7 EU-BauPVO stellt eine wesentliche Neuerung dar, die in der Praxis nun auch in Bezug auf die Bauprodukte umgesetzt werden muss, da sich deren wesentliche Merkmale an diesen Vorgaben zu orientieren haben. Anhang I Nr. 7 umfasst nicht nur Rohstoffe, sondern bezieht sich generell auf alle natürlichen Ressourcen. Die Anforderung, dass das Bauwerk, seine Teile und die eingesetzten Baustoffe so gestaltet sein müssen, dass eine Wiederverwendung oder ein Recycling möglich ist,

---

273 S. hierzu Kap. 2.1.2.
274 ABl. EU L 88, 5.

verringert die Stoffströme und den Abfall. Zwar wird der Wiederverwendung gegenüber dem Recycling kein Vorrang zugewiesen, doch ist schon die Aufnahme beider Verwertungsstufen für denRessourcenschutz positiv. Auch können die den Bauprodukten zugrunde zu legenden Anforderungen der Dauerhaftigkeit eines Bauwerks im Sinn des nachhaltigen Bauens verstanden werden, da auf eine Verlängerung der Nutzungsdauer abgezielt wird, die sodann auch eine weitere Ressourceninanspruchnahme überflüssig macht. Nicht zuletzt kommt dem Aspekt der Verwendung von umweltverträglichen Baustoffen und Sekundärbaustoffen eine wesentliche ressourcenbezogene Bedeutung zu. Die Verwendung umweltverträglicher Rohstoffe kann sehr weit verstanden werden. Hier können sowohl der umweltverträgliche Abbau, die Energieeffizienz bei der Produktion der Baustoffe, die Einsetzung von substituierten Rohstoffen (z.B. Recycling-Gesteinskörnung) sowie der Transport der Rohstoffe umfasst sein. Insgesamt ist die Verordnung positiv zu bewerten.

Dennoch ist auch Kritik erforderlich. Sie schreibt nicht die Verwendung bestimmter Bauprodukte vor. Sie stellt vielmehr nur Anforderungen an den Hersteller. Dieser hat auf seinen Bauprodukten eine CE-Kennzeichnung auf Basis einer Leistungserklärung anzubringen, in der die Leistungen des Bauprodukts für seine wesentlichen Merkmale anzugeben sind. Welche Merkmale eines Bauprodukts wesentlich sind, ergibt sich aus den harmonisierten technischen Spezifikationen und geht auf die gesetzlichen Anforderungen zurück, die die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Erfüllung von Grundanforderungen an Bauwerke festlegen. Über die Leistungserklärung und die dort angegebenen wesentlichen Merkmale kann jedoch nun ermittelt werden, welches Bauprodukt die Grundanforderung der nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen erfüllt. Dies ist eine wichtige Information über die Verwendung von Primärrohstoffen sowie von recycelbaren und wiedernutzbaren Baustoffen. Es gibt jedoch keine allgemeine Pflicht für die Verwender, Bauprodukte mit solchen Eigenschaften einzusetzen.

Solche Verpflichtungen können nur durch behördliche Anordnungen begründet werden. Insofern ist entscheidend, welche Anforderungen zur Ressourcenschonung in anderen Gesetzen enthalten sind. Diese umzusetzen, bietet die EU-BauPVO die notwendige Informationsbasis. So könnten zum Beispiel ressourcenschonende Aspekte in die behördliche Entscheidung einfließen, wenn eine neue Grundpflicht zur sparsamen und effizienten Rohstoffverwendung in § 5 BImSchG aufgenommen würde.[275] Diese Forderung könnte dann mit Blick auf die Kennzeichnung nach der EU-BauPVO erfüllt werden. Bereits für die Errichtung der Anlage könnte jedoch geprüft werden, ob beispielsweise Maßnahmen getroffen wurden, die entsprechend Nr. 7 des Anhangs I EU-BauPVO sicherstellen, dass das Bauwerk so entworfen, errichtet und abgerissen werden kann, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden können. Danach kann zwar nicht der Einsatz eines bestimmten Produkts verlangt werden, wohl aber der Einsatz ressourcenschonender Bauprodukte, die der neuen Verordnung entsprechen. Auch kann eine Gemeinde sich durch städtebaulichen Vertrag dafür einsetzen, dass nur bestimmte Baustoffe und Bauteile verwendet werden, die Primärrohstoffe einsparen und so hergestellt sind, dass spätere Abbruch-, Rückbau- und Zerlegungsarbeiten erleichtert werden. Die Festsetzungen über die Mindestanteile von Sekundärrohstoffen in Bauprodukten könnte die Gemeinde gemäß § 16 Abs. 5 BauNVO (neu) in den Bauleitplänen festlegen.[276]

Die neue Grundanforderung in Nr. 7 des Anhangs I der EU-BauPVO wird auf der Produktebene allerdings erst sichtbar, wenn die Anforderungen der Mitgliedstaaten über Normungsmandate in die Produktnormung einfließen. Sobald in Deutschland der Bund, die Länder oder Kommunen hier verbindliche Anforderungen stellen, ist es angebracht, die Europäische Kommission um eine entsprechende Ergänzung der bisherigen Normungsaufträge unter der EU-BauPVO zu bitten.

---

[275] S. den Vorschlag zur Erweiterung der Grundpflichten des Betreibers in Kap. 5.2.2.
[276] S. hierzu Kap. 2.2.1.2.

3.4 Gebietsbezogene Strukturmaßnahmen

Neben Anforderungen, die sich auf einzelne Gebäude beziehen, enthält das Baugesetzbuch auch Regelungen, die sich auf bestimmte Gebäudeensemble oder auf bestimmte Gebiete beziehen und als Anknüpfungspunkt für Ressourceneinsparungen dienen könnten.

3.4.1 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen können Ressourcen in unterschiedlich starkem Umfang in Anspruch nehmen. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind nach § 136 Abs. 2 Satz 1 BauGB solche Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Städtebauliche Missstände liegen dann vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht. Missstände liegen auch vor, wenn das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen, erheblich beeinträchtigt ist. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen beziehen sich somit auf Gebiete, in denen ein qualifizierter städtebaulicher Handlungsbedarf besteht, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen erfordert, weil in diesen Gebieten nicht nur einzelne, sondern ein Bündel städtebaulicher Maßnahmen erforderlich sind.[277]

Diese Maßnahmen müssen auf das gesamte Gebiet, das nach § 142 BauGB durch Satzung auch zum Sanierungsgebiet erklärt werden kann, bezogen sein. Eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme kann auch in einer Einzelmaßnahme (z. B. die Neugestaltung eines Marktplatzes, die Verlagerung eines störenden Betriebs) ihren Schwerpunkt haben. Jedoch kommt die Anwendung des Sanierungsrechts in einem solchen Fall nur in Betracht, wenn die Auswirkungen der Einzelmaßnahme für ein Gebiet (die Umgebung) besonders bedeutsam und die einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung der Sanierung auch für das ganze Gebiet erforderlich ist. Einzelvorhaben, die keine Auswirkungen auf ihre Umgebung und damit auf das Gebiet haben, werden von dieser Norm nicht erfasst. Die eigentumsrechtlichen und sonstigen Einschränkungen sind auch nur gerechtfertigt, wenn die Situation des Gebiets durch die Sanierungsmaßnahme deutlich verbessert werden soll.

Die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen umfassen sowohl Maßnahmen zur Flächensanierung als auch Maßnahmen für die objektbezogene Sanierung. Die objektbezogene Sanierung als Sanierung von Gebäuden weist dabei einen Bezug zur Inanspruchnahme von Rohstoffen auf. Beispielsweise ist hier an Baumaßnahmen wie Fassadenmodernisierungen zu denken.

3.4.2 Stadtumbau

Der Umbau von Stadt- oder Ortsteilen kann ebenfalls die Inanspruchnahme von Rohstoffen und Flächen beeinflussen. Stadtumbaumaßnahmen, deren einheitliche und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegt, können nach § 171a Abs. 1 BauGB auch an Stelle von oder ergänzend zu sonstigen Maßnahmen nach dem Baugesetzbuch nach den Vorschriften §§ 171a ff. BauGB durchgeführt werden.

Die Vorschrift gelangt zur Anwendung, wenn in Gebieten, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, Anpassungen zur Herstellung nachhaltiger städtebaulicher Strukturen vorgenommen werden müssen. Erhebliche städtebauliche Funktionsverluste liegen nach § 171a Abs. 2 Satz 2 BauGB insbesondere vor, wenn beispielsweise die allgemeinen Anforderungen an den Klimaschutz und die Klimaanpassung nicht erfüllt werden.

Maßnahmen zum Stadtumbau sind ebenfalls gebietsbezogen. Zunächst bedarf es nach § 171b Abs. 1 BauGB der Festlegung des Gebiets, wofür die Gemeinde nach § 171b Abs. 2 BauGB ein städtebauliches Entwicklungskonzept verabschieden muss. Anknüpfungspunkte für den Ressourcenschutz bieten vor allem Maßnahmen, die gemäß § 171a Abs. 3 Satz 2 Nr. 4 und Nr. 5 BauGB dazu beitragen, dass nicht

---

[277] S. hierfür und die nachfolgenden Ausführungen zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 2014, § 136 Rn. 9.

mehr bedarfsgerechte bauliche Anlagen einer neuen Nutzung zugeführt oder zurückgebaut werden. Die Nutzungsänderung der baulichen Anlagen kann deren Nutzungsdauer verlängern. Der Rückbau kann Flächenressourcen frei geben und ermöglicht ebenfalls, in bestimmtem Umfang Baustoffe wiederzuverwenden. Gleichzeitig kann ein Rückbau im Vergleich zu bloßen Sicherungsmaßnahmen sehr kostenintensiv sein, so dass sich hier ein Förderungsbedarf ergeben könnte. Durch Förderung des Rückbaus könnte der Leerstand an Wohngebäuden reduziert werden. Diese Möglichkeit ist überall dort relevant, wo ein Überangebot an unsaniertem und leerstehendem Wohnraum besteht.

Bei der Anwendung von Stadtumbaumaßnahmen ist es für die Ressourcenschonung am günstigsten, möglichst komplette Straßenzüge oder Stadtviertel zurückzubauen und den Rückbau von außen nach innen zu betreiben. Dabei ist der Rückbau nicht nur auf die Gebäude zu beziehen, sondern soll auch die Straßen- und Leitungsinfrastrukturen mit erfassen. Damit können Rohstoffe nicht nur aus Gebäuden, sondern auch aus nicht mehr benötigten Infrastrukturen zurückgewonnen werden. Der Rückbau von „außen nach innen“ verhilft zu kürzeren Wegen und trägt damit zur Ressourcenschonung durch Verkehrsvermeidung bei.

4 Ressourcenschutz im Bergbau

Nicht regenerierbare Rohstoffe werden vor allem im Bergbau gewonnen. Indem Bergbau viele Rohstoffe liefert, ermöglicht er in vielen Bereichen erst Produktion und Dienstleistungen. Bergbau ist daher eine zentrale Grundlage für Wirtschaft und Gesellschaft. Jedoch verursacht, wer heimische Rohstoffe fördert, nicht nur Umweltbelastungen,[278] sondern greift auch einen „Schatz" an, der nach Art. 20a GG mit den nachfolgenden Generationen geteilt werden soll.[279] Bergbau darf daher nicht nur dem Ziel dienen, die Rohstoffversorgung der heimischen Wirtschaft zu sichern, sondern muss auch das Ziel verfolgen, die Umwelt und die natürlichen Ressourcen zu schonen.

Das vorliegende Kapitel untersucht, ob das Bundesberggesetz bereits ausreichende Regelungen zum Ressourcenschutz enthält oder so weiterentwickelt werden kann, dass es der verfassungsrechtlichen Verpflichtung zur Nachhaltigkeit in Art. 20a GG besser gerecht wird und den politischen Zielsetzungen[280] zu mehr Ressourcen- und Umweltschutz beim Rohstoffabbau entspricht.

4.1 Beschränkungen des Ressourcenschutzes im Bundesberggesetz

Zweck des Bundesberggesetzes ist es nach § 1 Nr. 1 BBergG, zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit und des Lagerstättenschutzes bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden zu ordnen und zu fördern. Die Sicherung der Rohstoffversorgung wird in § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG konkretisiert.[281] Entsprechend dieser Rohstoffsicherungsklausel ist die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen durch die Anwendung entgegenstehender Vorschriften so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Dementsprechend sind die Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Bundesberggesetz nur schwach ausgeprägt. Sie werden vom Bundesberggesetz in den bergrechtlichen Zulassungsvorschriften nicht explizit adressiert. Eine Berücksichtigung der Belange ist – bis auf die Umweltprüfung bestimmter Vorhaben[282] – daher auch nicht explizit vorgesehen.[283]

Das Instrumentarium zur Berücksichtigung weiterer Allgemeininteressen außer der Rohstoffsicherung ist beschränkt. Ein Planungsermessen, das eine ausgeglichene Interessenberücksichtigung ermöglicht, fehlt. Die Entscheidungen der Bergbehörde sind alle gebunden. Daher ist trotz der Zielsetzung des § 1 Nr. 1 BBergG das wichtigste bundesweite fachübergreifende Steuerungsinstrument für die standortgebundenen Rohstoffe einschließlich der Bodenschätze die Raumordnung.[284] Nur das raumordnerische Planungsinstrument kann den Umgang mit standortgebundenen Rohstoffen – und damit auch die Gewinnung der Bodenschätze – für einen größeren Raum übergreifend steuern.[285] Gemäß § 4 Abs. 1 ROG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten sowie die Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen. Ist eine regionale Bedarfsprognose erstellt worden und diese in einem Raumordnungsplan über bedingte Festlegungen in Form von Zielen der Raumordnung konkretisiert, sind diese Festlegungen im bergrechtlichen Zulassungsverfahren in Form einer Planfeststellung zu beachten.[286]

---

278 Diese spielt im Folgenden nur am Rande eine Rolle.

279 S. z.B. Murswiek, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 20a Rn. 37 m.w.N.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 14. Aufl. 2016, Art. 20a Rn. 10; Gassner, NuR 2011, 321f.

280 S. z.B. CDU/CSU und SPD, Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag 2013, S. 17f.

281 Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, Bundesberggesetz, 2013, § 1 Rn. 14.

282 Eine Berücksichtigung der Umweltbelange findet dann statt, wenn es um die Zulassung eines Vorhabens geht, das nach § 52 Abs. 2a BBergG einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf.

283 S. auch SRU, Umweltgutachten, 2012, Kap. 2 Rn. 134.

284 Die Begründung ergibt sich aus der folgenden Analyse.

285 S. näher Penn-Bressel/Weber, Untertägige Raumordnung und Umweltschutz, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 35 ff.

286 Einschlägig ist hier § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG; s. zur Erweiterung Kap. 2.1.5.

Das Planungsinstrument im Bundesberggesetz ist nur vorhabenbezogen. Das Bergbauunternehmen stellt gemäß § 8 Abs. 1 Nr. 1 BBergG den Antrag auf die Gewinnung der Bodenschätze nur in einem bestimmten Feld (Bewilligungsfeld). Nur für diese Fläche, die nur einen kleinen Bruchteil des Landesgebiets umfasst, wird der Antrag geprüft. Auch wenn das Vorhaben nach § 51 ff. BBergG eine Planfeststellung voraussetzt, sollen die Alternativen ebenfalls nur für die nähere Umgebung des Bewilligungsfelds geprüft werden. Das Gesetz sieht nicht vor, dass allgemein für das gesamte Landesgebiet geprüft wird, welche Abbauflächen sich am besten für die Gewinnung eignen. Aufgrund dieser Vorgaben findet bei der Erteilung der Bewilligung zum Abbau keine planerische Standortentscheidung statt. Mit der Erteilung der Erlaubnis zum Aufsuchen von Bodenschätzen ist bereits grundsätzlich eine kaum noch zu korrigierende Standortentscheidung für den Rohstoffabbau verbunden. Auch bei Vorhaben, die ein Planfeststellungsverfahren voraussetzen, kann bei der Vorhabenzulassung nicht mehr über das „Ob" der Rohstoffgewinnung entschieden werden.[287]

Eine ausreichende Berücksichtigung der Belange des Ressourcenschutzes kann auch nicht über die Beachtung „überwiegender öffentlicher Interessen" nach §§ 11 Nr. 10, 12 Abs. 1 Satz 1 und 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG erreicht werden. §§ 11 und 12 BBergG machen eine Erlaubnis zur Aufsuchung oder eine Bewilligung zur Gewinnung von bergfreien Bodenschätzen davon abhängig, dass keine überwiegenden öffentlichen Interessen die Aufsuchung im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen. Nach § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG kann die zuständige Behörde eine Aufsuchung oder eine Gewinnung beschränken oder untersagen, soweit ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Das Nichtentgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen bildet neben den expliziten Zulassungsvoraussetzungen des § 55 Abs. 1 Satz 1 BBergG eine zusätzliche Zulassungsvoraussetzung für Bergbaumaßnahmen.[288] Aufgrund dieser Vorschrift hat die zuständige Behörde bei ihrer Entscheidung über die Zulassung eines Betriebs zum Aufsuchen und Gewinnen u.a. die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.[289]

Als „überwiegende öffentliche Interessen" i.S.d. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG kommen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts[290] nur solche Interessen in Betracht, die in öffentlich-rechtlichen Vorschriften konkretisiert sind, indem sie ausdrücklich Tätigkeiten verbieten oder beschränken, die ihrer Art nach der Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen dienen können. Daher kann das Entgegenstehen überwiegender öffentlicher Interessen nur dann geltend gemacht werden, wenn die Anforderungen des Ressourcenschutzes gesetzlich[291] normiert sind[292] oder in Form absoluter Verbote als Ziele der Raumordnung festgelegt sind.[293] Mit dieser Auslegung ist die Bedeutung des § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG in der Praxis sehr beschränkt. § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG kann daher die Funktion eines Korrektivs zugunsten des Ressourcenschutzes nur sehr beschränkt erfüllen, obwohl durch diese Regelung grundsätzlich die Möglichkeit bestünde, Belange des Ressourcenschutzes in die Entscheidung einzubeziehen.[294] Das gleiche Problem stellt sich bei der Erteilung der Erlaubnis nach § 11 Nr. 10 BBergG oder der Bewilligung nach § 12 Abs. 1 Satz 1 BBergG. Auch in diesen Fällen können Ressourcenschutzbelange nur sehr beschränkt berücksichtigt werden.

---

287 S. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 218.

288 BVerwGE 74, 315; s. hierzu Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 221.

289 BVerwGE 126, 205 (209f. Rn. 19); OVG Münster, DVBl. 2008, 452.

290 BVerwGE 100, 1 (16); BVerwG, NVwZ 2009, 778.

291 Hier würde sich ein Stammgesetz zum Ressourcenschutz – s. Kap. 10 – hilfreich auswirken.

292 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 221.

293 S. Rausch, Umwelt- und Planungsrecht beim Bergbau, 1990, 34.

294 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 526.

Somit weist das Bundesberggesetz keine hinreichende Integration des Ressourcenschutzes auf. Das Bundesberggesetz ist einseitig darauf ausgelegt, die Rohstoffgewinnung zu sichern und zu ermöglichen.[295] Der Umfang der bergrechtlichen Prüfungen ist ausschließlich durch die Investitionsentscheidung des Bergbauunternehmens vorgegeben, die dieses durch seine Anträge auf Erlaubnis und Bewilligung sowie seine Pläne in das bergrechtliche Entscheidungsverfahren einbringt. Die rechtlichen Instrumente des Bundesberggesetzes ermöglichen der Verwaltung keine planende, steuernde und optimierende Wirkung von Belangen des Ressourcenschutzes. Sie kann nach § 11 Nr. 6, 9, § 12 Abs. 1 Satz 1 BBergG allenfalls offensichtlich ungeeignete Antragsteller negativ bescheiden sowie eine drohende Beeinträchtigung von im öffentlichen Interesse geschützten Bodenschätzen (andere Lagerstätten) unterbinden. Eine hinreichende Beachtung von Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz wird vom Bundesberggesetz weder gefordert noch ermöglicht.[296] Daher sollte der Ressourcenschutz durch Ergänzungen und Änderungen im geltenden Bundesberggesetz verbessert werden.[297]

4.2 Ergänzung der Zwecksetzung und Streichung des § 48 BBergG

Aufgrund der dargestellten Defizite, die das Bergrecht in Bezug auf Umwelt- und Ressourcenschutz aufweist, sollten folgende zwei Änderungen vorgenommen werden:[298] Erstens sollte die Zweckbestimmung in § 1 BBergG erweitert und zweitens § 48 BBergG vollständig gestrichen werden. Beide Änderungen sind notwendig, um die beschriebene Rechtslage im Hinblick auf den Ressourcenschutz zu verbessern.

§ 1 BBergG formuliert den Zweck des Gesetzes und bringt die Zielvorstellung des Gesetzgebers zum Ausdruck,[299] die bei der Auslegung der weiteren Vorschriften des Bundesberggesetzes zu berücksichtigen sind.[300] Um die Berücksichtigung des Umwelt- und Ressourcenschutzes auch im Bergrecht zu verankern, muss diese Vorschrift, gerade wegen ihrer großen Bedeutung, geändert werden.[301] Bei dieser Gelegenheit sollte auch der Umweltschutz als Ziel des Gesetzes aufgenommen werden. Um klarzustellen, dass im Bergbau zukünftig neben der Rohstoffsicherung auch der Ressourcen- und Umweltschutz zu berücksichtigen ist, müsste § 1 Nr. 1 BBergG wie folgt ergänzt werden:

> „Zweck dieses Gesetzes ist es,
>
> zur Sicherung der Rohstoffversorgung das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von Bodenschätzen unter Berücksichtigung ihrer Standortgebundenheit, ~~und~~ des Lagerstättenschutzes *sowie der Belange des Ressourcen- und Umweltschutzes* bei sparsamem und schonendem Umgang mit Grund und Boden zu ordnen und zu fördern,…“

Mit dieser Änderung würde verdeutlicht, dass im Bergrecht zukünftig auch Ressourcen- und Umweltschutzbelange zu berücksichtigen sind. Diese würden gleichberechtigt neben die Sicherung der Rohstoffversorgung treten. Die neue Zweckbestimmung wäre bei der Auslegung der Normen des Bundesberggesetzes zu beachten. Sie stellt den Anknüpfungspunkt für die in Fachgesetzen geregelten umwelt- und ressourcenschutzbezogenen Vorgaben dar. Neben dem sparsamen und schonenden Umgang

---

295 Zur Sonderstellung des Bergrechts gegenüber dem sonstigen Verwaltungsrecht s. auch Ludwig, DVBl. 2016, 685.

296 S. Roßnagel, Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 100.

297 Der Handlungssatz 18 in Progress I sieht die Prüfung einer verstärkten Integration des Ressourcenschutzes im Bundesberggesetz vor, BMU, ProgRess, 2012, 65.

298 Forderungen zur Modernisierung des BBergG wurden bereits vielfach erhoben – s. z.B. Teßmer, Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, 2009; SRU, Verantwortung in einer begrenzten Welt, Umweltgutachten, 2012, 92; Roßnagel/Hentschel/Polzer, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, 2012, 167 ff.; UBA, Ressourcenschutzrecht, Positionspapier 2013, 14; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 524 ff.; Gaßner/Buchholz, ZUR 2013, 148f.; Ludwig, ZUR 2014, 454 ff. Eine Übersicht zu jüngeren Änderungsanträgen im Gesetzgebungsverfahren s. Stallmann, ZfB 2013, 256 ff.

299 S. auch UBA, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht, Positionspapier 2014, 34; ähnlich Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, Bundesberggesetz, 2013, § 1 Rn. 13.

300 S. Boldt/Weller, Bundesberggesetz Kommentar, 1984, § 1 Rn. 5.

301 S. auch UBA, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung, 2014, 34.

mit Grund und Boden, der von § 1 Abs. 1 BBergG selbst angesprochen wird, würden weitere Aspekte des Umwelt- und Ressourcenschutzes in das Bergrecht integriert.[302]

Außerdem sollte § 48 BBergG vollständig gestrichen werden.[303] Diese Vorschrift ist nicht mehr notwendig, wenn die Vorschriften in §§ 11 ff. und § 51 ff. BBergG zu einem gestuften Verfahren der Vergabe der Bergbauberechtigung und der echten Planfeststellung des einzelnen Vorhabens weiterentwickelt werden.[304] In der Feststellung der Betriebspläne wären die in § 48 Abs. 1 Satz 1 BBergG erwähnten Vorschriften, die zum Schutz eines öffentlichen Interesses die Aufsuchung und Gewinnung beschränken oder verhindern, ohnehin zu berücksichtigen. Die in § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG enthaltene Rohstoffsicherungsklausel zu streichen, ist schon deshalb geboten, um Missverständnisse bei der Rechtsauslegung zu vermeiden und eine ungerechtfertigte Bevorzugung des Bergbaus vor anderen wichtigen Allgemeininteressen auszuschließen. Zudem hat die Rechtsprechung die Klausel immer weiter relativiert, so dass auch aus Gründen der Gesetzesklarheit die Vorschrift zu streichen ist. Auch mit der geänderten Zweckbestimmung, die Rohstoffsicherung künftig als einen Belang neben anderen Belangen gleichwertig zu berücksichtigen, ist sie nicht mehr vereinbar. Bei einem echten Planfeststellungsverfahren wäre auch die in § 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG angeordnete Berücksichtigung öffentlicher Interessen überflüssig, da diese in der umfassenden Neuordnung der Rechtsverhältnisse durch die Planfeststellung ohnehin zu erfolgen hat. Das in § 48 Abs. 2 Satz 2 bis 5 BBergG geregelte optionale Beteiligungsverfahren würde dann ohnehin durch ein obligatorisches Beteiligungsverfahren ersetzt. Insofern gibt es aus Sicht einer ausgeglichenen Berücksichtigung aller Allgemeininteressen keinen Grund, an der hinderlichen Vorschrift des § 48 BBergG festzuhalten.[305]

4.3 Erweiterung des Katalogs grundeigener Bodenschätze?

Bodenschätze sind nach § 3 Abs. 1 BBergG mit Ausnahme von Wasser alle mineralischen Rohstoffe in festem oder flüssigem Zustand und Gase, die in natürlichen Ablagerungen oder Ansammlungen (Lagerstätten) in oder auf der Erde, auf dem Meeresgrund, im Meeresuntergrund oder im Meerwasser vorkommen. Das Bundesberggesetz unterscheidet zwischen bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen.[306] Beide Arten von Bodenschätzen unterfallen dem Bundesberggesetz (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 BBergG), wobei grundeigene Bodenschätze Bestandteil des Eigentums am Grundstück sind (§ 3 Abs. 2 Satz 1 BBergG), bergfreie Bodenschätze jedoch nicht (§ 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG). Für das Aufsuchen und Gewinnen von bergfreien Bodenschätzen ist eine Bergbauberechtigung nach § 6 BBergG notwendig. Zu den bergfreien Bodenschätzen gehören unter anderem Stein- und Braunkohle, Erdöl und Erdgas, Stein- und Kalisalz sowie Erze (§ 3 Abs. 3 BBergG). Unter den grundeigenen Bodenschätzen gilt das Bundesberggesetz nur für bestimmte Steine und Erden sowie ausgewählte Industrieminerale (§ 3 Abs. 4 BBergG).

Darüber hinaus existieren weitere Rohstoffe, die weder grundeigen noch bergfrei sind.[307] Diese standortgebundenen Rohstoffe fallen nicht unter die Regelungen des Bundesberggesetzes. Sie sind sozusagen „bergrechtsfreie Bodenschätze“ und werden in Fachkreisen als „Grundeigentümerbodenschätze“[308] bezeichnet. Hierzu gehört beispielsweise Sand, wenn er nicht gemäß § 3 Abs. 4 Nr. 1 BBergG als Quarz und Quarzit, die sich für die Herstellung feuerfester Erzeugnisse eignen, eingestuft

302 Zu berücksichtigen wären auch die Umweltmedien Wasser und Luft sowie die biologische Vielfalt, der Naturschutz, die Flächen und andere erneuerbaren und nicht erneuerbaren Primärrohstoffe.
303 Für eine Streichung des § 48 Abs. 1 Satz 2 BBergG auch Ludwig, ZUR 2014, 453
304 S. die Regelungsvorschläge in Kap. 4.3 und 4.4.
305 Anders jedoch die Vorschläge von Schulze/Keimeyer, Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, 2014, 25f., die § 48 Abs. 1 BBergG vielmehr ergänzen wollen.
306 S. z.B. Ludwig, DVBl. 2016, 685.
307 S. zu den Voraussetzungen für den Abbau in SRU, Umweltgutachten, 2012, Kap. 2 Rn. 136.
308 S. zum Begriff Kremer/Neuhaus gen. Wever, Bergrecht, 2001, Rn. 61.

wird. Das gleiche gilt für Ton.[309] Der Abbau solcher Rohstoffe spielt eine bedeutende Rolle. In Deutschland werden vor allem Baustoffe wie Sande und Kiese gefördert.[310] Um den Schutz dieser Bodenschätze zu verbessern, wird daher in der Literatur vorgeschlagen, den Katalog der grundeigenen Bodenschätze des Bundesberggesetzes zu erweitern. Dies wird damit begründet, dass Grundeigentümerbodenschätze dann vom Bundesberggesetz erfasst würden, so dass für ihren Abbau eine bergrechtliche Zulassung nach den §§ 52 ff. BBergG erforderlich wäre.[311]

Bisher werden die Grundeigentümerbodenschätze[312] und ihr Abbau von Abgrabungsgesetzen (z.B. Nordrhein-Westfalen) oder Bauordnungen (z.B. Hessen) geregelt. In Nordrhein-Westfalen werden nach § 1 Abs. 2 Abgrabungsgesetz insbesondere die Bodenschätze Kies, Sand, Ton, Lehm, Kalkstein, Dolomit, sonstige Gesteine, Moorschlamm und Torf erfasst. Ihre Abgrabung bedarf nach § 3 Abs. 1 Abgrabungsgesetz der Genehmigung. Sie ist nach § 3 Abs. 2 Abgrabungsgesetz zu erteilen, wenn die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sowie die Belange der Bauleitplanung, des Naturhaushalts, der Landschaft, des Bodenschutzes und der Erholung beachtet sind und andere öffentliche Belange im Einzelfall nicht entgegenstehen. Bedarfsplanungen, die als Ziele der Raumordnung ausgeprägt oder in der Bauleitplanung konkretisiert worden sind,[313] müssen daher in den Genehmigungen beachtet und umgesetzt werden. Außerdem setzt die Genehmigung einen Abgrabungsplan voraus. Dieser muss nach § 4 Abs. 2 Abgrabungsgesetz u.a. Art und Umfang der abzubauenden Bodenschätze sowie Zeitplan und Art der Durchführung der Abgrabung und Herrichtung und auch Oberflächengestaltung und Wiedernutzbarmachung des Abbau- und Betriebsgeländes nach Beendigung des Abbaus darstellen. Durch diese Vorgaben kann die Behörde prüfen, in welchem Umfang die geplanten Abgrabungen mit den Bedarfsplanungen nach Umfang und Zeit übereinstimmen. Die Genehmigung wird nach § 7 Abs. 1 Abgrabungsgesetz für ein bestimmtes Gebiet und für bestimmte Bodenschätze erteilt und kann inhaltlich beschränkt, unter Bedingungen erteilt und befristet sowie mit Auflagen verbunden werden. Dadurch kann in der Genehmigung eine passende Feinplanung einer bedarfsgerechten Abgrabung nach den Vorgaben der Raum- und Bauleitplanung erfolgen.

In Hessen gelten Abgrabungen nach § 2 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 HBO als bauliche Anlage. Sand-, Lehm-, Ton- und Kiesgruben sowie Steinbrüche bedürfen daher nach § 54 HBO einer Baugenehmigung.[314] Die Baugenehmigung ist nach § 64 Abs. 1 HBO zu erteilen, wenn dem Vorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen sind. Zu diesen Vorschriften gehören auch die Vorgaben der Raumordnung und der Bauleitplanung. Die Baugenehmigung kann nach § 64 Abs. 4 HBO unter Auflagen, Bedingungen und dem Vorbehalt der nachträglichen Aufnahme, Änderung oder Ergänzung einer Auflage sowie befristet erteilt werden. Grundwasser berührende Abgrabungen bedürfen einer Planfeststellung nach § 68 WHG und § 9 HWG. Auch wenn Abgrabungen nach den Bauordnungen der Länder zugelassen werden, sind die Vorgaben einer Bedarfsplanung auf Raumordnungsebene zu berücksichtigen und können nach dem Instrumentarium der Bauordnungen auch umgesetzt werden.

Die nicht vom Bundesberggesetz erfassten Bodenschätze können somit nach der bestehenden Rechtslage ausreichend geschützt werden. Insbesondere können die Festlegungen einer raumordnerischen Bedarfsplanung im Rahmen der Vorhabengenehmigung in geeigneter Weise umgesetzt werden. Daher besteht kein Grund, sie in das Bundesberggesetz aufzunehmen, in dem in der geltenden Fassung die Umsetzung der Bedarfsplanung weniger gut möglich wäre. Die Vereinheitlichung der Rechtslage für

---

309 S. hierzu Gaentzsch, NVwZ 1998, 889 (890f.); Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 187f.

310 S. SRU, Umweltgutachten, 2012, Kap. 2 Rn. 106.

311 S. hierzu Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 525 ff.

312 Zu ihrer besonderen Behandlung nach Einigungsvertrag, Kap. V Sachgebiet D Abschnitt III Nr. 1a), und dem Gesetz zur Vereinheitlichung der Rechtsverhältnisse bei Bodenschätzen vom 15.4.1996 (BGBl. I, 602) s. Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Graf Vitzthum, Bundesberggesetz, 2013, § 3 Rn. 30f.

313 S. hierzu Kap. 2.1.5.3.

314 S. Hornmann, HBO Kommentar, § 2 Rn. 19 f.

die bisher nicht vom Bundesberggesetz erfassten Bodenschätze[315] hat für den Ressourcenschutz keinen Wert, der für sich selbst verfolgt werden müsste.

Damit erübrigt sich auch die Frage, ob nach der Integration der Baumineralien (Sand, Kies und Steine) in das Bundesberggesetz die Voraussetzungen einer Entscheidung über die Erlaubnis und Bewilligung ergänzt werden müssten, um Festlegungen der regionalen Bedarfsplanung über den Abbau dieser Bodenschätze zu berücksichtigen. Diese Frage erübrigt sich aber auch deshalb, weil der Grundeigentümer nach § 34 BBergG für den Abbau der in seinem Eigentum stehenden Bodenschätze keiner Erlaubnis und Bewilligung bedarf. Die Berechtigung folgt bereits aus dem Grundeigentum oder aus einem auf dem Grundeigentum beruhenden Recht, wie Pacht oder Nießbrauch. Durch Ergänzungen der §§ 11 und 12 BBergG um die Berücksichtigung einer Bedarfsplanung könnte der Abbau von Baumineralien, um die es hauptsächlich geht, gar nicht gesteuert werden.

4.4 Änderungen für Erlaubnisse und Bewilligungen

Erlaubnis und Bewilligung sind Entscheidungen über die Verleihung einer Bergbauberechtigung, die dem Inhaber erlaubt, bergfreie Bodenschätze in einem bestimmten Feld aufzusuchen und zu gewinnen. Die Bergbauberechtigung ist die Voraussetzung, um einen Bergbaubetrieb nach § 51 ff. BBergG beantragen und durchführen zu können. Erlaubnis und Bewilligung als Verleihung einer grundsätzlichen Berechtigung und Betriebsplanfeststellung als Zulassung eines konkreten Bergbaubetriebs unterscheiden sich daher eindeutig in ihrem Gehalt. Zugleich hängen sie aber als Stufen eines administrativen Verfahrens, um den Abbau von bergfreien Bodenschätzen zu ermöglichen, zusammen. Beides ist bei der stärkeren Betonung des Ressourcenschutzes im Bergrecht zu beachten.

4.4.1 Einführung einer Ermessensentscheidung

Die Entscheidungen über die Erlaubnis und die Bewilligung sind gebundene Entscheidungen. Dies behindert bisher zusammen mit der restriktiven Interpretation des Versagungsgrunds des § 11 Nr. 10 BBergG die Berücksichtigung des Ressourcenschutzes sehr. Aus diesem Grund wurde vorgeschlagen, die Erlaubnis einem Planfeststellungsverfahren mit Planungsermessen zu unterwerfen.[316] Zu untersuchen ist, ob eine solche Umstrukturierung für die Zulassung von Bergbaubetrieben sinnvoll und notwendig ist.

Bevor eine Aufsuchung bergfreier Bodenschätze erfolgen kann, sind zwei administrative Entscheidungen erforderlich. Zuerst muss dem Antragsteller – quasi als Ersatz für das Eigentum – als eine Bergbauberechtigung die Erlaubnis zur Aufsuchung erteilt werden. Diese gibt nach § 7 BBergG dem Antragsteller das alleinige Recht, in dem beantragten Feld nach Bodenschätzen zu suchen. Diese ausschließliche Berechtigung ist notwendig, um eine ausreichende Rechtssicherheit für die Investitionen in den Aufsuchungsbetrieb zu erlangen und z.B. Kredite einwerben zu können. In einem zweiten Schritt ist dann die Zulassung des Aufsuchungsbetriebs notwendig. Diese erfolgt durch die Feststellung des Betriebsplans nach § 51 ff. BBergG. Vergleichbares gilt parallel die für Gewinnung von Bodenschätzen. Hierfür ist eine Bergbauberechtigung in Form einer Bewilligung nach § 8 BBergG und die Zulassung des Gewinnungsbetriebs nach § 51 ff. BBergG notwendig

Der Vorschlag zur Neustrukturierung möchte die Aufsuchung dahingehend verändern, dass sowohl die Aufsuchungserlaubnis als auch die Zulassung des Betriebsplans als Planfeststellung ausgestaltet werden. Damit käme es zu einer doppelten Planfeststellung. Eine solche Ausgestaltung stellt jedoch sowohl für den Bergbauunternehmer als auch für die Behörde einen nicht unerheblichen Doppelaufwand dar. Der Vorschlag in Bezug auf die Änderung der Aufsuchungserlaubnis wird vor allem damit begründet, durch diese Ausgestaltung Ressourcen- und Umweltbelange im Rahmen der Abwägung bei

---

315 S. zu diesem Argument Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 525.

316 Nach dem Vorschlag von Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 527f. soll § 11 BBergG lauten: „Das Aufsuchen bergfreier Bodenschätze bedarf der Planfeststellung. Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn …". § 55 Abs. 1 BBergG sollte wie folgt ergänzt werden: „Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 bedarf der Planfeststellung. Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn …".

der Zulassung prüfen zu können.[317] Die Berücksichtigung dieser Belange muss jedoch nicht zwingend über ein Planfeststellungsverfahren auf die Zuteilung einer Bergbauberechtigung sichergestellt werden.

Erlaubnis und Bewilligung sind keine planerischen Akte, die eine Alternativenprüfung in einem größeren Umfeld zum Gegenstand haben. Sie sind vielmehr die Übertragung eines Rechts, grundsätzlich Bergschätze in einem bestimmten Feld aufzusuchen oder zu gewinnen. Hierfür ist eine Planfeststellung weder geeignet noch notwendig. Die berechtigten Zielsetzungen des Vorschlags können auch mit einer weniger starken Veränderung der Erlaubnis und Bewilligung erreicht werden, nämlich durch den Ersatz der gebundenen Entscheidungen durch eine Ermessensentscheidung.[318] Erlaubnis und Bewilligung sind nicht als gebundene Entscheidungen notwendig.[319] Eine Ausgestaltung als Ermessensentscheidung würde von der Behörde fordern und ihr ermöglichen, die (neuen) Zielsetzungen des § 1 Nr. 1 BBergG[320] in ihrer Entscheidung bestmöglich zu berücksichtigen. In Ausübung ihres pflichtgemäßen Ermessens würde sie damit auch Aspekte des Ressourcenschutzes sowie andere öffentliche Belange in ihrer Entscheidung berücksichtigen. Die in § 11 BBergG aufgelisteten Versagungsgründe würden von abschließenden Hinderungsgründen einer Erlaubnis zu Beispielen für zu berücksichtigende Aspekte. Die Behörde könnte Belange, die sich aus der spezifischen Situation des beantragten Feldes ergeben, auch dann in ihrer Entscheidung berücksichtigen, wenn sie nicht in den Versagungsgründen des § 11 BBergG aufgelistet sind, sich aber aus der Zwecksetzung des Gesetzes ergeben. Die neu zu fassende Zweckbestimmung in § 1 BBergG müsste in die Entscheidung der Behörde einfließen und würde die Berücksichtigung des Umwelt- und Ressourcenschutzes ausdrücklich vorgeben. Die gebundene Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis und der Bewilligung in §§ 11 und 12 BBergG sollte daher in eine Ermessensentscheidung umgestaltet werden:

> § 11 *(Erteilung* der Erlaubnis)
>
> „Satz 1 (neu): *Die Erteilung der Erlaubnis steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde*. Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn…“
>
> § 12 (*Erteilung* der Bewilligung)
>
> „(1) Für die Erteilung der Bewilligung gelten § 11 *Satz 1 und* Satz *2* Nr. 1 und 6 bis 10 entsprechend“.

Bei der konkreten Entscheidung im Einzelfall sind im Rahmen der Ermessensentscheidung die Gewährleistung der wirtschaftlichen Angemessenheit, die Beachtung der Rohstoffvorsorge sowie die Sicherstellung der Umweltverträglichkeit und die Bedarfsorientierung zu berücksichtigen.

Eine gebundene Erlaubnis und Bewilligung ist verfassungsrechtlich nicht geboten. § 11 und 12 BBergG sind als gebundene Entscheidungen nur deshalb ausgestaltet worden, um den Bergbau zu fördern. Die Antragsteller können sich nicht, wie bei der Baugenehmigung auf ihr Grundeigentum berufen, weil sich das Grundeigentum nicht auf die bergfreien Bodenschätze erstreckt. Vielmehr können beliebige Unternehmen sich um die Bergbauberechtigung bewerben. Die ihnen zustehende Berufsfreiheit gibt ihnen jedoch keinen Anspruch auf diese Berechtigung. Daher kann die Entscheidung über ihre Verleihung – im Allgemeininteresse des Umwelt- und Ressourcenschutzes – in das Ermessen der entscheidenden Behörde gestellt werden. Der Gesetzgeber hat hier verfassungsrechtlich einen weiten politischen Gestaltungsspielraum, der auch die Festlegung einer Ermessensentscheidung erlaubt.

---

317 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 527.

318 S. hierzu auch Roßnagel, Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 103f.

319 S. Ludwig, ZUR 2014, 453.

320 S. hierzu den Vorschlag im Kap. 4.2.1.

4.4.2 Einführung einer Prüfung der Umweltauswirkungen

Um für die Ermessensentscheidung ausreichende Informationen insbesondere zum Umwelt- und Ressourcenschutz zu sammeln, sollten diese bereits auf der Stufe der Erteilung der Bergbauberechtigung dadurch gewonnen werden, dass eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.[321] Diese sollte auf Ebene der Erlaubnis und Bewilligung wie folgt eingeführt werden:

> § 11 (Erteilung der Erlaubnis)
>
> *„Satz 2 bis 4, Nr. 1a (neu): Vor der Entscheidung ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 bis 3 UVPG durchzuführen, wenn aufgrund einer Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3c Satz 1 UVPG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Die Vorschriften der §§ 5 bis 14 UVPG finden Anwendung. § 57a Abs. 1 findet sinngemäße Anwendung.* Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn…“
>
> > *„1a (neu): der Antragsteller keine oder keine vollständigen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens vorlegt,“*
>
> § 12 (Erteilung der Bewilligung)
>
> „(1) Für die Erteilung der Bewilligung gelten § 11 Satz 1 *bis Satz 4* und Satz *5* Nr. 1, *1a* und 6 bis 10 entsprechend“.

Vor jeder Entscheidung über einen Erlaubnis- oder Bewilligungsantrag wäre damit zukünftig zu prüfen, ob die Aufsuchung oder Gewinnung aufgrund überschlägiger Prüfung unter Berücksichtigung der in der Anlage 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung aufgeführten Kriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann, die nach § 12 zu berücksichtigen wären und deshalb eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.[322]

Diese Regelung zur Umweltverträglichkeitsprüfung für Erlaubnis und Bewilligung lässt die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für Betriebsplanzulassungen nach § 57c BBergG, § 18 UVPG und der UVP-V Bergbau unberührt. Die Verordnungsermächtigung in § 57c BBergG ist darauf beschränkt, die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung für „betriebsplanpflichtige Vorhaben“ festzustellen. Sie kann also keine Anwendung auf die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Erlaubnis und Bewilligung finden. Dementsprechend gelten auch Nr. 15.1 Anlage 1 UVPG und die Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben nicht für die bergbaurechtliche Erlaubnis und Bewilligung. Die Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung ist daher in § 11 und 12 BBergG selbständig zu regeln.[323] Durch diese Neuregelung kann es zu Umweltverträglichkeitsprüfungen auf der Ebene der bergbaurechtlichen Erlaubnis und Bewilligung als auch auf der Ebene der Planfeststellung nach § 57a BBergG kommen.

Um die Umweltverträglichkeitsprüfung für Erlaubnis und Bewilligung auch verfahrensrechtlich zu stärken, wird sie zusätzlich in § 11 BBergG in einer eigenständigen Nr. 1a erfasst. Die Zusammenstellung der Materialien für die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ordnungsgemäß vorzunehmen. Der Behörde sind vollständige Unterlagen vorzulegen. Bei der Nichterfüllung dieser Voraussetzung liegt es in den Händen der Behörde, zunächst eine angemessene Frist für die Abgabe der fehlenden Unterlagen zu setzen und erst nach Ablauf dieser die Erlaubnis zur Aufsuchung und zur Bewilligung der Gewinnung der Bodenschätze zu versagen.

Ein Vorteil der Umweltverträglichkeitsprüfung liegt in der Beteiligung der Öffentlichkeit. Nach § 9 UVPG hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beteiligen. Dadurch wird eine größere Transparenz des Entscheidungsverfahrens gewährleistet. Die Öffentlichkeitsbeteiligung findet in vielen Fällen sogar mehrmals statt. So ist sie zunächst im Rahmen

---

321 S. auch Roßnagel, Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 104 ff.

322 S. hierzu auch die Vorschläge zur Verbesserung der Umweltverträglichkeitsprüfung in Kap. 8.1.2.

323 Der Verweis in § 3c UVPG auf die Anlage 1 wird durch § 18 UVPG n.F. für Erlaubnisse und Bewilligungen hinfällig.

der strategischen Umweltprüfung auf Raumordnungsebene durchzuführen. Sodann muss sie im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung vor der Entscheidung zur Erteilung der Erlaubnis und Bewilligung erfolgen, wenn aufgrund einer Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3c UVPG eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellt wird. Diese doppelte Prüfung der Umweltauswirkungen ist sinnvoll und notwendig, da eine Umweltverträglichkeitsprüfung allein im Betriebsplanverfahren für das später beantragte Vorhaben für viele Fragestellungen oft zu spät käme. Die Umweltauswirkungen können auf der Planungsebene der Raumordnung aufgrund der Planungstiefe nur relativ grob ermittelt werden. Im Verfahren über die Bergbauberechtigung kann dann nochmals auf Umwelteinwirkungen bezogen auf ein spezifisches Feld eingegangen werden, wenn sich ein spezifischer Informations- und Erörterungsbedarf ergibt.[324]

Bei der Entscheidung über die Erlaubnis oder Bewilligung finden neben den Regeln der Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 9 bis 9b UVPG auch die anderen Vorschriften des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung nach §§ 5 bis 8 und 10 bis 14 UVPG Anwendung. Die Anwendung dieser Vorschriften ist notwendig, da die Erteilung der Bergbauberechtigung nicht in einem Planfeststellungsverfahren erfolgt, sondern – wie vorgeschlagen – eine Ermessensentscheidung der Verwaltung darstellt. Bei der Betriebsplanzulassung nach § 57a BBergG greifen die §§ 5 bis 14 UVPG dagegen nicht.

Auch wenn unter Umständen mehrfach auf verschiedenen Ebenen Umweltauswirkungen geprüft werden, wird keine doppelt untersucht. Vielmehr findet die Prüfung der Umweltauswirkungen ebenenspezifisch statt. Auf der Ebene der Raumplanung werden im Rahmen der obligatorischen strategischen Umweltprüfung Informationen über Umweltauswirkungen der vorgesehenen Planungen erhoben, die auch mögliche Bergbauvorhaben erfassen können. Diese Ergebnisse sollten einer nachfolgenden Umweltverträglichkeitsprüfung zugrunde gelegt werden und in die Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis und Bewilligung einfließen. Eine weitere Untersuchung von Umweltauswirkungen ist nur dann erforderlich, wenn erwartet werden kann, dass ortsspezifische Risiken, Folgen oder Gegebenheiten zu beachten sind. Ansonsten sind die allgemeineren Ergebnisse der strategischen Umweltprüfung der Entscheidung zugrunde zu legen.[325] Jedoch ist zu berücksichtigen, dass sich der Wissensstand sowie Inhalt und Detaillierungsgrad auf den einzelnen Stufen erheblich unterscheidet. Bei der strategischen Umweltprüfung in der Raumordnung ist kein konkretes Vorhaben bekannt. Bei der Erlaubnis und Bewilligung zur Aufsuchung oder Gewinnung von Bodenschätzen liegen bereits Kenntnisse über das betroffene Feld vor. Genaue Informationen über das Ausmaß und den Ablauf der Aufsuchung und Gewinnung bestehen allerdings erst auf der Stufe der Betriebsplanzulassung. Demzufolge besitzt das Unternehmen abhängig vom tatsächlichen Fortschritt seiner Bergbautätigkeit in unterschiedlichen Verfahrensabschnitten Informationen in verschiedenen Detaillierungsgraden. In der jeweiligen Verfahrensstufe kann eine Umweltverträglichkeitsprüfung deshalb nur in der Intensität und Tiefe verlangt werden, wie es dem jeweiligen Verfahrens- und Informationsstand angemessen ist.[326] Mit dem zunehmenden Kenntnisgewinn des Bergbauunternehmens geht somit eine tiefgehendere Prüfung einher. Die Umweltverträglichkeitsprüfung findet dementsprechend auf den unterschiedlichen Verfahrensstufen mit unterschiedlicher Intensität statt. Diese inhaltliche Abstufung müsste in § 11 BBergG aufgenommen werden. Hierzu müsste zusätzlich zu den vorgeschlagenen Änderungen[327] ein weiterer Satz ergänzt werden.[328] Der vollständige neue § 11 BBergG würde somit lauten:

> *„[1]Die Erteilung der Erlaubnis steht im pflichtgemäßen Ermessen der zuständigen Behörde. [2]Vor der Entscheidung ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 bis 3 UVPG durchzuführen, wenn aufgrund einer Vorprüfung des Einzelfalls gemäß § 3c UVPG die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. [3]Die Vorschriften des §§ 5 bis 14 UVPG finden Anwendung. [4]Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was*

---

324 Roßnagel/Hentschel/Polzer, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, 2012, 170.

325 Roßnagel/Hentschel/Polzer, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, 2012, 169.

326 S. hierzu auch den Wortlaut des § 9 Abs. 1 Satz 3 ROG.

327 S. zum bisherigen Vorschlag im Kap. 4.4.1 und 4.4.2.

328 Die Ergänzung wird als Satz 4 eingefügt. Die bisherigen Sätze 4 und 5 werden Sätze 5 und 6.

> *nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad der Entscheidung angemessenerweise verlangt werden kann.* [5]*§ 57a BBergG findet sinngemäße Anwendung.* [6]Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn…“

Nach dem Vorschlag ist auch bei der Erteilung der Erlaubnis und der Bewilligung die Vorschrift des §§ 57a Abs. 1 BBergG sinngemäß anzuwenden. Diese Vorschrift regelt die Zuständigkeiten für die Umweltverträglichkeitsprüfung im Bergrecht.

Darüber hinaus müsste § 18 UVPG geändert und an die neuen Regelungen des Bergrechts angepasst werden. Der neue § 18 UVPG könnte lauten:

> „*Bei einer bergbaurechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung wird die Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 bis 3 gemäß den Vorschriften der §§ 11 und 12 BBergG durchgeführt.* Bei *betriebsplanpflichtigen* bergbaulichen Vorhaben, die in der Anlage 1 aufgeführt sind, wird die Umweltverträglichkeitsprüfung nach § 2 Abs. 1 Satz 1 bis 3 im Planfeststellungsverfahren nach dem Bundesberggesetz *durchgeführt. Auf diese Verfahren* finden die §§ 5 bis 14 keine Anwendung.

Die Ergänzung um Satz 1 des § 18 UVPG stellt eine Folgeänderung zu den vorgeschlagenen Änderungen im Bergrecht dar. Sätze 1 und 2 werden Sätze 2 und 3. Satz 3 wird in seinem Anwendungsbereich präzisiert.

4.4.3 Veränderung der Versagungsgründe

§ 11 Nr. 10 BBergG könnte so verändert werden, dass das Interesse des Ressourcenschutzes bei der Erteilung einer Erlaubnis oder Bewilligung Berücksichtigung findet.[329] Nach dem bisherigen Wortlaut ist die Erlaubnis oder Bewilligung zu versagen, wenn dies überwiegende öffentliche Interessen „im gesamten zuzuteilenden Feld ausschließen“. Somit sind Erlaubnis oder Bewilligung zu versagen, wenn überwiegende öffentliche Interessen die Aufsuchung oder Gewinnung ausschließen, also wenn strikte Verbote vorliegen. Lediglich eine Beeinträchtigung reicht nicht aus. Außerdem muss sich der Ausschluss auf das gesamte zuzuteilende Feld beziehen.[330] Dies bedeutet, dass sich das ausschließende Interesse auf das gesamte Bergbaufeld auswirken muss; ein entgegenstehendes Interesse, das nur einen Teil des Feldes betrifft, reicht nicht aus. Wenn sich also ein Schutzgebiet räumlich mit dem Abbaugebiet nicht vollständig deckt, können die Schutzinteressen nicht geltend gemacht werden.[331] Gemäß § 16 Abs. 2 BBergG kann lediglich „ein Erlaubnisfeld abweichend vom Antrag festgesetzt werden, soweit dies erforderlich ist, um eine Gefährdung der Wettbewerbslage der Bodenschätze aufsuchenden Unternehmen abzuwehren oder die Aufsuchung von Lagerstätten zu verbessern“. Daher ist zu empfehlen, die Berücksichtigung entgegenstehender Interessen auch bezogen auf Teile des Feldes zuzulassen.[332] Ebenso könnte klargestellt werden, dass das Entgegenstehen öffentlich-rechtlicher Vorschriften genügt. Somit könnte in § 11 Nr. 10 BBergG das Wort „ausschließen“ gegen das Wort „entgegenstehen“ ausgetauscht und „überwiegend“ gestrichen werden, das Wort „wenn“ durch „soweit“ ersetzt und das Wort „gesamten“ gestrichen werden.[333] So würde § 11 Satz 6[334] Nr. 10 BBergG lauten:

> „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn
>
> Nr. 10 (ergänzt) soweit ~~überwiegende~~ öffentlich*-rechtliche Vorschriften* der Aufsuchung im ~~gesamten~~ zuzuteilenden Feld *entgegenstehen*.“

---

329 S. Roßnagel, Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 106f.

330 VGH Mannheim, VBIBW 1988, 398 ff., ZfB 130, 1989, 57.

331 S. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 10 Rn. 193.

332 S. Vorschlag der Bezirksregierung Arnsberg, Vorschläge zur Änderung des Bergrechts vom 18.2.2011, Markscheidewesen 2011, 3; ebenso Bundestagsfraktion der SPD, BT-Drs. 17/7612, 5.

333 S. hierzu Roßnagel/Hentschel/Polzer, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, 2012, 171; UBA, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung, 2014, 15.

334 Die Aufführung des Satzes ist durch die vorherigen Vorschläge zur Änderung der Norm bedingt.

Mit der Änderung des § 11 Satz 6 Nr. 10 BBergG würde zugleich die Verknüpfung des Bergrechts zum Raumordnungsrecht gestärkt. Bisher gilt mangels Raumordnungsklausel im Bergrecht nur die allgemeine Raumordnungsklausel des § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG, der die raumordnerische Bindungswirkung nur für Planfeststellungsverfahren vorsieht.[335] Nach geltendem Recht wären somit nur UVP-pflichtige, planfeststellungsbedürftige Bergbauvorhaben erfasst. Mit der Neufassung wären über die Formulierung „öffentlich-rechtliche Vorschriften" die Vorgaben des Raumordnungsrechts[336] auch bei Erlaubnissen und Bewilligungen zu berücksichtigen.[337]

Die vorgeschlagenen Änderungen dienen dem Wohl der Allgemeinheit, indem negativen Auswirkungen des Bergbaus vorgebeugt wird oder diese vermindert werden. Zudem erfordert auch Art. 20a GG einen verantwortungsvollen und effizienten Umgang mit Ressourcen. Deswegen sind die Eingriffe in Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gerechtfertigt. Ferner wirken die Regelungsvorschläge zielgenau auch für die Umwelt und den Ressourcenschutz. Auch dürften die Abbauunternehmen nicht gegen die Veränderungen sein, da deren Investitionssicherheit gewahrt wird.

4.5 Bergrechtliche Planfeststellung

Die Zulassung von Betriebsplänen erfolgt grundsätzlich als gebundene Entscheidung. Selbst soweit mit der Umweltverträglichkeitsprüfung das Planfeststellungsverfahren in das Bundesberggesetz eingeführt wurde, blieb die Betriebszulassung trotz des Verfahrens der Planfeststellung eine gebundene Entscheidung.[338] Diese Form der Verwaltungsentscheidung wird den Anforderungen nach einem Ausgleich aller betroffenen privaten und öffentlichen Interessen, einschließlich des Ressourcenschutzes, nicht gerecht.[339] Daher wurde der Vorschlag entwickelt, die Betriebszulassung in ein Planfeststellungsverfahren umzugestalten und in eine planerische Genehmigung umzuwandeln.[340] Jede Zulassung eines Betriebsplans sollte unabhängig von der Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung entsprechend § 57c Nr. 1 BBergG immer im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens erfolgen.

Damit würde ein Verbot mit Planfeststellungsvorbehalt für die Regelfälle der Bergbauvorhaben gelten. Das Planfeststellungverfahren als ein Instrument direkter Verhaltenssteuerung ist ein spezielles Genehmigungsverfahren und für raumbeanspruchende und raumbeeinflussende Vorhaben,[341] wie den Bergbau, geeignet. Der Bergbau ist immer mit einem erhöhten Konfliktpotential verbunden, das durch die lange Dauer bergbaulicher Vorhaben noch intensiviert wird.[342] Aufgrund der vielfältigen Wirkungen auf die Umgebung ist die Aufsuchung und Gewinnung der Bodenschätze ein komplexes Vorhaben. Dies erfordert, dass die Behörde alle betroffenen Belange erfasst und abwägt.[343] Die Raumordnungsplanung kann die Planungsfunktion der Fachplanung nicht vollständig übernehmen, vielmehr müssen beide arbeitsteilig und abgeschichtet zusammenarbeiten. Das den Bergbau steuernde spezifische Instrument bleibt die Fachplanung. Infolgedessen ist für den Bergbau die Notwendigkeit der planerischen Abwägung ausschlaggebend. Daher wäre die planerische Zulassung das geeignete Instrument

---

335 Daher fordern z.B. Penn-Bressel/Weber, Untertägige Raumordnung und Umweltschutz, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 46, UBA, Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung, 2014, 15, eine qualifizierte Raumordnungsklausel ins Bundesberggesetz aufzunehmen.

336 Auch im Bauordnungsrecht werden raumordnerische Vorgaben bei der Erteilung der Baugenehmigung über die Formulierung „öffentlich-rechtliche Vorschriften" berücksichtigt.

337 Insofern könnte von der Einführung einer Raumordnungsklausel im Bergrecht abgesehen werden.

338 Die bergrechtliche Planfeststellung hat „indes nicht viel mit herkömmlichen Planfeststellungen gemeinsam.", Frenz, Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung, 2001, 82, 78; ein planerisches Versagungsermessen steht der Genehmigungsbehörde nicht zu, Durner, Konflikte räumlicher Planung, 2005, 358 m.w.N., 364; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 223; Ludwig, ZUR 2014, 453.

339 S. die Übersicht über die Forderungen und Vorschläge zur Modernisierung der Zulassungsregelungen in Ludwig, ZUR 2014, 454.

340 S. z.B. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 526: „Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 bedarf der Planfeststellung. Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn …"; s. auch die Änderungsvorschläge in Ludwig, ZUR 2014, 454 ff.

341 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 36.

342 BT-Drs. 17/8133, 1f.

343 S. hierzu Paetow/Wahl, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.) Grundsätze des Umweltrechts, 4. Aufl., 2012, Kap. 4 Rn. 26.

des Bergbaus. Nur eine planerische Gestaltungsfreiheit im Rahmen der Planfeststellung gewährleistet, dass die Interessen des Schutzes von Umweltgütern, darunter auch der Ressourcen, einerseits und die Bedürfnisse der Gesellschaft und der Wirtschaft anderseits abgewogen und abgestimmt werden. Folglich ist eine nachvollziehende Abwägung erforderlich,[344] deren Ergebnis die Rechtswirkung der Planfeststellung (Konzentrationswirkung) entfaltet.[345]

Allerdings führt die Bergbauindustrie gegen eine planerische Genehmigung das Argument an, dass die weitergehenden Versagungsspielräume zugunsten von Umweltbelangen für neue Bergbauprojekte und neue technische Entwicklungen eine hohe Rechtsunsicherheit für Investoren mit sich bringen.[346] Diese Bedenken werden mit der Einführung eines vorläufigen positiven Gesamturteils[347] ausgeräumt, das den Investoren im positiven Fall eine erhöhte Rechtssicherheit bietet. Auch bedeutet die Einführung einer Planfeststellung nicht, dass Umweltbelangen grundsätzlich ein höheres Gewicht eingeräumt wird. Da der Bergbau intensiv mit anderen Gebietsansprüchen und -funktionen sowie Umweltbelangen konkurriert, hat die Behörde durch das Instrument der Planfeststellung vielmehr unterschiedliche Belange miteinander in Einklang zu bringen. Dieser Änderungsvorschlag zielt nicht auf ein Verbot des Bergbaus ab, sondern auf das Einpassen von Bergbauvorhaben in bestehende Strukturen und auf das konfliktreduzierende Gestalten des Vorhabens.[348]

Die Umwandlung der Betriebsplanzulassung in eine Planfeststellung sollte allerdings auf die grundsätzlichen Abwägungen eines Bergbauvorhabens beschränkt bleiben. Daher wäre es sinnvoll, für jedes Bergbauvorhaben einen Rahmenbetriebsplan zu fordern und diesen in Form einer Planfeststellung zuzulassen. Die Rahmenbetriebspläne liegen zeitlich früher als Hauptbetriebspläne und verpflichten, das Gesamtvorhaben zu beurteilen.[349] Somit müssten in der Folge immer die Auswirkung des konkreten Abbaus auf die vor Ort vorgefundene Situation geprüft werden, u.a. im Rahmen einer Öffentlichkeitsbeteiligung und einer Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese sollte allerdings nur vorgesehen werden, wenn zusätzliche Aspekte zu der Strategischen Umweltprüfung im Rahmen der Raumplanung und der Umweltprüfung im Rahmen der Bewilligung[350] zu beurteilen sind.

Das Planfeststellungsverfahren sollte sich nach den Vorschriften der §§ 72 ff. VwVfG richten. Dadurch wird gewährleistet, dass die Öffentlichkeit bei der Feststellung des Rahmenbetriebsplans immer beteiligt wird. Die Abhängigkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung von der Notwendigkeit der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung wird damit aufgehoben.

In einem Planfeststellungsverfahren soll nur der Rahmenbetriebsplan, nicht aber der Haupt- und Sonderbetriebsplan festgestellt werden. Soweit sich Haupt- und Sonderbetriebspläne im Rahmen des festgestellten Rahmenbetriebsplans bewegen, ist eine Planfeststellung mit Öffentlichkeitsbeteiligung, Alternativenprüfung und Abwägung aller betroffenen Interessen nicht mehr erforderlich, da im Rahmen der Rahmenbetriebsplanprüfung bereits eine Planfeststellung durchgeführt wurde. Die Aufstellung der Haupt- und Sonderbetriebspläne bedarf weiterhin der Zulassung durch die Behörde. Hierfür gelten die Voraussetzungen des § 55 BBergG mit der neuen Regelung über die vorläufige Gesamtbeurteilung.[351]

Der Rahmenbetriebsplan kann jedoch nicht immer alle Auswirkungen bereits vor der Abbautätigkeit berücksichtigen, da sich beispielsweise Sachverhalte im Laufe der Zeit verändern können. Im Regelfall ist der Rahmenbetriebsplan jedoch inhaltlich weit genug gefasst, so dass er auch übliche Anpassungen des Bergbaubetriebs umfasst. Wenn für bestimmte Teile des Betriebs oder für bestimmte Vorhaben

---

344 Paetow/Wahl, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.) Grundsätze des Umweltrechts, 4. Aufl., 2012, Kap. 4 Rn. 20.

345 S. zur Konzentrationswirkung Paetow/Wahl, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.) Grundsätze des Umweltrechts, 4. Aufl., 2012, Kap. 4 Rn. 28 ff.; das BImSchG kennt jedoch ebenfalls eine Konzentrationswirkung der Genehmigung, s. § 13 BImSchG.

346 BT-Drs. 17/10182, 6.

347 S. hierzu den Vorschlag in Kap. 4.5.

348 S. auch Roßnagel, Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Um-weltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 107 ff.

349 Frenz, NVwZ 2012, 1221 (1222).

350 S. hierzu den Vorschlag in Kap. 4.3.2.

351 S. Kap. 4.5.

ein Sonderbetriebsplan erforderlich ist, kann dieser grundsätzlich auf die Prüfungen, die bei der Aufstellung des Rahmenbetriebsplans durchgeführt wurden, gestützt werden. Allerdings kann auf die Prüfungen bei der Aufstellung der Sonderbetriebspläne nur verzichtet werden, wenn die fraglichen Auswirkungen tatsächlich bereits geprüft wurden. Ergibt sich jedoch ein Problem (z.B. wurden nicht alle Alternativen geprüft), das bei der Aufstellung des Rahmenbetriebsplans noch nicht bekannt war, müsste erneut eine Umweltverträglichkeitsprüfung und eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene des Rahmenbetriebsplans durchgeführt werden. Überschreiten bei nicht vorhersehbaren Entwicklungen Haupt- oder Sonderbetriebspläne den festgestellten Rahmen des Rahmenbetriebsplans oder erfassen sie Aspekte, die im Rahmenbetriebsplan noch nicht berücksichtigt wurden, ist folglich eine Anpassung des Rahmenbetriebsplans notwendig, bevor der Haupt- oder Sonderbetriebsplan zugelassen werden kann. Die Anpassung des Rahmenbetriebsplans erfordert wiederum eine Zulassung im Planfeststellungsverfahren.

Die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans von einer Planfeststellung abhängig zu machen, könnte dadurch ergänzt werden, dass das Abwägungsgebot im Text ausdrücklich verankert wird. Obwohl sich die Anwendung des Abwägungsgebots aus dem Wesen jeder rechtsstaatlichen Planung ergibt, wird empfohlen, dieses zu betonen, da bisher im Bundesberggesetz kein „richtiges" Planfeststellungsverfahren verankert war. Daher bringt der Vorschlag zum Ausdruck, dass keinem Belang von vornherein ein besonderer Vorrang zuerkannt wird. Die privaten Belange, die angesprochen werden, sind insbesondere diejenigen, die sich aus Art. 14 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 GG ergeben.

§ 51 Abs. 1 Satz 1 BBergG sollte wie folgt gefasst werden:

> „(*1)* Aufsuchungsbetriebe, Gewinnungsbetriebe und Betriebe zur Aufbereitung dürfen nur auf Grund *von Rahmenbetriebsplänen* errichtet, geführt und eingestellt werden, die vom Unternehmer aufgestellt und von der zuständigen Behörde ~~zugelassen~~ *festgestellt* worden sind. *Für die Errichtung, Führung und Einstellung sind weitere Betriebspläne erforderlich.*

§ 52 Abs. 2a Satz 1 BBergG sollte wie folgt gefasst werden:

> „(2a) *Für d*~~D~~ie Aufstellung eines Rahmenbetriebsplans ist *eine Umweltverträglichkeitsprüfung* ~~zu verlangen und für dessen Zulassung ein Planfeststellungsverfahren~~ nach Maßgabe der §§ 57a und 57b durchzuführen, wenn ein Vorhaben nach § 57c einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf.*"*

§ 55 Abs. 1 BBergG könnte wie folgt lauten:

> (*1) (neu) Die Zulassung eines Rahmenbetriebsplans im Sinne des § 51(neu) bedarf der Planfeststellung nach §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz. Bei der Planfeststellung sind die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einschließlich der Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Der Plan darf nur festgestellt werden, wenn (…)*[352]

Die Umgestaltung der grundsätzlichen bergbaulichen Zulassung in eine planerische Genehmigung ist vereinbar mit dem Verfassungsrecht. Der Ressourcenschutz sowie die Verminderung der negativen Auswirkungen des Rohstoffabbaus sind als vernünftige Gründe des Gemeinwohls anzusehen, so dass gegen ihre rechtfertigende Wirkung im Rahmen der Eingriffsrechtfertigung nach Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG keine Bedenken bestehen.[353] Die Regelungsvorschläge wirken zielgenau auch für den Ressourcenschutz. Der verantwortungsvolle und effektive Umgang mit Ressourcen ist aufgrund des Art. 20a GG geboten.

---

[352] Ähnlich auch der Vorschlag von Schulze/Keimeyer, Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, 2014, 26 zu §57a Abs. 1 BBergG zur Berücksichtigung des Abwägungsgebots bei der Planfeststellung. Darüber hinaus schlagen die Autoren eine Ergänzung des § 55 Abs. 1 BBergG um ressourcen- und umweltschutzbezogene Regelungen vor.

[353] Zur Rechtskonformität s. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 530 ff.

4.6 Feststellung eines vorläufigen positiven Gesamturteils

Die Zulassung von bergrechtlichen Vorhaben erfolgt in einem gestuften Verfahren. Im Regelfall werden eine Erlaubnis erteilt und Betriebspläne für die Aufsuchung festgestellt, sodann eine Bewilligung erteilt und der Gewinnungsbetrieb in einem Rahmenbetriebsplan, zweijährigen Hauptbetriebsplänen und für spezielle Maßnahmen in Sonderbetriebsplänen zugelassen. Zwar haben die Zuteilungen von Bergbauberechtigungen einen anderen rechtlichen Inhalt als die Betriebspläne für ein konkretes Bergbauvorhaben. Dennoch zielen alle diese Schritte auf das gleiche Ziel, das Gewinnen der Bodenschätze, und sind voneinander abhängig. Dieses gestufte Verfahren beinhaltet das Risiko von positiven Vorfestlegungen und getätigten Investitionen, die dann bei der Prüfung der späteren Maßnahmen einen Druck auf die Behörden ausüben, den letzten Schritt auch noch zuzulassen.[354] Um solche vollendeten Tatsachen und deren Verfahrensbeeinflussung durch Pfadabhängigkeiten zu vermeiden, werden in anderen Rechtsbereichen die verschiedenen Stufen dadurch verknüpft, dass auf jeder Stufe des Gesamtverfahrens geprüft werden muss, ob auf der Basis der vorhandenen Kenntnisse das gesamte Verfahren rechtlich zu einem positiven Ende gebracht werden kann. Solche Verpflichtungen, auf jeder Verfahrensstufe ein „vorläufiges positives Gesamturteil" feststellen zu müssen, kennt z.B. das atomrechtliche Genehmigungsverfahren in § 18 AtVfV oder § 8 BImSchG für das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren. Danach ist bereits bei der ersten Grundsatzentscheidung festzustellen, dass gegen keine der vorgesehenen Maßnahmen grundsätzliche Einwände bestehen. Diese vorläufige Gesamteinschätzung ist in jeder Prüfungsstufe erneut zu treffen und erstarkt von Teilschritt zu Teilschritt bis hin zur letzten Zulassungsentscheidung.[355] Sie bindet die Behörde und verschafft dadurch dem Antragsteller Rechtssicherheit. Die Bindungswirkung der vorläufigen Gesamtbeurteilung entfällt, wenn eine Änderung der Sach- oder Rechtslage oder Einzelprüfungen im Rahmen späterer Teilentscheidungen zu einer von der vorläufigen Gesamtbeurteilung abweichenden Beurteilung führen.[356] Somit könnten Erkenntnisse aus der Umweltprüfung im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für die Bewilligungsentscheidung berücksichtigt werden, auch wenn dem Antragsteller bereits eine Erlaubnis mit einem vorläufigen positiven Gesamturteil erteilt worden ist. Voraussetzung ist, dass die Erkenntnisse zu den Umweltauswirkungen für diese Entscheidung noch nicht berücksichtigt werden konnten. Die Notwendigkeit eines vorläufigen positiven Gesamturteils würde auch dazu führen, dass Konflikte frühzeitig erkannt und Dritten frühzeitigen Rechtsschutz gewährleistet werden kann.[357]

Die Regelung könnte in § 11 Satz 6 BBergG in einer neuen Nr. 11 wie folgt aufgenommen werden:

> „Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn
>
> Nr. 11 (neu) *eine vorläufige Prüfung ergibt, dass die rechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Aufsuchung und die Gewinnung der gesamten Bergbauvorhaben nicht vorliegen werden."*

Die Regelung wäre in einem neuen Satz 7 in § 11 BBergG zu ergänzen:

> *„Die Bindungswirkung der vorläufigen Gesamtbeurteilung entfällt, wenn eine Änderung der Sach- oder Rechtslage oder Einzelprüfungen im Rahmen späterer Verwaltungsentscheidungen zu den gleichen Bergbauvorhaben zu einer von der vorläufigen Gesamtbeurteilung abweichenden Beurteilung führen."*

In § 12 BBergG wäre der Verweis auf § 11 BBergG wie folgt zu verändern:

> § 12 (*Erteilung* der Bewilligung)

---

354 Z.B. werden das umstrittene Fracking oder das Verpressen von Frack-Fluid erst am Ende in einem Sonderbetriebsplan geprüft und zugelassen.

355 Roßnagel/Hentschel/Polzer, Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, 2012, 170f.

356 S. z.B. § 8 Satz 2 BImSchG.

357 S. zum vorläufigen positiven Gesamturteil ausführlich Roßnagel, DÖV 1995, 624 ff.

„(1) Für die Erteilung der Bewilligung gelten § 11 *Satz 1 bis Satz 5 und* Satz *6* Nr. 1*, 1a* und 6 bis ~~10~~ *11 sowie Satz 7* entsprechend".

In § 55 Abs. 1 Satz 3 (neu) BBergG wäre eine neue Nr. 9a mit folgendem Wortlaut zu ergänzen:[358]

„Die Zulassung eines Betriebsplanes im Sinne des § 52 ist zu erteilen, wenn

9a. (neu) *eine vorläufige Prüfung ergibt, dass die rechtlichen Voraussetzungen aller erforderlichen Betriebspläne im Hinblick auf die Aufsuchung und die Gewinnung für die gesamten Bergbauvorhaben vorliegen werden. Für die Bindungswirkung der vorläufigen Gesamtbeurteilung gilt § 11 Satz 3 entsprechend."*

Die vorgeschlagene Regelung würde sicherstellen, dass ein vorläufiges positives Gesamturteil verfahrens- und materiellrechtliche Genehmigungsvoraussetzung ist.[359] Damit könnten Fälle vermieden werden, in denen die Aufsuchung zulässig ist, jedoch die spätere Gewinnung der Bodenschätze verboten werden muss. Bereits bei der Erteilung der Erlaubnis und Bewilligung würde berücksichtigt, ob wesentliche Hindernisse einer Gewinnung der Bodenschätze entgegenstehen, auch wenn über diese Hindernisse erst in späteren Verfahrensschritten abschließend zu entscheiden ist.[360] Im Erlaubnis- und im Bewilligungsverfahren und zusammen mit den Betriebsplänen muss der Antragsteller auch Angaben machen, die bei einer vorläufigen Prüfung ein ausreichendes Urteil darüber ermöglichen, ob die rechtlichen Voraussetzungen im Hinblick auf die Aufsuchung und Gewinnung der gesamten Bergbauvorhaben vorliegen werden.

Diese Informationen des Antragstellers werden ergänzt durch die Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden und anderer betroffener Behörden nach §§ 15 und 54 Abs. 2 BBergG. Sie können so sehr früh schon die Informationen liefern, um über die Zulässigkeit des gesamten Abbauvorhabens (Aufsuchung und Gewinnung) entscheiden zu können. Darüber hinaus könnte die Öffentlichkeitsbeteiligung[361] dazu beitragen, wichtige Informationen auch für das vorläufige positive Gesamturteil zu sammeln.

4.7 Feldes- und Förderabgabe

Nach §§ 30 ff. BBergG unterliegen sowohl die Aufsuchung als auch die Gewinnung der Bodenschätze einer Pflicht, eine Feldes- bzw. eine Förderabgabe zu entrichten. Im Folgenden wird untersucht, ob und wenn ja wie die Feldes- und die Förderabgabe zum Ressourcenschutz beitragen oder so weiterentwickelt werden können, dass sie diese Aufgabe erfüllen. Hierzu wird zuerst die geltende Rechtslage dargestellt und werden Schwächen der Feldes- und der Förderabgabe identifiziert. Sodann wird bewertet, ob und in welchem Umfang die Feldes- und die Förderabgabe dem Interesse des Ressourcenschutzes dienen kann.

4.7.1 Geltende Rechtslage

Der Dritte Abschnitt des Bundesberggesetzes regelt die Feldes- und Förderabgabe. Nach § 30 Abs. 1 BBergG hat der Inhaber einer Erlaubnis zur Aufsuchung von Bodenschätzen zu gewerblichen Zwecken jährlich eine Feldesabgabe zu zahlen. Nach § 31 Abs. 1 Satz 1 und 2 BBergG hat der Inhaber einer Bewilligung oder der Bergwerkseigentümer jährlich für die innerhalb des jeweiligen Jahres aus dem Bewilligungsfeld gewonnenen oder mitgewonnenen bergfreien Bodenschätze eine Förderabgabe zu entrichten.

Grund für die Erhebung der Feldes- und der Förderabgabe ist die Tatsache, dass diese jeweils eine staatliche Leistung ausgleichen soll. Diese Leistung liegt nicht nur in der Erteilung der Erlaubnis oder Bewilligung selbst, sondern vor allem in der damit verbundenen Zulassung, eine an sich nicht erlaubte

---

358 Hierzu ist auch der Vorschlag in Kap. 4.4 zu beachten.

359 S. auch Roßnagel, Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel/Hentschel (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung, 2015, 109f.

360 S. über die vergleichbare Thematik über die Teilgenehmigung in BVerwGE 88, 286 (290), s. auch (301); BVerwGE 92, 185 (190f.).

361 S. hierzu den Vorschlag in Kap. 4.4.

Tätigkeit auszuüben und hierbei ausschließliche Rechte für sich in Anspruch nehmen zu dürfen.[362] Im Hinblick auf die Erlaubnis liegt dieses Recht darin, Dritte von der Aufsuchung auszuschließen und wenigstens zum Teil die planmäßig mitgewonnenen Bodenschätze sich als Aufsuchender anzueignen.[363] Die Bewilligung und das Bergwerkseigentum gehen mit einem absoluten Ausschluss Dritter sowie einer uneingeschränkten ausschließlichen Aneignungsbefugnis und der damit verbundenen Sicherung einer wirtschaftlichen Position einher.[364]

Die Feldesabgabe ist nur für die Erlaubnisse zu entrichten, die auf Grund von § 7 BBergG erteilt werden, alte Aufsuchungsrechte sind davon ausgenommen.[365]

Der Gesetzgeber sieht auch Möglichkeiten vor, die Verpflichteten von der Feldes- und von der Förderabgabe zu befreien. Die Landesregierungen sind entsprechend § 32 Abs. 2 BBergG ermächtigt, Vorschriften zur Befreiung von der Feldesabgabe und der Förderabgabe zu erlassen. Darüber hinaus ist die Förderabgabe nach § 31 Abs. 1 Satz 3 BBergG nicht zu entrichten, soweit die Bodenschätze „ausschließlich aus gewinnungstechnischen Gründen gewonnen und nicht wirtschaftlich verwertet werden“, es sei denn, es wird ein Untergrundspeicher nach Satz 4 errichtet. Die Ausnahme erfasst Fälle, in denen gewonnene bergfreie Bodenschätze nicht wirtschaftlich verwertet werden können. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn bei der Erdölförderung zwangsläufig Gase mitgefördert und entweder abgefackelt oder der Lagerstätte wieder zurückgeführt werden oder wenn bei der Gewinnung von Bodenschätzen bergfreie Bodenschätze aus bergtechnischen oder aus Sicherheitsgründen mitgewonnen werden müssen.[366]

Das Bundesberggesetz regelt in § 30 Abs. 3 und § 31 Abs. 2 die Grundlagen für die Bemessung der Abgaben. Die Bemessungsgrundlage der Feldesabgabe ist nach § 30 Abs. 3 BBergG der angefangene Quadratkilometer. Im ersten Jahr nach der Erteilung beträgt die Feldesabgabe fünf Euro je angefangenem Quadratkilometer und erhöht sich jedes folgende Jahr um weitere fünf Euro bis zum Höchstbetrag von 25 Euro je angefangenem Quadratkilometer. Auf die Feldesabgabe sind gemäß § 30 Abs. 3 Satz 2 BBergG die im Erlaubnisfeld in dem jeweiligen Jahr für die Aufsuchung getätigten Aufwendungen anzurechnen. Die Abgabe ist nach § 30 Abs. 2 BBergG an das Land zu entrichten, in dem das Erlaubnisfeld liegt. Liegt das Erlaubnisfeld auf dem Festlandsockel, ist die Feldesabgabe nach § 137 Abs. 1 Satz 2 BBergG an das Land zu entrichten, an dessen Küstengewässer das Erlaubnisfeld im Bereich des Festlandsockels angrenzt.

Die Bemessungsgrundlage für die Förderabgabe ist in § 31 Abs. 2 BBergG geregelt. Die Förderabgabe richtet sich nach dem Wert bergfreien Bodenschätze, die innerhalb des Feldes einer Gewinnungsberechtigung gewonnen und mitgewonnen wurden.[367] Entsprechend § 31 Abs. 2 BBergG beträgt die Förderabgabe zehn Prozent des Marktwertes, der für Bodenschätze dieser Art innerhalb des Erhebungszeitraums durchschnittlich erzielt wird. Es ist für einen Bodenschatz im gesamten Bundesgebiet derselbe Marktwert zugrunde zu legen, um eine Gleichbehandlung der Unternehmen sicherzustellen.[368] Für Bodenschätze, die keinen Marktwert besitzen, stellt die zuständige Behörde nach § 31 Abs. 2 Satz 2 BBergG den der Förderabgabe zugrunde zu legenden Wert fest. Die Abgabe ist nach § 31 Abs. 3 BBergG ebenfalls an das jeweilige Bundesland zu entrichten. Die Förderabgabe wird als Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens erhoben.[369]

Die bundesrechtlichen Grundsätze in §§ 30 und 31 BBergG können jedoch die Länder abändern. Die Landesregierungen werden durch § 32 Abs. 2 BBergG ermächtigt, durch Rechtsverordnung für einen

---

362 Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Hrsg.), Bundesberggesetz, 2013, § 30 Rn. 3.
363 Zydek, Amtliche Begründung zum Bundesberggesetz, 1980, 163, 167.
364 Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Hrsg.), Bundesberggesetz, 2013, § 30 Rn. 3.
365 S. Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Hrsg.), Bundesberggesetz, 2013, § 30 Rn. 4.
366 S. Boldt/Weller, Bundesberggesetz, § 31, Rn. 2.
367 Boldt/Weller, Bundesberggesetz, § 31, Rn. 1.
368 Boldt/Weller, Bundesberggesetz, § 31, Rn. 5. Allerdings berechnen in der Praxis die Bundesländer den Marktwert unterschiedlich.
369 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 220.

bestimmten Zeitraum Erlaubnisse, Bewilligungen und das Bergwerkseigentum auf bestimmte Bodenschätze oder in bestimmten Gebieten von der Feldes- und Förderabgabe zu befreien sowie einen abweichenden Betrag, eine andere Staffelung oder einen anderen Bemessungsmaßstab festzusetzen. Diese Ermächtigung haben die Bundesländer unterschiedlich stark genutzt, so dass sich die Regelungen zur Feldes- und Förderabgabe sehr stark im Hinblick auf die Bodenschätze und die Abgabenhöhe unterscheiden.

4.7.2 Schwächen der Feldes- und Förderabgabe

Die Feldes- und Förderabgabe ist von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ausgestaltet. Davon unabhängig stellt sich die Frage, ob dieses Instrument überhaupt einen Ressourcenbezug aufweist. Daher ist zu untersuchen, ob Feldes- und Förderabgaben einen Ansatzpunkt für einen schonenden und sparsamen Umgang mit Bodenschätzen vermitteln. Hierzu ist nach dem Sinn und Zweck der Abgaben zu fragen und die mögliche länderspezifische Ausgestaltung näher zu betrachten.

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BBergG erstreckt sich das Eigentum nicht auf bergfreie Bodenschätze. Diese Bodenschätze sind ein Gut der Allgemeinheit.[370] Das Gut der Allgemeinheit aufzusuchen und zu gewinnen, ist eine an sich unerlaubte Tätigkeit. Denn wer bergfreie Bodenschätze gewinnt, eignet sich dadurch Güter der Allgemeinheit an. Erst durch die Bergbauberechtigungen werden die unerlaubten bergbaulichen Tätigkeiten zulässig und die Unternehmen dürfen sich die Bodenschätze aneignen und für ihre wirtschaftliche Position nutzen. Um einen Teil der mit der Genehmigung verbundenen privaten Vorteile, die zu Lasten der Allgemeinheit gewonnen werden, auszugleichen, wurde die Feldes- und Förderabgabe eingeführt.

Daher führt das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Förderabgabe aus, dass diese „nicht Ausdruck einer Vermögensumschichtung im Sinne eines Entgelts für die Aufgabe einer eigentumsartigen Sachherrschaft des jeweiligen Landes an seinen Bodenschätzen [ist]. Sie stellt eine nicht nur einmalige Einnahme des betreffenden Landes dar, die diesem eine Teilhabe am wirtschaftlichen Erfolg der Förderunternehmen verschafft, die ein Gut der Allgemeinheit – als solches sind die zunächst in niemandes Eigentum stehenden Bodenschätze (§ 3 Abs. 1 und 3 BBergG) anzusehen – nach Maßgabe einer ihnen nach öffentlichem Recht verliehenen Befugnis wirtschaftlich verwerten dürfen.“[371]

Der Staat kann erlauben, diese Güter der Allgemeinheit zu fördern und wirtschaftlich zu verwerten, muss aber als „Sachwalter des Gemeinwohls“[372] zunächst die Befugnisse zum Abbau der bergfreien Bodenschätze erteilen (Erlaubnis und Bewilligung) und soll Abgaben auf die wirtschaftliche Verwertung dieser Bodenschätze erheben, um sich am wirtschaftlichen Erfolg der Förderunternehmen an der Nutzung des Guts der Allgemeinheit zu beteiligen. Im Gegensatz zu den bergfreien Bodenschätzen werden die Eigentümer der grundeigenen Bodenschätze in der Regel nicht mit der Feldes- und Förderabgabe belastet.[373]

Der Feldes- und Förderabgabe wird entgegen gehalten, dass sie die Bergbauunternehmen aufgrund ihrer Höhe nur wenig spürbar belaste und so die Aufsuchung der Bodenschätze nur gering steuere.[374] Zu beachten ist jedoch, dass die Feldes- und Förderabgabe gar nicht auf die Steuerung des Abbaus von Bodenschätzen ausgerichtet ist. Zweck der Feldes- und Förderabgabe ist gerade keine Kompensation der umweltbelastenden Tätigkeiten der Bergbauunternehmen. Die bundesrechtliche Abgabenhöhe ist vielmehr so ausgestaltet, dass sie die Bergbauunternehmen nicht von ihrer Bergbautätigkeit abschrecken soll.[375] Mit einer geringen Abgabenhöhe soll vielmehr der Zweck des Bundesberggesetzes, Rohstoffe zu sichern und abzubauen, unterstützt werden. Durch eine niedrige Abgabenhöhe wird es den

---

370 BVerfGE 72, 330 (410).
371 BVerfGE 72, 330 (410).
372 Kremer/Neuhaus gen. Wever, Bergrecht, 2001, Rn.145.
373 Ausnahmen ergeben sich aus § 137 BBergG und aus Sonderregelungen in ostdeutschen Ländern.
374 Zur Kritik der Besteuerung der Feldesabgabe Schulte, NJW 1981, 88 (91); Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 220.
375 Z.B. betrugen die Einnahmen aus der Feldesabgabe in Niedersachsen im Jahr 2012 342.178 Euro im Vergleich zu 138.845 Euro im Jahr 2010.

Unternehmen ermöglicht, weiterhin Bodenschätze abzubauen, was wiederum mit stetigen Einnahmen aus bergbaulichen Tätigkeiten für die Landeskasse verbunden ist. Der Zweck der Abgaben bietet keinen Ansatzpunkt für eine sparsame und schonende Inanspruchnahme der Bodenschätze.

Die Höhe der Feldesabgabe und ihre Zunahme mit fortschreitender Dauer der Aufsuchung unter Anrechnung der bei der Aufsuchung getätigten Aufwendungen zielen in erster Linie darauf, dass der Erlaubnisinhaber seine Aufsuchungsarbeiten beschleunigt. Erst nachrangig kommt die Erzielung von staatlichen Einkünften in Betracht.[376] Ähnlich stellt sich die Situation bei der Förderabgabe dar. Häufig verzichten die Länder auf die Erhebung diese Abgabe. Da die Einnahmen im Länderfinanzausgleich zu berücksichtigen sind, bewirken höhere Abgaben nicht immer einen finanziellen Vorteil.[377]

Die Landesregierungen besitzen einen sehr weiten Spielraum, nach § 32 Abs. 2 BBergG für bestimmte Zeiträume auf bestimmte Bodenschätze oder in bestimmten Gebieten von der Feldes- und Förderabgabe zu befreien, für die Feldesabgabe einen abweichenden Betrag und eine andere Staffelung festsetzen und für die Förderabgabe einen abweichenden Prozentsatz oder Bemessungsmaßstab festzulegen. Die Voraussetzungen hierfür sind so geschaffen, dass sie die Bedürfnisse nach unterschiedlicher Handhabung für die verschiedenen Bodenschätze berücksichtigen können.[378] Folglich können die Regelungen der Länder sehr unterschiedlich ausfallen. Dementsprechend werden die Bergbauunternehmen innerhalb eines Bundeslandes und innerhalb der Bundesrepublik unterschiedlich behandelt. Das ist jedoch zum Teil gerechtfertigt, da die Rohstoffvorkommen eine unterschiedliche Qualität aufweisen, ihre Aufsuchung und Gewinnung unterschiedliche Anstrengungen der Unternehmen erfordern, in den Regionen unterschiedliche wirtschaftliche Verhältnisse mit Unterschieden im Arbeitsmarkt herrschen und differenzierte Wirtschafts- und Beschäftigungspolitiken erfordern. Durch eine von Bundesland zu Bundesland unterschiedliche Ausgestaltung der Abgabenhöhe und des Abgabenobjekts werden die Preisentwicklung der Bodenschätze und die Lage der Unternehmen am Markt jedoch unmittelbar beeinflusst. Der große Spielraum der Länder gewährleistet einerseits, dass die Aufsuchung und Gewinnung der Bergschätze im Blick auf die lokalen länderspezifischen Verhältnisse ausgestaltet werden kann. Anderseits verhindert der Spielraum eine Steuerung nach Gesichtspunkten des Ressourcenschutzes.

4.7.3 Stärkung des Ressourcenschutzes?

Da die bergrechtliche Feldes- und Förderabgabe keine Steuerungswirkung auf die Bergbauunternehmen im Hinblick auf die sparsame und ressourcenschonende Aufsuchung und Ausbeutung von Bodenschätzen entfalten, stellt sich die Frage, ob sie durch Änderung der geltenden Regelungen einen Beitrag zum Ressourcenschutz leisten können.

Zunächst könnte daran gedacht werden, die Feldesabgabe (deutlich) zu erhöhen. Hiermit könnte erreicht werden, dass die Unternehmen über ihre Tätigkeiten nachdenken und gegebenenfalls von einer weiteren Nutzung der Bodenschätze absehen oder diese nachhaltig gestalten, indem sie zum Beispiel sparsam mit den Bodenschätzen wirtschaften oder geöffnete Flächen vollständig ausnutzen. Gleichzeitig würden die Abgabe ihren Zweck des Ausgleichs für eigentumsgleiche Rechte besser erfüllen können. Die Erhöhung der Abgabe würde sich aber nicht zielgerecht, wirkungsvoll und direkt auf die Ressourcenschonung auswirken, da dies nicht der Zweck der Abgabe ist.[379] Vielmehr ist allenfalls eine mittelbare Wirkung durch einen Nebeneffekt möglich, wenn die Erhöhung bewirkt, dass Bergbauunternehmen auf Grund der Verteuerung der Aufsuchung der bergfreien Bodenschätze beginnen, die Bodenschätze intensiver und umfangreicher an bereits genehmigten Standorten auszubeuten.

Dagegen würde die Erhöhung der Förderabgabe keinen vergleichbaren Anreiz bewirken, weil sie sich an der geförderten Menge orientiert und damit gleich hoch ist, unabhängig davon, ob der Rohstoff an einem alten oder einem neuen Standort gefördert wird. Auch ist ihr Anreiz zur Ressourcenschonung

---

376 Kremer/Neuhaus gen. Wever, Bergrecht, 2001, Rn. 148.
377 S. hierzu Bizer/Boßmeyer, Regionalökonomische Auswirkungen des Fracking, 2012, 56 ff.
378 So auch Vitzthum/Piens, in: Piens/Schulte/Vitzthum (Hrsg.), Bundesberggesetz, 2013, § 32, Rn. 1f.
379 Der Zweck der Ressourcenschonung würde den ursprünglichen Ausgleichszweck verfälschen, s. Kap. 4.6.1.

gering, soweit die Konkurrenz es zulässt, die Erhöhung der Abgabe an nachfolgenden Stufen der Vermarktungskette bis zum Verbraucher weiterzugeben. Allenfalls mittelbar könnte ein Anreiz zur Ressourcenschonung eintreten, wenn die Nachfrage der Kunden sinkt und damit der Abbau der Rohstoffe eingeschränkt wird, weil der Absatzmarkt schrumpft. Allerdings kann dieser Effekt nicht zielgerichtet gesteuert werden, sondern entwickelt sich als bloße Nebenfolge der Preispolitik.

Wollte man die Abgabe auch zum Ressourcenschutz nutzen, wäre es sinnvoll zwischen regional genutzten Bodenschätzen wie Kies und Sand und anderen, weltweit genutzten Bodenschätzen zu unterscheiden. Bei regional genutzten Bodenschätzen würde sich die ausnahmslose und spürbare Erhöhung der Abgabe als Verteuerung der Rohstoffe auf dem regionalen Markt niederschlagen und eventuell die Nachfrage reduzieren.

Dagegen würde dies für weltweit gehandelte Bodenschätze wie Öl, Gas und Kohle nur für die heimischen Rohstoffe gelten. Diese würden verteuert und weniger nachgefragt. Dies würde den Abbau in Deutschland eventuell verringern, nicht jedoch weltweit, weil deutsche Nachfrager und Nachfrager aus anderen Ländern dann Öl, Gas und Kohle aus anderen, billigeren Quellen beziehen würden. Die Rohstoffe aus diesen Quellen werden oft unter schlechteren Sozial- und Umweltstandards – sei es wegen noch unzureichender rechtlicher Rahmenbedingungen oder aufgrund eines schwachen Vollzugs[380] – gewonnen als in Deutschland. Deutsche Anbieter hätten zudem einen Wettbewerbsnachteil, der letztlich nicht durch Ressourceneinsparungen gerechtfertigt werden könnte und für Umwelt- und Klimaschutz vielfach Nachteile verursachen würde.

Ohne Änderungen der Rahmenbedingungen für die Bundesländer, fehlt diesen ein Anreiz, die Abgaben zu erhöhen und einzuziehen. Zwar könnte die Ermächtigung für die Länder zu abweichenden Regelungen in § 32 BBergG gestrichen werden. Da aber die Möglichkeit, schnell auf veränderte Erfordernisse und Interessen zu reagieren, sinnvoll ist,[381] sollte die Verordnungsermächtigung erhalten bleiben. Allerdings könnten die Ausnahmen bundeseinheitlich geregelt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, könnte die Verordnungsermächtigung auf den Bundesminister für Wirtschaft und Energie übertragen werden. Hiergegen ist jedoch einzuwenden, dass die bundeseinheitlich geregelten Ausnahmen nicht in der Lage wären, lokale Gegebenheiten angemessen zu berücksichtigen. Die Voraussetzungen in § 32 Abs. 2 BBergG sind so ausgestaltet, dass grundsätzlich auf die geschilderten Situationen wirkungsvoll nur auf Landesebene reagiert werden kann. Die dargestellten Ausnahmefälle können bundeseinheitlich schwer bewertet werden und würden derartige Regelungen erschweren, wenn nicht sogar unmöglich machen. Politisch ist mit einem großen Widerstand der Länder sowohl gegen die Aufhebung der geltenden Ermächtigungsgrundlage als auch gegen eine bundeseinheitliche Regelung zu rechnen. Aus beiden Gründen wären solche Änderungen in der Praxis kaum umsetzbar.

Weiterhin könnte darüber nachgedacht werden, die in § 32 Abs. 2 BBergG enthaltenen Ausnahmeregelungen für die Länder einzuschränken. Die hier geregelten Ausnahmetatbestände müssten neu und enger gefasst werden. So könnte eine Befreiung von der Feldes- und Förderabgabe für bestimmte Bodenschätze oder in bestimmten Gebieten zeitlich auf eine bestimmte Anzahl an Monaten oder Jahren begrenzt werden. Die Länder hätten dann zwar immer noch die Möglichkeit, von der Feldes- und Förderabgabe zu befreien, wären aber an die dann bundesweit geltende zeitliche Grenze gebunden. Auch könnte eine Befreiung von der Feldes- und Förderabgabe dann ausgeschlossen sein, wenn neue Flächen für die Aufsuchung und Gewinnung in Anspruch genommen werden. Letztlich würde aber jeder Versuch, die Ausnahmemöglichkeiten einzuschränken, auf Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung stoßen und den Widerstand der Länder provozieren.

Daran zu denken wäre auch, den mit der Feldes- und Förderabgabe verfolgten Zwecks zugunsten des Ressourcenschutzes auszuweiten. Damit würde jedoch der ursprünglich sinnvolle Ausgleichszweck der §§ 30 und 31 BBergG[382] verfälscht. Auch wenn in § 1 BBergG der Schutz der Ressourcen als zusätz-

---

380 S. das Forschungsprojekt UmSoRess, http://www.umweltbundesamt.de/umweltfragen-umsoress.

381 S. die Gründe für ein Abweichen in Kap. 4.6.2.

382 S. Kap. 4.6.1.

licher Zweck eingeführt würde, können die Feldes- und Förderabgabe nicht beiden Zwecken angemessen gerecht werden. Geht es um die sparsame Nutzung der bergfreien Bodenschätze, müsste die Wirkung der Abgaben über die bloße Beteiligung an der wirtschaftlichen Verwertung der bergfreien Bodenschätze hinausgehen. Hierfür wäre ein zusätzlicher Lenkungszweck erforderlich, der zielgenau auf die Inanspruchnahme der Ressourcen wirkt.

Um eine effektive Steuerung der Ressourceninanspruchnahme zu bewirken, sollte deshalb besser eine neue Lenkungssteuer geschaffen werden, die gezielt Einfluss auf die Motivation der Adressaten nimmt und deren gesetzgeberische Entscheidung deutlich erkennbar ist. Sie würde die Verhaltenssteuerung (weniger Verbrauch von Bodenschätzen) als Hauptzweck verfolgen. Einnahmen für den Staat wären nur ein Nebenzweck.[383] Wird der Gesetzgeber lenkend tätig, muss der Lenkungszweck auf einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung beruhen.[384] Da der ursprüngliche Zweck der Feldes- und Förderabgabe in der Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg der Nutzung eines Gutes der Allgemeinheit und im Ausgleich der Übertragung eigentumsgleicher Rechte besteht, würde eine Ausweitung die Lenkungsfunktion zugunsten der Ressourcenschonung nicht klar erkennen lassen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass auch wenn die Schwächen der Feldes- und der Förderabgabe beseitigt würden, diese Abgaben keine direkten Wirkungen auf die Ressourceninanspruchnahme entfalten könnten. Das bergrechtliche Abgabenregime als möglicher Ansatzpunkt für den Ressourcenschutz wird daher hier nicht weiter untersucht. Stattdessen müssen neue effektive und zielgerechte ökonomische Instrumente für den Ressourcenschutz entwickelt werden.[385]

---

383 S. Hendler/Heimlich, ZRP 2000, 325(325); Weber-Grellet, NJW 2001, 3657 (3657); mit einer Lenkungssteuer verpflichtet der Gesetzgeber den Bürger nicht rechtsverbindlich zu einem bestimmten Verhalten, sondern motiviert ihn finanzwirtschaftlich durch Sonderbelastung eines unerwünschten oder durch steuerliche Verschonung eines erwünschten Verhaltens, um so letztendlich auf eine bestimmte Verhaltensweise (Tun oder Unterlassen) hinzuwirken, s. BVerfGE 110, 274 (292); 98, 106 (117).

384 Neben anderen Voraussetzungen muss der Lenkungszweck von einer erkennbaren gesetzgeberischen Entscheidung getragen sein, s. BVerfGE 110, 274 (293), BVerfGE 73 (112f.).

385 S. hierzu Kap. 7.

5 Ressourcenschutz in Industrieanlagen

Rohstoffe werden in Industrieanlagen zu Produkten verarbeitet, die dann auf den Markt gebracht werden. Neben den Anforderungen an Produkte entscheidet die Art und Weise der Produktion, wieviel Rohstoffe für die Produktion benötigt und in dieser verarbeitet werden. Ziel muss es sein, möglichst wenige Rohstoffe für die Produktion zu verwenden und möglichst viele Produkte aus den eingesetzten Rohstoffen zu gewinnen. Auch komme es darauf an, kritische Rohstoffe durch andere, in größeren Mengen verfügbare Rohstoffe zu ersetzen und die eingesetzten Rohstoffe, die nicht in die Produkte eingehen, innerhalb der Produktion wiederzuverwenden oder zu verwerten.

Das Kapitel untersucht, wie der anlagenbezogene Ressourcenschutz durch rechtliche Instrumente weiterentwickelt werden kann.[386] Hierfür werden vorhandene Ansatzpunkte zum Ressourcenschutz im Bundesimmissionsschutzgesetz dargestellt und Möglichkeiten aufgezeigt, den Ressourcenschutz effektiver zu gestalten. Insbesondere werden Vorschläge erarbeitet, wie eine Ressourcengrundpflicht für genehmigungsbedürftige Anlagen ausgestaltet werden kann. Dabei wird die Frage beantwortet, inwieweit eine rohstoffliche Inputsteuerung des Produktionsprozesses im Immissionsschutzrecht erforderlich und möglich ist. Abschließend wird geprüft, welche Ergebnisse auch auf nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen zu übertragen sind.

5.1 Ressourcenschutz im geltenden Immissionsschutzrecht

Bevor nach Verbesserungen des Ressourcenschutzes gefragt werden kann, ist eine Übersicht zu den bundesimmissionsschutzrechtlichen Regelungen erforderlich, die sich auf die Inanspruchnahme von Ressourcen auswirken.

5.1.1 Grundpflichten der Anlagenbetreiber

Die Grundpflichten aus § 5 Abs. 1 BImSchG setzen die in § 1 BImSchG benannten Ziele um und formen für Anlagenbetreiber vollziehbare Anforderungen, die durch den Verordnungsgeber und die Behörden durchsetzbar gemacht werden.[387] Den Schutz der Ressourcen sprechen die Betreiberpflichten in § 5 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 BImSchG an. Dabei erfasst die Vorsorgepflicht den Schutz der Ressourcen „Boden, Wasser, Luft“ unmittelbar und den Schutz von Rohstoffen reflexhaft. Dagegen sind die Grundpflicht der sparsamen und effizienten Energieverwendung und die Grundpflichten zur Vermeidung und Verminderung der Abfälle Bestandteile der Umweltvorsorge[388] und wirken unmittelbar auf die Verwendung von Rohstoffen. Im Folgenden wird dargestellt, wie die Grundpflichten aus § 5 Abs. 1 Nr. 2, 3 und 4 BImSchG die Ressourcenschonung beeinflussen.

5.1.1.1 Vorsorge als Gebot der Ressourcenschonung

Entsprechend § 1 Abs. 1 BImSchG ist dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen. In dieser Vorgabe findet das Vorsorgeprinzip Ausdruck.[389] Soweit es sich um eine genehmigungsbedürftige Anlage handelt, muss Vorsorge gemäß § 1 Abs. 2 Spiegelstrich 2 BImSchG nicht nur gegen schädliche Umwelteinwirkungen geleistet werden, sondern auch gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen. Diese Ausweitung der bis dahin auf Emissionen beschränkten Vorsorge wurde durch das Artikelgesetz 2001 aufgenommen.[390] Um diesen Vorsorgezweck für Anlagenbetreiber verpflichtend und für Behörden vollziehbar zu machen, ist die Vorsorge als Grundpflicht der genehmigungsbedürftigen Anlagen in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG formuliert worden. [391]

---

386 Das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm sieht auch für diesen Bereich im Handlungsansatz 18 die Prüfung der verstärkten Integration des Ressourcenschutzgedankens vor, BMU, ProgRess I, 2012, 65.

387 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 4.

388 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 511; OVG Koblenz, UPR 1993, 450 (451).

389 Jarass, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 384; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 1 BImSchG, Rn. 23.

390 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 132.

391 Der abstrakte Schutzgrundsatz des § 1 BImSchG wird für Behörde und Anlagenbetreiber durch die Grundpflichten in § 5 BImSchG handhabbar gemacht, s. Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 4.

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz bezweckt ein lückenloses Schutzkonzept, indem es Maßnahmen der Gefahrenabwehr und Vorsorge gewährleisten will.[392] Die Vorsorgepflicht greift immer auch dort, wo die Schutzpflicht an ihre Grenzen stößt: Die Vorsorgepflicht ermöglicht anders als die Schutzpflicht, Maßnahmen gegen Umweltbelastungen zu ergreifen, auch wenn die wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Umweltbelastungen und deren Bewertungen noch keine Gefahr begründen, eine Verbesserung der Umweltverhältnisse (Sanierungskomponente) zu erzielen sowie Lücken zu schließen, die beim Umgang mit der Ressource Luft entstehen.[393] Darüber hinaus geht es hier nicht um eine punktuelle Abwehr an der Anlage, sondern die Vorsorgepflicht berücksichtigt systematisch verschiedene Wirkungen an unterschiedlichen Stellen.[394]

Die Pflicht zur Vorsorge aus § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist sehr offen formuliert. Die Offenheit ist als „Aufforderung zu begreifen, die Vorsorgepflicht zeitgerecht und risikoadäquat zu konkretisieren".[395] Die Vorsorge kann mehrere unterschiedliche Zwecke haben, die nebeneinander stehen oder miteinander verbunden sind.[396] Sie ist ein „multifunktionales Gebot".[397] Die Rechtsprechung hat das Nebeneinander unterschiedlicher Zwecke der Vorsorge anerkannt. In der Entscheidung zum Dampfkraftwerk Marbach[398] hat das Bundesverwaltungsgericht drei mögliche Zwecke der Vorsorgepflicht benannt: die Einhaltung eines Sicherheitsabstands von der Schädlichkeitsschwelle, die Erhaltung noch unbelasteter Freiräume und die Risikosteuerung. In seiner Entscheidung zum Heidelberger Fernheizwerk[399] bestätigte das Gericht, dass Vorsorge der Risikosteuerung dient.

Auch die Ressourcenvorsorge ist ein Zweck der Vorsorgepflicht.[400] Sie ist nicht von dem Gebot der Risikovermeidung und -minderung gedeckt, da es nach diesen beiden Aspekten der Vorsorge notwendig sein kann, auch Zwecke zu verfolgen und Maßnahmen zu ergreifen, die dem Ressourcenschutz entgegenstehen. Infolgedessen ist es für ein umfassendes Konzept der Vorsorge notwendig, dass die Ressourcenvorsorge als eigenständiges Ziel neben der Risikovorsorge verstanden wird.[401] Die Ressourcenvorsorge folgt einem Konzept für umweltverträgliches Wirtschaftswachstum[402] und hat die Funktion, eine dauerhafte umweltgerechte Entwicklung für die kommenden Generationen gemäß Art. 20a GG zu gewährleisten.[403] Im Gegensatz dazu greift die Risikovorsorge nur, soweit ein Besorgnispotential entsteht.[404] Die Risikovorsorge hat die Aufgabe, Sicherheitsreserven zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen zu schaffen.[405] Damit geht die Anforderung der Ressourcenvorsorge über den Bereich der Risikovorsorge hinaus. Die Ressourcenvorsorge ist keine Reaktion auf Besorgnis, wie die Risikovorsorge, sondern vielmehr ein dauerhafter Auftrag der Hoheitsträger und Anlagenbetreiber, Ressourcen zu schonen. Da die Funktionen unterschiedlich sind, können sich auch die erforderlichen Maßnahmen unterscheiden. Beispielweise könnte es im „Reinluftgebiet" unverhältnismäßig sein, aus Gründen der Risikovorsorge Emissionen zu reduzieren, da es in dem Gebiet eine geringe Vorbelastung gibt und das Fehlen konkurrierender Emittenten auch das Risiko mindert.[406] Unverhältnismäßig wäre hierbei die Vermeidung geringer Risiken, da der finanzielle Aufwand und der Nutzen für den Umweltschutz nicht in einem angemessenen Verhältnis stehen würden. Im Gegensatz zur Risikovorsorge dürften jedoch die Maßnahmen der Ressourcenvorsorge zulässig sein, da die Ressourcenvorsorge darauf zielt, die Ressource „saubere Luft" als solche zu bewahren. Zudem ermöglicht die Ressourcenvorsorge

392 OVG Lüneburg, GewArch 1978, 347; VGH Bayern, BayVBl. 1989, 532; Wagner, NuR 1988, 75f.; Reich, Gefahr –Risiko – Restrisiko, 27 ff., 177 ff.
393 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 355 ff.
394 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 153.
395 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 369.
396 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 368, 373 ff.
397 BVerwGE 65, 313 (320f.); BVerwG, UPR 1995, 197.
398 BVerwGE 65, 313 (320).
399 BVerwGE 69, 37 (43f.).
400 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 395; Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2016, § 3, Rn. 5.
401 Roßnagel, in: Koch/Pache/Scheuing/Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 395 ff.
402 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2016, § 3, Rn. 8.
403 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2016, § 3, Rn. 8.
404 Kutscheidt, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, 439.
405 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 395.
406 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 396.

nicht nur, die Risiken für Nachbarn zu berücksichtigen, sondern auch die Situation der Umgebung zu beachten.[407] Dies ist besonders wichtig, da die Problematik der Ressourcen sich nicht auf ein bestimmtes Gebiet begrenzen lässt. Vielmehr stellt sich das Ressourcenproblem auf nationaler wie auf internationaler Ebene. Die Ressourcenvorsorge als Teil der Vorsorge gilt aber ebenfalls nicht schrankenlos, sondern ist durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt.[408]

Soweit Ressourcen in Anspruch genommen werden, gebietet das Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgrund des Vorsorgeprinzips, die Maßnahmen zu ergreifen, die eine sparsame Ressourcennutzung gewährleisten. Dabei nennt § 1 Abs. 2 BImSchG die Ressourcen „Luft, Wasser und Boden". Diese Ressourcen der Allgemeinheit stehen nicht unbeschränkt zur Verfügung.[409] Wer etwa Schadstoffe in die Luft einleitet, „privatisiert Ressourcen der Allgemeinheit".[410] Nach Art. 20a GG[411] soll der Staat Luft als natürliche Lebensgrundlage so „verwalten", dass „jeder nur den jeweils unvermeidbaren Anteil an ihr nutzt".[412] Ferner ist mit den Ressourcen „unbelasteter Freiraum und Boden" schonend umzugehen.[413] Dies lässt sich mit der Zielsetzung der Vorsorge begründen, „die Belastbarkeit der Natur nicht völlig aus(zu)schöpfen, um ein weiteres Wachstum der menschlichen Gesellschaft und Wirtschaft zu ermöglichen und um wenig belastete Freiräume zur Regeneration des Umweltsystems zu erhalten".[414] Die raumbezogenen Maßnahmen,[415] wie Abstände und die räumliche Verteilung, gehören als nachvollziehbare Abwägung zum Vorsorgegebot, jedoch ohne dass die Vorsorge ein Planungsermessen oder einen „kognitiven Planungs- und Beurteilungsspielraum" begründet.[416] Vorsorge bedeutet auch Nachweltschutz, d.h. Emissionen müssen so begrenzt und gesenkt werden, dass nach Art. 20a GG die natürlichen Lebensgrundlagen für die künftigen Generationen bewahrt bleiben und sie Freiraum zur Gestaltung des Lebensraums haben.[417] Aus dem Grund der verfassungsrechtlich geschützten Interessen der künftigen Generationen sind die Grundrechtseinschränkungen heutiger Bertreiber geboten und gerechtfertigt.[418]

Fraglich ist, ob neben den ausdrücklich erwähnten Ressourcen „Luft, Wasser und Boden" auch Rohstoffe von der Funktion der Ressourcenvorsorge erfasst sind. Der Aufgabe des Art. 20a GG, Rohstoffe für künftige Generationen zu bewahren, würde eine solche interpretatorische Ausweitung auf Rohstoffe entsprechen. Maßstab der Vorsorgepflicht nach §§ 1 und 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist jedoch die Umweltbelastung, die durch die Umwandlung von Rohstoffen in industriellen Fertigungsprozessen entsteht, nicht deren Seltenheit oder Verfügbarkeit. Eine Rohstoffvorsorge kann daher nur als Rechtsreflex angenommen werden. Da eine Wirkungskette zwischen der Inanspruchnahme von Rohstoffen und dem Entstehen von Emissionen besteht, beeinflussen Variationen bei der Menge und Schädlichkeit der Einsatzstoffe auch die Menge und die Gefährlichkeit der Emissionen. Die Emissionen können sowohl durch direkte als auch indirekte Inanspruchnahme der Rohstoffe bedingt sein.[419] Insofern beschränken Emissionsbegrenzungen indirekt auch die Inanspruchnahme von Rohstoffen.

Insofern wird die Auffassung, dass der Ressourcenschutz eigentlich Bestandteil des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ist, auch von der Integrationsklausel in § 1 Abs. 2 Spiegelstrich 1 und § 5 Abs. 1 BImSchG gestützt, denn gezielt wird mit dem Bundes-Immissionsschutzgesetz „ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt" und damit die Vorbeugung aller Umweltbelastungen bezweckt. Die

---

407 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 396.
408 S. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 159.
409 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 395.
410 Sendler, UPR 1983, 40.
411 Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 20a GG, Rn. 36.
412 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 395.
413 Kutscheidt, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, 440.
414 Zu dieser „Freiraumthese" s. z.B. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2016, § 3, Rn. 4.
415 So Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 153.
416 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 400f.
417 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 398; Ossenbühl, NVwZ 1986, 161 (163); Ritter, NVwZ, 1987, 929; Schröders, Vorsorge, 90.
418 Ossenbühl, NVwZ 1986, 163; Ritter, NVwZ 1987, 932.
419 S. auch Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 27.

Integrationsklausel fordert bei genehmigungsbedürftigen Anlagen „die ganze Wirkungskette von Stoffströmen“[420] zu berücksichtigen. Daher sind alle Ursachen von Umweltbelastungen (direkte und indirekte) zu beachten. Soweit der Umgang mit Rohstoffen Umweltbelastungen verursacht, ist dieser in die Wirkungskette einzubeziehen. Diese Sicht wird auch durch die Überlegung gestützt, dass das geforderte „hohe Schutzniveau für die Umwelt insgesamt“ Vorsorgemaßnahmen erfordert, die „langfristig eine Verbesserung der Umweltbedingungen“[421] herbeiführen. Mit dieser Sanierungskomponente der Vorsorge „soll dem Entstehen künftiger Umweltschäden nicht nur dadurch vorgebeugt werden, dass das Erreichen der jetzt als schädlich angesehenen Umwelteinwirkungen vermieden wird, sondern es soll auch eine Verbesserung der Umweltverhältnisse erstrebt werden“.[422] Die Vorsorge muss die gesamte Ausgangssituation beeinflussen, zu der die Umweltschäden zurückführen können.[423]

Allerdings dürfte es ohne gesetzliche Klarstellung schwer sein, dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ein unmittelbares und vollziehbares Gebot der Verminderung der Ressourceninanspruchnahme und des Einsatzes ressourcenschonender Einsatzstoffe zu entnehmen. Der Vorsorgezweck des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG ist in seiner Auslegung umstritten.[424] Ohne die Klarstellung der Ressourcenschonung als selbstständige Grundpflicht der Betreiber werden eine umfassende Bewertung der Ressourceninanspruchnahme und davon abgeleitete Maßnahmen behindert. Eine Klarstellung durch Erweiterung der Grundpflichten würde den Ressourcenschutz stärken. Ohne die ausdrückliche Verpflichtung der Ressourcenvorsorge lassen sich ressourcenschonende Einsatzstoffe und deren Einsatz im Unternehmen kaum durchzusetzen, wenn sie höhere Kosten verursachen. Der Ressourcenschutz würde daher gestärkt, wenn die Ressourcenschonung als Gebot konkretisiert würde.

5.1.1.2 Abfallvermeidung und -verwertung als Gebot zur Ressourcenschonung

Die Pflicht zur Vermeidung und Verminderung der Abfälle gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG kann ebenfalls eine Verringerung des Rohstoffverbrauchs bewirken.[425] Eine Vermeidungsmaßnahme ist etwa eine Neueinführung der im Prozessverfahren entstandenen Stoffe in den Betriebslauf.[426] Auch die Wiederverwendung oder Verwertung von Stoffen kann die direkte Inanspruchnahme von Rohstoffen vermindern.[427] Ebenfalls ist die Entstehung geringerer Mengen an Abfall im Rahmen des Immissionsschutzrechts als Vermeidung von Abfällen zu verstehen.[428] Außerdem führt die anteilige Reduktion und Substitution abfallintensiver Einsatzstoffe zu einer Verringerung von Abfällen.[429]

Begrenzt wird diese Pflicht nicht nur durch die technische Möglichkeit und die Zumutbarkeit, sondern auch durch die Grundpflicht aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG. Die Schutzpflicht fordert, dass keine schädlichen Umweltauswirkungen oder sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen entstehen. Damit können Produktionsabfälle oder Einsatzstoffe nicht (neu) verwendet werden, wenn die Anforderungen der Schutzpflicht nicht erfüllt sind.

Aber auch diese Betreiberpflicht bezweckt nicht in erster Linie eine Rohstoffvorsorge als eigenständiges Ziel, sondern eine Verringerung der Umweltbelastung durch eine Reduzierung der Abfälle. Obwohl sich die Grundpflicht zur Abfallvermeidung und Abfallverminderung auf die Ressourcenschonung auswirkt, liegt ihr Schwerpunkt darauf, die Abfallentstehung zu vermeiden.[430] Sie setzt damit am Ende des

---

420 Frenz, in: Kotulla, BImSchG, § 1 Rn. 70.
421 Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 2016, § 1 BImSchG, Rn. 23.
422 OVG Berlin, DVBl. 1979, 160; VGH Baden-Württemberg, GewArch. 1980, 201; BGHZ 64, 220 (223); Wolf, Stand der Technik, 388.
423 Feldhaus, UPR 1987, 6.
424 S. zu den umstrittenen Vorsorgezwecken Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 363 ff.
425 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 27.
426 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 182.
427 S. hierzu Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 27.
428 Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 78.
429 OVG Koblenz, UPR 1993, 450 (451).
430 Im Bundes-Immissionsschutzgesetz fehlt eine Definition von Abfall; hier kann aber auf den Abfallbegriff des § 3 Abs. 1 KrWG zurückgegriffen werden. Dies kann aus § 5 Abs. 1 Nr. 3 Halbsatz 4 BImSchG abgeleitet werden, da die Verwertung und Beseitigung von Abfällen nach den Vorschriften des KrWGes erfolgt.

Produktionsprozesses an und konzentriert sich auf den Output der Anlage. Sie zielt nicht unmittelbar darauf, den Input der Rohstoffe zu steuern. Wenn sie zu einer Verringerung der Menge und Gefährlichkeit von Abfällen führt, bleibt das Risiko einer Übernutzung der Ressourcen. Diese könnte nur eine direkte Pflicht zur Ressourcenschonung (gemeint sind vor allem Rohstoffe und Wasser als Einsatzsubstanzen für Anlagen) in der Anlage steuern.

5.1.1.3 Energieeinsparpflicht als Gebot zur Schonung der Energieressourcen

Die Grundpflicht, Energie sparsam und effizient zu nutzen, verpflichtet dazu, die Inanspruchnahme von Energieressourcen so weit wie möglich zu vermindern,[431] ohne dabei eine Energieart zu bevorzugen.[432] Die Pflicht soll zur umweltfreundlichen Energienutzung beitragen.[433] Auch diese Betreiberpflicht zielt vor allem darauf, die Belastungen der Umwelt durch die Nutzung von Energie zu verringern. Dass dadurch die Ressource „Energierohstoffe" geschont wird, ist ein willkommener Nebenaspekt.

In der Literatur wird darüber gestritten, ob die „Sparsamkeit" eine eigenständige Bedeutung hat und ob dieser Begriff nicht in Bezug auf die Energieverwendung überflüssig sei.[434] Es wird behauptet, dass der Schwerpunkt der Grundpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG auf der effizienten Energieverwendung liege.[435] Hierfür spreche insbesondere § 4d der 9. BImSchV, nach dem „insbesondere Angaben über Möglichkeiten zur Erreichung hoher energetischer Wirkungs- und Nutzungsgrade, zur Einschränkung von Energieverlusten sowie zur Nutzung der anfallenden Energie" in den Antragsunterlagen enthalten sein müssen. Diese Betonung der inhaltlichen Ausfüllung der Energieeffizienz dürfte darin liegen, dass sich die Effizienz als Mittel zu Energieeinsparung leicht messen und kontrollieren lässt. Dagegen beschreibt die Sparsamkeit ein Ziel der Gestaltung der Industrieanlage und ihrer Prozesse, für die es keine Grenzwerte gibt.[436] Der Gesetzgeber wollte mit der eigenständigen Erwähnung der Sparsamkeit sicherstellen, dass neben der Energieeffizienz bei einem vorgegebenen Betriebszweck auch dieses Gestaltungsziel, das auch eine Überprüfung dieses Zwecks beinhaltet, zur Betreiberpflicht wird.[437] Der Anlagenbetreiber soll überlegen, ob der Zweck durch sparsameren Einsatz der Stoffe genauso erfüllt oder ob der Zweck zugunsten der Sparsamkeit verändert werden kann. Beispielweise soll erwogen werden, regenerative Energien statt fossiler Energieträger zu verwenden oder den Einsatz der regenerativen Energien anteilig zu erhöhen. Die Sparsamkeit hat somit einen eigenen Regelungsgehalt und ist deswegen als selbständige Anforderung neben dem Gebot der effizienten Energieverwendung zu sehen.

Hierfür spricht auch die Bestimmung des Stands der Technik im Rahmen der Vorsorge. Nach § 3 Abs. 6 BImSchG i.V.m. Nr. 9 der Anlage zu dieser Vorschrift ist unter anderem der „Verbrauch an Rohstoffen und [die] Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe" zu berücksichtigen. Allerdings ist die Schonung der Rohstoffe im Rahmen der Vorsorge kein selbständiger Zweck, sondern vielmehr ein Kriterium für den Stand der Technik, das neben anderen in der Abwägung zu berücksichtigen ist. Da in der Abwägung alle Belange gegen und untereinander gewichtet werden müssen und der Grundsatz des integrierten Umweltschutzes erfüllt werden muss, kann der Belang der Einsparung von Rohstoffen in der Abwägung auch überwunden werden, insbesondere wenn die Energieeinsparung zu einer höheren Umweltbelastung führt und der Nutzen sehr gering ausfällt.

---

431 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 32.

432 Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 204.

433 Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 199; Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 555.

434 S. hierzu grundlegend Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 398f.; Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 125f. benutzen im Hinblick auf diese Thematik den Begriff „Ressourceneffizienz".

435 Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 100.

436 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 398; Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 204; Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 96; BT-Drs. 14/4599, 127.

437 So Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 399.

Durch § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG hat diese bereits in der Vorsorgepflicht angelegte Pflicht zur sparsamen und effizienten Energieverwendung an Bedeutung gewonnen und sich zu einer allgemeinen Pflicht über die effiziente und gemeinwohlverträgliche Energienutzung verselbstständigt.[438] Unabhängig von Kriterien in § 3 Abs. 6 BImSchG i.V.m. der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG müssen jetzt nach § 4a Abs. 1 Nr. 4 der 9. BImSchV die Unterlagen der Betreiber zum Genehmigungsantrag Angaben über die in der Anlage verwendete und anfallende Energie enthalten. Den Angaben muss entnommen werden können, dass die Betriebsabläufe und Maschinen so ausgewählt worden sind, dass sie möglichst wenig Energie verbrauchen und die Energieverluste so gering wie möglich gehalten werden.[439] Diese Informationen müssen beispielweise unabhängig von Art und Ausmaß der Emissionen gem. § 4a Abs. 1 Nr. 6 der 9. BImSchV erstellt werden.

Die Energiesparsamkeit ist als Grundpflicht eine dynamische Verpflichtung.[440] Aus diesem Grund gilt das Gebot fortdauernd.[441] Die unmittelbare Wirkung des durch die Grundpflichten dynamisierten Rechtsgüterschutzes wirkt sich auch auf bereits erteilte Genehmigungen aus und muss nicht erst durch Verwaltungsakt konkretisiert oder aktiviert werden.[442]

Inhaltlich betrifft das Gebot der sparsamen und effizienten Energieverwendung nur Modifikationen der Beschaffenheit und des Betriebs.[443] Die Anlagenleistung darf nicht durch das Gebot eingeschränkt werden.[444] Die Pflicht zur sparsamen und effizienten Energiewendung führt nicht dazu, dass der Behörde eine Ermächtigung zukommt, einen anderen Anlagentyp oder einen anderen Einsatzstoff, der einen ganz anderen Anlagentyp notwendig macht, zu fordern.[445] Die Behörde kann jedoch fordern, dass bei unverändertem Anlagentyp und gleichbleibender Anlagenleistung mögliche Veränderungen in der Energienutzung ergriffen werden, wenn diese zu einem geringeren Verbrauch an Energierohstoffen führen. Sie hat allerdings keine Befugnis, eine gegenüber dem Antrag veränderte Genehmigung mit der Begründung zu erteilen, dies würde den Energieverbrauch senken.[446] Ebenfalls kann die Behörde nicht die Anwendung einer anderen Energieart vorschreiben. Das Effizienzgebot gilt für alle Energiearten gleich. Dagegen ist der Stand der Technik geeignet, eine bestimmte Energieart vorzugeben,[447] soweit der Stand der Technik diese ergibt. Daher wäre es denkbar, eine bestimmte Energieart vorzuschreiben, wenn diese nicht zu einer anderen Anlagenart führt, soweit man den Anlagenbetreiber zwingen kann, den bereits von anderen Anlagenbetreibern praktizierten technischen Fortschritt zu übernehmen.

5.1.1.4 Ressourcenschutz im Rahmen der Betreiberpflichten

Die Grundpflichten der Betreiber bezwecken, die Belastung der Umwelt durch industrielle Prozesse zu begrenzen und zu reduzieren. Insofern dienen sie dem Schutz der Umweltmedien Luft, Boden und Wasser als Teil natürlicher Ressourcen. Diese werden in ihrer Funktion als Senken der Emissionen industrieller Tätigkeit vor Überlastung geschützt. Somit verfolgt § 5 BImSchG einen out-put-orientierten Steuerungsansatz. Erneuerbare und nicht-erneuerbare Primärrohstoffe als Quelle industrieller Tätigkeit werden durch diesen allerdings nur reflexartig geschützt. Soweit die industrielle Tätigkeit in der Umwandlung von Stoffen besteht, die zu Produkten einerseits und zu umweltbelastenden Abfällen sowie Emissionen in Luft und Wasser andererseits führt, werden die Umweltbelastungen reduziert, je weniger (gefährliche) Stoffe in den Produktionsprozess eingehen. Insofern ist eine output-orientierte

438 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 201.
439 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 201.
440 Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 2; Schmidt-Kötters, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, 2015, § 5 Rn. 3.
441 BVerwGE 65, 313; OVG Koblenz NuR 2012, 416 (419).
442 Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 25.
443 Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 101.
444 Dietlein, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 204.
445 Enders/Krings, DVBl. 2001, 1397 (1397)
446 Enders/Krings, DVBl. 2001, 1389 (1397); Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 204.
447 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 204; Schmidt-Kötters, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, 2015, § 5 Rn. 151.

Steuerung auch an einer Beeinflussung des Material-Inputs interessiert. Die Vorsorge für die Lebenschance künftiger Generationen durch den sparsamen und schonenden Umgang mit Rohstoffen ist jedoch – zumindest nicht nach allen Interpretationen der Betreiberpflichten – nicht deren vorrangige Zielsetzung.

5.1.2 Der Stand der Technik

Bei der Errichtung und dem Betrieb einer Anlage ist nach § 5 Abs. 1 Nr. 2 Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen nach dem Stand der Technik zu treffen. Nach § 3 Abs. 6 BImSchG ist der Stand der Technik „der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt sowie zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt, gesichert erscheinen lässt“. Bei der Bestimmung des Stands der Technik sind insbesondere die in der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG aufgeführten 13 Kriterien „unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen“ zu berücksichtigen.

Nach Nr. 9 des Anhangs zu § 3 Abs. 6 BImSchG gehört hierzu auch der „Verbrauch an Rohstoffen und (die) Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe (einschließlich Wasser) sowie Energieeffizienz“. Um dem Stand der Technik zu entsprechen, sind somit die besten Technologien einzusetzen, die die Art und Weise betreffen, wie die Anlage geplant, gebaut, gewartet, betrieben und stillgelegt wird,[448] um mit einem Minimum der hierfür erforderlichen Rohstoffe, Wasser und Energie auszukommen. Mit dem Begriff „Verbrauch an Rohstoffen“ sind vor allem Maßnahmen wie Reduzierung der Materialmengen, die Effizienz und die Schonung erfasst. Die „Art der verwendeten Rohstoffe“ bezieht sich auf den jeweiligen Rohstoff und kann auch die Beschaffenheit und die Eigenschaften (Umweltwirkungen bei Verarbeitung oder Gewinnung der Einsatzstoffe) betreffen.

Darüber hinaus könnten andere Berücksichtigungskriterien der Bewertung des Stands der Technik den Interessen des Ressourcenschutzes dienen oder diese unterstützen – wenngleich nur mittelbar. So fordert Nr. 1 der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG, abfallarme Technologien zu verwenden, und die Nr. 3, in den einzelnen Verfahren erzeugte und verwendete Stoffe und Abfälle zurückzugewinnen und zu verwerten. Beide Technikausprägungen können zu einer Ressourcenschonung führen.[449] Potentiale zur Rohstoffeinsparung haben insbesondere auch die technischen Verfahren,[450] da durch ihre technische Beeinflussung der Input der Rohstoffe entsprechend der enthaltenen und freigesetzten Schadstoffe[451] gesteuert, Knappheit und schädliche Umweltbelastungen bezüglich der Verarbeitung und Gewinnung berücksichtigt und der prozessbezogene Verbrauch von Rohstoffen und Wasser sowie die Verwendung von Sekundärrohstoffen gelenkt werden können,[452] soweit dies der Stand der Technik erfordert. Außerdem sind betriebsorganisatorische Maßnahmen einzubeziehen, so dass beispielsweise umweltfreundliche Arbeits- und Betriebsstoffe genutzt werden.[453]

Die Kriterien zur Bestimmung des Stands der Technik sind sowohl von den Behörden als auch vom Verordnungsgeber zu beachten. Der Stand der Technik kommt im Rahmen der Erteilung der Genehmi-

---

448 Jarass, BImSchG, 11. Aufl. 2015, § 3 Rn. 102.

449 S. zur Wirkung der Abfallvermeidung und Abfallverminderung auf die Ressourcenschonung in Kap. 5.1.1.2.

450 Dagegen haben Betriebsweisen und Einrichtungen keine Bedeutung, denn unter Betriebsweisen sind Nebenprozesse (z.B. Rohstofftransport, Standort) und unter Einrichtungen solche Teile der Anlage zu verstehen, die unmittelbar der Emissionsbegrenzung dienen (z.B. Filter). S. für die Definitionen Schulte/Michalk, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, 2016, § 3 BImSchG, Rn. 97.

451 Schulte/Michalk, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, 2013, § 3 BImSchG, Rn. 97.

452 Schulte/Michalk, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, 2013, § 3 BImSchG, Rn. 97; SRU, Umweltgutachten 2012, Kap. 2, Rn. 117.

453 Jarass, BImSchG, 2015, § 3 Rn. 105.

gung als Maßnahme zur Sicherung der Betreibergrundpflicht aus § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG zum Tragen. Auch muss eine Rechtsverordnung, wenn sie Anforderungen der Grundpflichten aus § 5 BImSchG konkretisiert, den Stand der Technik berücksichtigen. Schließlich muss eine nachträgliche Anordnung gemäß § 17 BImSchG den Anforderungen des Stands der Technik folgen. Der Stand der Technik kann durch Rechtsverordnung gemäß § 7 BImSchG oder durch Verwaltungsvorschrift nach § 48 BImSchG konkretisiert werden.[454] Diese Möglichkeit kann dazu genutzt werden, die Betreiber oder Vorhabenträger zu einem effizienten und sparsamen Ressourceneinsatz zu bewegen,[455] deren Erfüllung sodann bei der Entscheidung über die Genehmigung zu prüfen ist. Fehlt eine ausreichende Konkretisierung, sind die zuständigen Behörden jedoch gezwungen, die Kriterien zum Stand der Technik unmittelbar anzuwenden.[456] Dabei ist es nicht zulässig, die Anwendung einer ganz bestimmten Technik vorzuschreiben.[457]

Erfüllt eine Anlage nicht den Stand der Technik, ist die Genehmigung zu versagen oder eine Nebenbestimmung zu erlassen. Bei einer bereits errichteten Anlage kann eine nachträgliche Anordnung ergehen. Eine Maßnahme entspricht dann dem Stand der Technik, wenn sie nach § 3 Abs. 6 BImSchG fortschrittlich ist und praktisch geeignet erscheint, Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden oder zu vermindern und so die Erreichung eines allgemeinen hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt. Ohne Konkretisierung, bei welchen technischen Werten eine konkrete Maßnahme ressourcenschonend ist, fällt es der zuständigen Behörde sehr schwer, diese Anforderungen im Genehmigungs- oder im Anordnungsverfahren gegenüber dem Antragsteller oder Betreiber geltend zu machen. Rechtsklarheit und Rechtssicherheit sind in dieser Hinsicht nur zu gewinnen, wenn untergesetzliche Vorschriften überprüfbare Festlegungen vorgeben.

Dagegen ist die praktische Eignung der technischen Maßnahme leichter zu überprüfen. Sie ist gegeben, wenn eine geeignete Maßnahme im Betrieb erprobt ist.[458] Es genügt ein fortgeschrittener, auch im Ausland erreichter Entwicklungsstand, sofern dieser den Schluss zulässt, dass die Technik unter Praxisbedingungen einsetzbar ist („praktisch geeignet erscheinen lässt“).[459] Da der Entwicklungsstand sich ständig fortentwickelt, wäre es für eine Festlegung in untergesetzlichen Regelungen ratsam, eine regelmäßige Überprüfung der Standards (etwa nach fünf Jahren) vorzusehen.

Für die Bestimmung des Stands der Technik ist nach der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG die Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen zu berücksichtigen. Dabei ist nicht auf einen einzelnen Betreiber abzustellen. Vielmehr ist eine generelle Verhältnismäßigkeit gemeint, die gebietet zu prüfen, ob einem durchschnittlichen Betreiber von Anlagen der fraglichen Art wirtschaftlich zuzumuten ist, eine bestimmte Technik einzusetzen.[460] Dabei spielen beispielsweise die Aspekte der Zugänglichkeit der Technik, der Aufwand der Investitions- und Betriebskosten, das Gefährdungspotenzial der Emissionen, das Risiko des Misslingens, der mutmaßliche Erfolg[461] sowie die Gefahren für die Umwelt eine Rolle. Die Verhältnismäßigkeit ist somit nicht allein eine Frage der wirtschaftlichen Vertretbarkeit; es muss vielmehr auch gefragt werden, was nach dem Entwicklungsstand technisch notwendig und angemessen ist, um den Schutzzweck des Gesetzes sicherzustellen.[462]

Für die Bestimmung des Stands der Technik sind alle Kriterien lediglich im Rahmen einer Abwägung zu berücksichtigen.[463] Die Kriterien konkurrieren teilweise und können sogar konfligieren. Auch der

---

454 Schulte/Michalk, in Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Beck`scher Online-Kommentar, Umweltrecht, § 3 BImSchG, Rn. 92.

455 S. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 128; BMU, ProgRess I, 2012, 23f.; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 400; Herrmann/Sanden/Schomerus/ Schulze, ZUR 2012, 523 (529).

456 Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 104.

457 Dies hat bereits die IVU-Richtlinie verboten, s. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 400.

458 Jarass, BImSchG, 2015, § 3 Rn. 104.

459 Feldhaus, NVwZ 2001, 1 (3).

460 Jarass, BImSchG, 2015, § 3, Rn. 107.

461 Jarass, BImSchG, 2015, § 3 Rn. 108; Thiel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 3 BImSchG, Rn. 29.

462 Thiel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, § 3 BImSchG, Rn. 108f.

463 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 14 Rn. 23.

Ressourcenverbrauch ist nur ein Abwägungsbelang, der im Interesse anderer Zwecke weggewogen werden könnte. Dies wäre etwa der Fall, wenn Ersatzstoffe zwar Primärrohstoffe schonen und Umweltbelastungen bei ihrer Gewinnung vermeiden, zugleich aber mehr oder gefährlichere Emissionen herbeiführen. Bei der Abwägungsentscheidung sind die in der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG genannten Grenzen zu beachten und ein allgemein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt sicherzustellen. Die Abwägung dürfte aber in vielen Fällen Schwierigkeiten bereiten, wenn Konkretisierungen fehlen. Noch schwieriger wird es, wenn gegen Risiken, deren Folgen oder Wirkungen ungewiss oder unsicher sind, Vorsorge geleistet werden soll. Deswegen sind klarere Vorgaben für die Abwägung notwendig als nur „Verbrauch an Rohstoffen“ und „Art der verwendeten Rohstoffe“. Ratsam wäre zum Beispiel, typische Gefahren oder Umweltbelastungen bei der Verwendung von Ressourcen so zu erfassen, dass die Beschaffenheit der Stoffe beschrieben oder Werte festgelegt werden. Bestünden konkrete Vorgaben zum Input der Ressourcen, würde der Belang des Ressourcenschutzes in der Abwägung erheblich gestärkt. Mindestens müsste begründet werden, wieso die festgelegten Werte oder die Beschaffenheit der Einsatzstoffe nicht eingehalten werden. Es kann aber keinen Vorrang des Ressourcenschutzes geben, da alle Belange in der Abwägung im Rahmen des Standes der Technik gleichrangig sind und aufgrund des Wortlauts des § 3 Abs. 6 BImSchG ein allgemein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt gesichert werden muss. Die Abwägungsbelange (damit auch Ressourcenschonung) sind als Optimierungsgebote zu verstehen.[464]

Aufgrund der vorgenommenen Analyse ist festzustellen, dass der Stand der Technik für die Rohstoffeinsparung weitgehend von der Praxis abhängig ist. Das Gesetz und seine Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG enthalten nur vage Zielsetzungen, solange die Vorgaben nicht konkretisiert sind. Die Anforderung, den Verbrauch an Rohstoffen bei der Bestimmung des Stands der Technik zu berücksichtigen, ist (lediglich) ein Abwägungsbelang, der im Ergebnis immer auch überwunden, zurückgestellt oder weggewogen werden kann. Solange keine Konkretisierungen zum Stand der Technik für ressourcenschonende Maßnahmen bestehen, gehen von der Forderung nach dem Stand der Technik keine zielgenauen Anreize zu Innovationen zur Ressourcenschonung aus. Im Vordergrund steht nach der Definition des Stands der Technik in § 3 Abs. 6 BImSchG ein „allgemein hohes Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt“. Nur soweit der Ressourcenschutz zu diesem output-orientierten Ziel beiträgt, wird er sich gegen andere Zielsetzungen behaupten können. Ein Ressourcenschutz, der im Sinn einer input-orientierten Steuerung die Ressourcen als solche schonen will, wird auch im Rahmen des Stands der Technik durch die Betreiberpflichten nicht umfassend, systematisch und rechtssicher erreicht werden können.

5.2 Weiterentwicklung der Instrumente zur Rohstoffeinsparung

Da das bisher geltende Immissionsschutzrecht Ressourcenschutz noch unzureichend integriert, werden nachfolgend einige Vorschläge erarbeitet, die Instrumente zur Rohstoffeinsparung im Bundes-Immissionsschutzgesetz weiterzuentwickeln.

5.2.1 Erweiterung des Gesetzeszwecks

Um den Ressourcenschutz zu stärken wird empfohlen, den Gesetzeszweck in § 1 Abs. 2 BImSchG um den sparsamen und effizienten Ressourceneinsatz zu ergänzen.[465] Eine solche Ergänzung könnte klarstellen, dass bei genehmigungsbedürftigen Anlagen die Ressourcenvorsorge ein Zweck der Vorsorge ist. Sie wäre jedoch von dem fortbestehenden Integrationsgrundsatz erfasst, der dann auch beim Ressourcenschutz die Berücksichtigung aller Umweltbelastungen einfordert. § 1 BImSchG ist inzwischen zwar stark durch das europäische Umweltrecht geprägt.[466] Diese Ergänzung würde aber unionsrechtliche Vorgaben nicht abändern oder reduzieren, sondern lediglich ergänzen.

Die Vorschrift in § 1 Abs. 2 Spiegelstrich 1 könnte wie folgt ergänzt werden:

---

464 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 14 Rn. 23.

465 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 398; so auch Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (529).

466 S. hierzu Führ, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 1 Rn. 36 ff.

> „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 *sowie dem Ressourcenschutz*, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen, sowie [...]“

Mit dem Begriff „Ressourcen“ sind alle natürlichen Ressourcen umfasst. Durch die Ergänzung würden auch die Grundpflicht zur effizienten und sparsamen Energieverwendung sowie die Abfallvermeidungs- und Abfallverminderungspflicht eine Verankerung in § 1 Abs. 2 BImSchG finden. Der abstrakte Schutzgrundsatz in § 1 BImSchG erhielte eine stärkere Betonung auf die Verbindung mit den Grundpflichten in § 5 BImSchG und würde die Schutzkonzeption im Rahmen des Immissionsschutzrechtes verstärken.

5.2.2 Neue Ressourcenschutzpflicht

§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG fordert Vorsorge gegen Belastungen der in § 1 genannten natürlichen Ressourcen (Luft, Boden und Wasser). Die Grundpflicht zielt auf einen output-orientierten Schutz dieser als Senken dienenden Umweltmedien. Soweit es um den input-orientierten Schutz von natürlichen Ressourcen als Quelle industrieller Prozesse geht, fehlt es für natürliche Ressourcen an einem umfassenden, systematischen und verlässlichen Schutz.[467] Um diesen im Rahmen der Betreiberpflichten zu gewährleisten, sollte eine eigenständige Betreiberpflicht zum Ressourcenschutz eingeführt werden.[468] Diese würde für die Anlagen eine Inputsteuerung der Ressourcen ermöglichen, um Umweltbelastungen durch bestimmte Roh- und Einsatzstoffe zu vermindern, den Materialeinsatz in Produktionsprozessen zu reduzieren, den Ersatz von Roh- und Einsatzstoffen durch Rezyklate und die Weiterverwendung von Nebenprodukten zu fordern und die Verwendung von neuen ressourcenschonenden Techniken zu fördern. Die Betreiberpflicht würde auch den Erlass von untergesetzlichen Vorschriften ermöglichen, die sie für Behörden und Betreiber vollziehbar machen. Bereits die unabhängige Sachverständigenkommission hatte vorgeschlagen, dass nach § 83 Abs. 1 Nr. 4 UGB-KomE für genehmigungsbedürftige Vorhaben unter anderem die Pflicht, „mit Ressourcen und Energie ist möglichst sparsam und effizient umzugehen“, gelten soll.[469]

5.2.2.1 Sparsame und effiziente Verwendung von Primärrohstoffen

Diese Ressourcenschutzpflicht sollte auf alle natürlichen Ressourcen erstreckt werden, die Quelle industrieller Prozesse sein können. Dies sind neben Flächen vor allem erneuerbare und nicht erneuerbare Primärrohstoffe. Als wichtiger erneuerbarer Primärrohstoff ist auch Wasser erfasst. Da Flächen für Industrieanlagen vom Raumordnungs- und Bauplanungsrecht erfasst werden, kann sich die Betreiberpflicht auf die „Rohstoffe“ einschließlich Wasser beschränken. Daher wird empfohlen, in § 5 Abs. 1 BImSchG die neue Grundpflicht mit folgendem Wortlaut einzuführen:

> „(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt …
>
> *5. (neu) Primärrohstoffe sparsam und effizient verwendet werden.“*

Im Interesse der Rechtsklarheit wird empfohlen, eine neue Nummer zur Ressourcenschutzpflicht einzuführen. Die Erweiterung der Grundpflicht der sparsamen und effizienten Energieverwendung in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG[470] um den Begriff Rohstoffe wird aufgrund der Gefahr, die Rohstoffe könnten le-

---

467 S. hierzu Kap. 5.1.

468 S. auch UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 14.

469 UGB-KomE, 1998, 138.

470 So der Vorschlag von Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 401: „Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt Energie und Rohstoffe sparsam und effizient verwendet werden.“

diglich als Energierohstoffe verstanden werden, nicht empfohlen. Eine neue Nummer drückt die Unabhängigkeit von anderen Betreiberpflichten und die Eigenständigkeit der Pflicht aus. Mit dieser Pflicht wird vor allem das Ziel verfolgt, Ressourcen durch sparsame Rohstoffverwendung in der Anlage und durch den Einsatz ressourcenschonend abgebauter Rohstoffe und Substitution solcher Rohstoffe zu schonen.

Der Vorschlag, dass die Rohstoffe sparsam und effizient verwendet werden müssen, ist vergleichbar mit dem Wortlaut der Grundpflicht zur sparsamen und effizienten Energienutzung. Der Wortlaut „sparsam und effizient" wird von dieser Grundpflicht übernommen.[471] Die Begriffe der Sparsamkeit und der Effizienz ergänzen sich gegenseitig. Sie sind beide als Zweck-Mittel-Relation zu verstehen.

Effizienz[472] bedeutet die Sicherung eines hohen stofflichen Wirkungsgrads für den jeweiligen Rohstoff. Effizienz fordert, ein gegebenes Ziel mit den geringsten Mitteln zu erreichen. Handlungsbezogen begründet die Ressourceneffizienz eine aktive Handlungspflicht der Anlagenbetreiber, die aus dem Einsatz innovativer, energie- und materialsparender Technologien, der Entwicklung neuer umweltfreundlicher (ressourcenschonender) Technologien, der Steigerung und Sicherung der Qualität der Produktion, der Minimierung der Risiken von Einsatzstoffen und Ressourcen für die Umwelt, der Erschließung der Recyclingpotenziale sowie der Verbesserung der Arbeitsprozesse und Produktionsabläufe besteht.[473] Die Anlagenbetreiber sollen verstehen, dass ihre Wahl der Einsatzstoffe, Technologien und Produktions- und Arbeitsweisen die gesamte Umwelt unmittelbar und mittelbar beeinträchtigen.

Sparsamkeit dagegen verfolgt den Zweck, ein Ziel so auszuwählen, dass der Einsatz der (Primär)Rohstoffe reduziert wird. Ein Beispiel wäre die Produktion von Beton mit einem Anteil von 25 bis 31 Prozent von Recycling-Gesteinskörnungen des Beton-Gesamtvolumens. Der Anlagenbetreiber muss selbst abwägen, ob das Ziel, das er für den Betrieb der Anlage gesetzt hat, der Sparsamkeit entspricht oder – sofern technisch möglich – anzupassen ist. Gegen das Gebot der Sparsamkeit verstößt zum Beispiel ein Betreiber, der die Verwendung von lediglich 5 Prozent Recycling-Gesteinskörnungen plant, während alle anderen Betonhersteller in der Herstellung von Beton 25 Prozent Recycling-Gesteinskörnungen nutzen. Die Behörde könnte hier eine Auflage mit dem Inhalt erlassen, dass die Primärrohstoffe zu reduzieren sind. Damit fordert der Sinn und Zweck der neuen Grundpflicht neben einem hohen stofflichen Wirkungsgrad den optimalen Einsatz der Rohstoffe.[474] Der sparsame Rohstoffeinsatz verpflichtet den Anlagenbetreiber aber nicht, aus seinen Anlagenemissionen bestimmte Rohstoffe zurückzugewinnen.[475]

Die Betreiberpflicht zur Schonung von Primärrohstoffen ist mit der IE-Richtlinie vereinbar, wenngleich die Ressourcenschonung nicht ausdrücklich in Art. 11 IE-RL als Betreibergrundpflicht genannt wird. Die Begründung der IE-Richtlinie besagt, dass eine umsichtige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen gewährleistet werden muss.[476] Die Richtlinie ist für die Mitgliedstaaten lediglich hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Die Wahl der Form und der Mittel ist nach Art. 288 Abs. 3 und 193 AEUV den Mitgliedstaaten überlassen. Die Entwurfsbegründung der unabhängigen Sachverständigenkommission zu einem Umweltgesetzbuch weist darauf hin, dass sich die Regelungen in § 5 Abs. 1 BImSchG mit den in der IE-Richtlinie (damals noch IVU-Richtlinie) vorgesehenen Grundpflichten vereinbaren lassen, jedoch teilweise darüber hinausgehen.[477] Bereits früher hat der Gesetzgeber

---

471 Dieser Vorschlag wurde bereits im UGB-KomE, 1998, 138 unterbreitet; Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 125; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 401; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (530).

472 Ressourceneffizienz ist der Schwerpunkt des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms, s. hierzu BMU, ProgRess I, 2012, 10 ff.

473 Wuppertal Institut (Hrsg.), Ressourceneffizienz, 3.

474 So auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 398, 401; s. auch Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (529).

475 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 400.

476 ABl. EU L 334, 17, Erwägungsgrund 2.

477 UGB-KomE, 1998, 625.

die Betreibergrundpflicht zur Energieverwendung ohne Verstoß gegen Unionsrecht auf die Sparsamkeit erweitert.[478]

Die vorgeschlagene Aufnahme der Ressourcengrundpflicht hätte den Vorteil, dass der Verbrauch an Rohstoffen nicht mehr (lediglich) ein Abwägungsbelang im Rahmen des Stands der Technik wäre.[479] Vielmehr müsste der Genehmigungsantrag präzise Angaben über die Rohstoffverwendung und die Nutzung der Ressourcen (zum Beispiel Wassermengen in der Produktion), wie bereits § 4d der 9. BImSchV bezogen auf die Energie, enthalten. Die Verordnung über das Genehmigungsverfahren (9. BImSchV) muss damit so angepasst werden, dass der Antragsteller die Unterlagen vorlegen muss, die die Angaben über die vorgesehenen Maßnahmen zur sparsamen und effizienten Ressourcenverwendung (Roh-, Einsatz-, Zusatzstoffe und Wasser) enthalten. Der Antragsteller ist hier nicht nur zu Maßnahmen verpflichtet, die zur Vermeidung von Emissionen führen, da Ressourcenschonung mit der neuen Grundpflicht ein eigenständiges Ziel wird.

Die Grundpflicht zur effizienten und sparsamen Rohstoffverwendung fordert vom Betreiber Maßnahmen der Rohstoffeinsparung, die als Auflagen geltend gemacht werden können. Wäre der Betreiber nicht bereit oder nicht in der Lage, die notwendigen Maßnahmen zur Ressourcenschonung zu erbringen, zwänge die absehbare Verletzung dieser Handlungspflicht die Behörde, die Genehmigung zu versagen. Ein weiterer Vorteil für die Ressourcenschonung ergäbe sich aus dem dynamischen Charakter der Grundpflicht. Der Betreiber müsste nach § 17 BImSchG jederzeit mit einer Anordnung rechnen, die eine Anpassung fordert. Ebenso könnte eine wesentliche Konzeptionsänderung der Verwendung von Rohstoffen einen Antrag auf eine Änderungsgenehmigung oder eine Änderungsanzeige nach §§ 15 und 16 BImSchG erfordern.

Diese Aspekte könnten zumindest mittelbar auch auf freiwillige Entscheidungen der Betreiber Einfluss haben, schon vor dem amtlichen Einschreiten die Rohstoffe sparsam und effizient zu verwenden. Dabei könnten Behörden auf die technischen Möglichkeiten des effizienten und sparsamen Ressourceneinsatzes abstellen,[480] da die neue Grundpflicht nur Modifikationen der Beschaffenheit und des Betriebs der Anlage betreffen dürfte.

5.2.2.2 Grenzen der Ressourcenschutzpflicht

Die sparsame und effiziente Ressourcenverwendung müsste umgesetzt werden, soweit sie technisch möglich[481] und wirtschaftlich zumutbar ist. Die neue Grundpflicht in § 5 Abs. 1 BImSchG könnte diese Einschränkung wörtlich aufnehmen:

> „(1) Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt …
>
> 5. (neu): *Primärrohstoffe sparsam und effizient verwendet werden, soweit dies technisch möglich und zumutbar ist.“*

Die Einschränkung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist zwar nicht unbedingt erforderlich, da auch § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG eine solche nicht enthält und der Verhältnismäßigkeitsmaßstab auch ohne explizite Erwähnung beachtet werden muss. Seine Aufnahme in den Gesetzestext – wie in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG – verdeutlicht jedoch explizit, dass die neu einzufügende Betreiberpflicht eben nicht unbeschränkt gilt und alle denkbaren Maßnahmen zum Ressourcenschutz erfordert, sondern im Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ihre Grenze findet. Die Beschränkung der Pflicht zur Rohstoffschonung

---

478 Beispielweise hat der deutsche Gesetzgeber die Anforderung an die „effiziente Energieverwendung“ (Art. 3 lit. d) IVU-Richtlinie) so erweitert, dass in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG die Vorgabe für „sparsame“ und „effiziente“ Energieverwendung eingeführt wurde.

479 Die Wirkungsvorzüge und -defizite werden entsprechend der Ähnlichkeit der neuen Grundpflicht zur energiebezogenen Grundpflicht aus dieser abgeleitet; s. hierzu Kap. 5.2.2.3.

480 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 402 m.w.N.; Meng, Rechtliche Regelungen über Abwärme in Deutschland, 233 (243 ff.).

481 So auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 402 m.w.N.; Meng, Rechtliche Regelungen über Abwärme in Deutschland, 233 (243 ff).

auf „technisch mögliche“ Maßnahmen würde inhaltlich im Wesentlichen vergleichbare sachliche Anforderungen wie der „Stand der Technik“ stellen. Die in Betracht gezogene Maßnahme muss allgemein für einen Anlagentyp technisch möglich sein. Dies würde bedeuten, dass die Maßnahmen bei der konkreten Anlage praktisch umsetzbar sein müssen. Damit sollte beurteilt werden, ob Alternativen zu Einsatzstoffen (Substanzen) und ressourcenschonenden Techniken vorhanden sind, die zur Erreichung des fraglichen Betriebszwecks praktisch geeignet sind. Eine Änderung des Produktionszwecks durch die Behörde wäre nicht zulässig, anders jedoch eine Modifikation. Damit wären Maßnahmen ausgeschlossen, die beispielsweise den Produktionsumfang oder die Qualität ändern. Eine technische Möglichkeit wäre anzunehmen, wenn ein technisches Verfahren ohne längere Entwicklungsphase vorhanden ist.[482]

Dem Tatbestand der „Zumutbarkeit“ entspräche im Wesentlichen die Verhältnismäßigkeit.[483] Inhaltlich bedeutet dies, dass der finanzielle Aufwand einerseits und die günstigen Wirkungen anderseits in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen müssen. Somit darf eine ressourcenschonende Maßnahme nicht unverhältnismäßig zu einer wirtschaftlichen Belastung der Anlagenbetreiber führen.[484] Eine Unverhältnismäßigkeit wäre anzunehmen, wenn die wirtschaftliche Belastung höher wäre als der zu erwartende Nutzen für Umwelt und Ressourcenschonung.[485] Die Faktoren, die das Kosten-Nutzen-Verhältnis beeinträchtigen, sind in die Abwägung einzubeziehen. Die Abwägung dürfte beispielsweise die betriebsnützigen und gemeinwohldienenden Anliegen (Rohstoffvorsorge und -schonung, Umweltbelastung), den Kostenvergleich der ressourcenschonenden Maßnahmen und den Betriebs- und Produktionsaufwand sowie die Erhöhung der Produktionskosten und die damit verbundene Marktfähigkeit der aus dem Betrieb der Anlage gewonnenen Erzeugnisse umfassen. Um die wirtschaftliche Zumutbarkeit zu bejahen, würde es reichen, wenn die Pflicht lediglich für den durchschnittlichen Anlagenbetreiber zumutbar wäre.[486] Bei bereits bestehenden Anlagen können hohe Aufwendungen schneller unverhältnismäßig sein. Dagegen dürften bei neu zu errichtenden Anlagen höhere Anforderungen an die Ressourcenschonung verhältnismäßig sein.

Die neue Grundpflicht würde der Behörde keine Befugnis verleihen, den Anlagentyp mit der Begründung zu ändern, dass dies für einen effektiven oder sparsamen Rohstoffeinsatz erforderlich sei. Höchstens könnte die Vorschrift die Behörde ermächtigen, die Anwendung gleich geeigneter, aber weniger belastender Rohstoffe vorzuschreiben, wenn dies nicht den Anlagetyp veränderte, insbesondere wenn diese Anforderung vom Stand der Technik unterstützt würde. Auf jeden Fall könnte die Behörde Techniken vorschreiben, wenn die überwiegende Zahl der Anlagenbetreiber gleichen Anlagetyps Techniken oder Substanzen einsetzten, die ressourcenschonender sind. Die Produktionsmengen einzuschränken, wäre dagegen nicht zulässig.[487]

Die Anforderungen der anderen Grundpflichten sind ebenfalls zu berücksichtigen. So ist eine rohstoffschonende Maßnahme unzulässig, wenn sie entsprechend der Schutzpflicht aus § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG schädliche Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft hervorruft. Ebenfalls können die Grundpflichten zur Vorsorge in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG und zur Energieeffizienz in § 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG mit den Anforderungen der Ressourcengrundpflicht in Konflikt treten. In diesen Fällen könnten Pflichten aufgrund der Rohstoffschonung nur dann bestehen, wenn die rechtlichen Vorgaben der übrigen Grundpflichten nach § 5 BImSchG eingehalten werden. Es könnte erforderlich sein, die Zwecke der unterschiedlichen Grundpflichten miteinander zu kombinieren, um eine Kompromisslösung zu finden.

---

482 Technische Möglichkeit bei der Grundpflicht der Abfallvermeidung- und -verminderung, VGH BW, UPR 1992, 352, Rehbinder, DVBl 1989, 501.

483 Die Auslegung entspricht dem Begriff der Zumutbarkeit bei der Abfallvermeidungs- und verminderungspflicht, s. hierzu Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 190.

484 Jarass, BImSchG, 2015, § 5 Rn. 82.

485 Bei der Abfallvermeidungs- und -verminderungspflicht ist ebenfalls ein Vergleich des Kosten-Nutzen-Verhältnisses vorzunehmen, s. Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 190.

486 So über die Zumutbarkeit im Rahmen der Abfallvermeidungs- und -verminderungspflicht Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 5 Rn. 531.

487 S. zur Ähnlichkeit der neuen Grundpflicht mit der energiebezogenen Grundpflicht Kap. 5.1.1.3.

5.2.2.3 Mehrwert der neuen Ressourcenschutzpflicht

Der Mehrwert der Ressourcenschutzpflicht ist vor allem in fünf Gründen zu sehen. Zum einen gälte die Ressourcenvorsorge als selbständige Betreiberpflicht gleichrangig neben den anderen Grundpflichten in § 5 Abs. 1 BImSchG.[488] Die Einführung dieser Pflicht würde klarstellen, dass die Rohstoffschonung einen Zweck des Bundes-Immissionsschutzgesetzes darstellt, dessen Erreichung im Rahmen der Genehmigung zu prüfen ist. Diesbezügliche Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten würden beseitigt. Die neue Betreiberpflicht würde vorgeben, dass der Verordnungsgeber, die zuständige Behörde und der Anlagenbetreiber Maßnahmen zur Rohstoffschonung ergreifen müssen. Durch die Ergänzung würde der Ressourcenschutz gestärkt.

Damit gewänne zweitens die Ressourcenschonung auch einen zwingenden Charakter. Wird die Pflicht nicht erfüllt, könnte die Behörde die Genehmigung versagen oder nachträgliche Anordnungen treffen. Ebenfalls könnte sie Nebenbestimmungen zur Genehmigung erlassen, um eine sparsame und effiziente Ressourcenverwendung sicher zu stellen. Sie würde dazu beitragen, dass komplexe Umweltbelastungen der Industriegesellschaft bei der Erteilung der Genehmigung berücksichtigt werden.

Der dritte Grund für einen Mehrwert ist darin zu sehen, dass aufgrund der Konkretisierungsbedürftigkeit der Ressourcenschutzpflicht untergesetzliche Vorschriften über § 7 BImSchG und über § 48 BImSchG verabschiedet und nachträgliche Anordnungen gem. § 17 BImSchG erlassen werden können. Insbesondere Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sind für eine langfristige, einheitliche und gleichmäßige Durchsetzung geeignet[489] und würden effektiv der Rohstoffschonung dienen. Die Grundpflicht in § 5 Abs. 1 BImSchG würde sozusagen den Kern bilden, der die Möglichkeit bietet, verschiedene rohstoffbezogene Handlungspflichten der Anlagenbetreiber bezüglich des Betriebs sowohl bei neuen als auch bei bestehenden Anlagen zu begründen. Die Konkretisierung der Ressourcenschutzpflicht wäre wichtig, um die Inputsteuerung zwecks Rohstoffschonung durch die Behörde, die über die Genehmigung entscheidet und Kontrolle ausübt, ausfüllen zu können.

Ein Mehrwert kann viertens daraus gezogen werden, dass mit Umsetzung dieser Grundpflicht zwischen Behörde und Unternehmen eine entsprechende Kommunikation über Ressourcen und deren Einspar- sowie Substitutionsmöglichkeiten erfolgen muss. Ressourcenfragen werden über die neue Grundpflicht und deren Umsetzung in der 9. BImSchV Bestandteil der Kommunikation im Rahmen des Genehmigungsverfahrens. Behörde und Anlagenbetreiber müssen sich darüber austauschen, ob die in Aussicht genommene Ausgestaltung der Anlage die Ressourcengrundpflicht hinreichend erfüllt. So muss der Betreiber nachweisen, dass er Rohstoffe sparsam und schonend einsetzt, ressourcenschonend abgebaute Rohstoffe benutzt und ggf. schon auf Substitute umgestellt hat. Ebenfalls muss er darlegen, warum der Austausch bestimmter Stoffe noch nicht möglich ist. Die Behörde könnte den Betreiber auf die Liste der wirtschaftlich bedeutenden und kritischen Rohstoffe[490], die die Europäische Kommission regelmäßig überarbeitet und veröffentlicht, hinweisen und Angaben darüber fordern, wie die dort gelisteten Rohstoffe in der Anlage – soweit technisch möglich und zumutbar – wiederverwendet oder substituiert werden können. Über diese Kommunikation kann sich die Behörde ein Bild darüber verschaffen, welche Rohstoffe in welchem Anlagentyp wie eingesetzt werden und diese Informationen für nachfolgende Genehmigungsverfahren verwenden.

Die neue Ressourcengrundpflicht hätte fünftens eine rechtssymbolische Bedeutung. Art. 20a GG fordert den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen. Verfassungsrechtlich sind sowohl regenerierbare Ressourcen als auch nicht regenerierbare Ressourcen geschützt. Der Tatbestand der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen umfasst die Umweltvorsorge. Diese fordert einen schonenden Umgang mit Ressourcen.[491] Die Ressourcenschutzpflicht dient somit der Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dies würde einerseits den

---

488 S. hierzu auch UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 14.

489 Dietlein, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 5 BImSchG, Rn. 155.

490 http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-377_en.htm.

491 Scholz, in: Maunz/Dürig, GG, 2012, Art. 20a GG, Rn. 36; Huster/Rux, in: Epping/Hillgruber, GG, 2013, Art. 20a Rn. 17; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 2015, Art. 20a Rn. 36, 39 ff.

gesetzgeberischen Auftrag erfüllen, die Vorgaben des Art. 20a GG einfachgesetzlich umzusetzen, und gleichzeitig die Judikative und Exekutive zu dessen Beachtung zwingen. Die Notwendigkeit, die Inanspruchnahme von Rohstoffen zu steuern, wäre ebenso wichtig wie die anderen Betreiberpflichten.

5.2.3 Neue Steuerungsmöglichkeiten der Ressourcenschutzpflicht

Die neue Grundpflicht zur sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen eröffnet neue Handlungsspielräume zum Schutz von Ressourcen. Sie und ihre Konkretisierungen ermöglichen zum einen, den Rohstoffeinsatz in industriellen Produktionsprozessen zu reduzieren. Bis jetzt waren ressourcenbezogene Maßnahmen grundsätzlich möglich, wenn dadurch eine Reduzierung der Abfallmenge erzielt wurde. Die Ressourcengrundpflicht erlaubt jedoch Maßnahmen zu Materialeinsparungen anzuordnen, wenn sie nicht zu einem veränderten Produkt führen würden.

Die Gewinnung und Verarbeitung der Einsatzstoffe könnten bereits im Vorfeld der Anlage (z.B. die Beschreibung der Beschaffenheit des Stoffes) eine erhebliche Bedeutung erlangen. Die Nutzung der Einsatzstoffe in der Produktion wird zurzeit hauptsächlich mit Bezug auf Emissionen eingeschränkt. Die Ressourcenschutzpflicht würde die Steuerungsmöglichkeit eröffnen, die Umweltbelastungen durch Rohstoffe bereits im Vorfeld der Anlage zu vermindern, auch wenn diese mit der Knappheit von Rohstoffen oder nicht emissionsbezogenen Umweltbelastungen begründet würde. Die konkretisierenden untergesetzlichen Vorschriften zur Ressourcenschutzpflicht hätten die Aufgabe, eine Liste von Rohstoffen zu erfassen, für deren Einsatz bestimmte Bedingungen gelten. Sie könnten z.B. verboten werden, wenn ihre Gewinnung oder Verarbeitung ressourcen- oder umweltpolitisch besonders problematisch ist.

Aufgrund der Grundpflicht zur Ressourcenschonung könnte schließlich vorgegeben werden, dass die eingesetzten Techniken ressourcenschonend sein müssen. Nach geltendem Recht lässt sich dies nur mittelbar über die Bestimmung des Stands der Technik nach § 3 Abs. 6 BImSchG und der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG erreichen – und zwar allenfalls allgemein und unter Abwägung mit anderen Technikaspekten, nicht jedoch im Einzelfall. Die Ressourcenschutzpflicht würde dagegen den Anlagenbetreiber verpflichten, entsprechend des Stands der Technik Maßnahmen zur sparsamen und effizienten Rohstoffschonung zu ergreifen. Dies wäre für ihn eine selbständige Pflicht, deren Erfüllung er durch geeignete Unterlagen nachzuweisen hat.

5.2.4 Erweiterung der Ermächtigungsgrundlagen

Die Einführung der Grundpflicht zur sparsamen und effizienten Rohstoffverwendung sollte dadurch begleitet werden, dass auch die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass von Rechtsverordnungen in § 7 BImSchG erweitert wird.[492]

§ 7 Abs. 1 Nr. 2a BImSchG regelt, dass der Einsatz von Energie bestimmten Anforderungen entsprechen muss. Diese Ermächtigungsgrundlage sollte so erweitert werden, dass auch die Steuerung der Verwendung von Rohstoffen ermöglicht wird. Über die Verwendung des Begriffs Primärrohstoffe würden Energieträger, nicht-erneuerbare Rohstoffe sowie Wasser erfasst. Aus diesem Grund könnte in § 7 Abs. 1 Nr. 2a BImSchG das Wort „Energie“ durch das Wort „Primärrohstoffe“ ersetzt werden:

> „Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates vorzuschreiben, dass die Errichtung, die Beschaffenheit, der Betrieb, der Zustand nach Betriebseinstellung und die betreibereigene Überwachung genehmigungsbedürftiger Anlagen zur Erfüllung der sich aus § 5 ergebenden Pflichten bestimmten Anforderungen genügen müssen, insbesondere, dass

[492] So auch UBA, Ressourcenschutzrecht, 2013, 14; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 402; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (529); allerdings weicht der Vorschlag in rechtssystematischer Hinsicht von dem vorliegenden Vorschlag ab.

2a: der Einsatz von ~~*Energie*~~ *Primärrohstoffen* bestimmten Anforderungen entsprechen muss."

Inhaltlich könnte eine aufgrund dieser Ermächtigungsgrundlage erlassene Verordnung zunächst Definitionen für die „Sparsamkeit" und „Effizienz" der Rohstoffverwendung bieten. Die Rechtsverordnung könnte Sachverhalte erfassen, die aus Sicht der Rohstoffnutzung als problematisch eingeordnet werden. So könnte eine Liste erlassen werden, die beispielweise unerlaubte Stoffe aufzählt. Hierunter könnten solche Einsatzstoffe fallen, bei deren Rohstoffgewinnung sowie Verarbeitung hohe Umweltbelastungen entstehen oder die eine besondere Knappheit aufweisen. Ebenfalls könnten Werte festgelegt sein, in welcher Höhe problematische Stoffe sowohl bei der Errichtung als auch beim Betrieb der Anlage eingesetzt werden dürfen. Die Substitute für bestimmte Stoffe könnten ebenfalls benannt werden. Die Grenzen der Einschränkung bestimmter Rohstoffe und der Nutzung der Substitute müssten klargestellt werden (Verhältnismäßigkeit und technische Möglichkeit). Die Verfahrensvorschriften für die Ermittlung des Verbrauchs der Rohstoffe müssten geregelt werden. Da der Rohstoffverbrauch auch vom Anlagentyp und von der Größe der Anlage abhängt, könnten eventuell Anlagengruppen gebildet und so ressourcenschonende Anforderungen bestimmt werden. Die angemessenen Fristen zur Erfüllung der ressourcenschonenden Maßnahmen könnten festgelegt werden.

Ebenso sollte § 48 BImSchG entsprechend angepasst werden, um den Erlass von Verwaltungsvorschriften zu ermöglichen. § 48 Abs. 1 BImSchG könnte regeln, dass Anteile der Einsatz-, Zusatz- und Sekundärrohstoffe sowie ein Verbot der Rohstoffe zur Reduktion der Umweltbelastungen und des Ressourceneinsatzes in Verwaltungsvorschriften bestimmt werden können.

„(1) Die Bundesregierung erlässt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) mit Zustimmung des Bundesrates zur Durchführung dieses Gesetzes und der auf Grund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen des Bundes allgemeine Verwaltungsvorschriften, insbesondere über

6. (neu) *Anforderungen an den Einsatz von Primärrohstoffen.*"

5.2.5 Erweiterter Aufgabenbereich des Immissionsschutzbeauftragten

Der Erweiterung der Betreiberpflichten entsprechend müsste auch der Aufgabenbereich des Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz erweitert werden.[493] Der Immissionsschutzbeauftragte hat insbesondere die Aufgabe, auf die Erfüllung der Grundpflichten in § 5 BImSchG hinzuwirken. Wenn die Grundpflicht zur sparsamen und effizienten Verwendung von Primärrohstoffen in den Pflichtenkatalog aufgenommen wird, sollte auch der Aufgabenhorizont des Immissionsschutzbeauftragten darauf ausgeweitet werden. § 54 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG sollte dadurch ergänzt werden, dass sich die Beratungspflicht des Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz nicht nur auf umweltfreundliche, sondern auch auf ressourcen- und rohstoffschonende Verfahren erstreckt. Die Neufassung des § 54 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG könnte wie folgt lauten:

„(1) Der Immissionsschutzbeauftragte berät den Betreiber und die Betriebsangehörigen in Angelegenheiten, die für den Immissionsschutz bedeutsam sein können. Er ist berechtigt und verpflichtet,

1. auf die Entwicklung und Einführung

a) umweltfreundlicher *und rohstoffschonender* Verfahren, einschließlich Verfahren zur Vermeidung oder ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der beim Betrieb entstehenden Abfälle oder deren Beseitigung als Abfall sowie zur Nutzung von entstehender Wärme, …

hinzuwirken".

---

493 So auch Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 120; so auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 403.

5.2.6 Verfassungsrechtliche Bewertung

Der Erweiterung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes um eine Ressourcengrundpflicht könnten die Grundrechte der Betreiber aus Art. 12 GG (Berufsfreiheit) und aus Art. 14 GG (Eigentumsgarantie) entgegenstehen.

Art. 12 Abs. 1 GG schützt die Freiheit des Bürgers, jede Tätigkeit als Beruf zu ergreifen und damit zur Grundlage seiner Lebensführung zu machen.[494] Die Betreiberpflichten in § 5 BImSchG stellen – auch in ihrer bisher geltenden Form – eine Berufsausübungsregelung im Sinne des Art. 12 Abs. 1 GG dar. Mit der vorgeschlagenen Erweiterung des Gesetzes werden die Genehmigungsvoraussetzungen aus § 6 BImSchG erweitert. Die neue Regelung verbietet nicht, die Genehmigung zu erteilen, d.h. sie verhindert nicht die Errichtung und den Betrieb der Anlage, sondern betrifft nur die Art und Weise ihrer Gestaltung oder ihres Betriebs. Daher wird auch durch sie nur die Berufsausübung eingeschränkt. Eine Regelung der Berufsausübung ist dann zulässig, wenn sie zur Verfolgung vernünftiger Erwägungen des Gemeinwohls und auf verhältnismäßige Weise erfolgt.[495] Wie die bisherigen Grundpflichten dient auch die neue Grundpflicht dem Interesse der Allgemeinheit.[496]

Durch die Einführung der Ressourcengrundpflicht werden die Anforderungen des Art. 20a GG für den Bereich des Immissionsschutzrechts einfachgesetzlich normiert. Insbesondere die Verwendung knapper Rohstoffe lässt eine staatliche Nutzungssteuerung zu, um eine geordnete, bedarfsgerechte und ressourcenschonende Nutzung zu gewährleisten. Die neue Ressourcenschutzpflicht ist verhältnismäßig. Sie ist geeignet, um Ressourcenschutz umzusetzen. Sie ist erforderlich, weil die notwendige umfassende und systematische Ressourcensteuerung im Anlagenrecht nur durch eine neue Grundpflicht erreicht werden kann. Schließlich ist sie auch angemessen, weil sie einerseits nur die Ausprägung des Betriebs der Anlage betrifft, nicht aber den Anlagetyp und die Produktionsmengen und andererseits die technische Machbarkeit und die Zumutbarkeit für den Betreiber berücksichtigt.

Die Ressourcenschutzpflicht könnte in das Grundrecht auf Eigentum des Anlagenbetreibers gemäß Art. 14 Abs. 1 GG eingreifen. Da dem Anlagenbetreiber durch die Einführung einer Ressourcengrundpflicht nicht die Nutzung der Anlage untersagt wird, sondern vielmehr nur die Art und Weise ihrer Gestaltung oder ihres Betriebs betroffen ist, liegt keine Enteignung, sondern lediglich eine Inhalts- und Schrankenbestimmung vor. Die Steuerung der Rohstoffinanspruchnahme im Bundes-Immissionsschutzgesetz dient gemäß Art. 14 Abs. 2 Satz 2 GG dem Wohle der Allgemeinheit. Die Inhalts- und Schrankenbestimmung ist nach Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsgemäß, wenn sie verhältnismäßig ist. Dies ist mit der gleichen Argumentation wie bei Art. 12 GG zu bejahen. Der wirtschaftliche Aufwand und technische Schwierigkeiten während einer Übergangszeit werden durch die Beschränkungen auf das technisch Mögliche und Zumutbare aufgefangen.[497]

5.2.7 Bewertung des Instruments

Eine Ressourcenschutzpflicht für genehmigungsbedürftige Anlagen ist effektiv. Sie ermöglicht, die Verwendung von Primärrohstoffen hinsichtlich ihrer Umweltbelastungen und ihrer Knappheit direkt zu steuern. Bei genehmigungsbedürftigen Anlagen, die knappe oder umweltbelastende Einsatzstoffe verarbeiten, besteht grundsätzlich ein hohes Potential, die Rohstoffe effektiv und sparsam einzusetzen. Die neue Regelung würde den Aufwand für die Antragstellung, die Prüfung der Genehmigungserteilung und die Aufsicht moderat erhöhen, weil eine weitere Betreiberpflicht zu prüfen ist. Da die Ressourcenvorsorge in gewissem Maß bereits nach geltendem Recht gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG vor allem im Rahmen des Stands der Technik zu berücksichtigen ist, erhöht sich der zusätzliche Aufwand nur leicht. Auch werden nur die ressourcenschonenden Maßnahmen gefordert, die technisch möglich

494 BVerfGE 7, 377 (397); 30, 292 (335).
495 S. BVerfGE 7, 377 (408f.); 13, 97 (104); 25, 1 (12); 59, 302 (315f.); 63, 266 (286).
496 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 404.
497 Gesetzliche Übergangsfristen, wie sie Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 404, fordern, sind daher nicht notwendig.

und verhältnismäßig sind. Im Vergleich zum Aufwand überwiegt der Nutzen, weil die Regelung zusätzliche Handlungsspielräume eröffnet, den stofflichen Wirkungsgrad und den sparsameren Rohstoffeinsatz zu erhöhen, und dadurch Umweltbelastungen von industriellen Tätigkeiten vermindert und dem Wohl der Allgemeinheit dient. Die neue Grundpflicht und deren Konkretisierungen würden Innovationen in der Produktion und in der betrieblichen Praxis auslösen, wenn die Verwendung bestimmter Rohstoffe aufwändiger ist als die Verwendung der Substitute. Im Ergebnis dürfte die neue Regelung zur Konsistenz[498] (Verwendung der Substitute), Effizienz (Modernisierung des Produktions- und Nutzungsprozesses) und Suffizienz[499] (Beschränkung der Rohstoffe und Energie auf den notwendigen Einsatz) beitragen.

Die Ressourcenschutzgrundpflicht ist im Zusammenspiel mit der Vorsorgepflicht, mit der Pflicht zur Abfallvermeidung und -verwertung sowie die Energieeinsparpflicht zu sehen. Alle vier Pflichten tragen zum Ressourcenschutz bei – jeweils aus einer anderen Perspektive und mit einer jeweils anderen Zielrichtung. Zusammen können sie jedoch alle anlagenbezogenen Anforderungen zur Ressourcenschonung rechtlich begründen.

In dieser Funktion erschließt sich die Bedeutung aller Pflichten, die Ressourcenschonung begründen können, insbesondere jedoch der neuen Ressourcenschutzgrundpflicht. Sie liegt vor allem darin, dass sie für eine umfassende und systematische Strategie des Ressourcenschutzes der Ankerpunkt im Immissionsschutzrecht sein kann. Eine solche Strategie ist darauf angewiesen, in allen Handlungsbereichen – und zu diesen gehört auch der anlagenbezogene Ressourcenschutz – rechtliche Umsetzungsmöglichkeiten zu finden.[500] Diese bietet im Immissionsschutzrecht die neue Betreibergrundpflicht und ihre Konkretisierungen durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften.

Allerdings sind die Grundpflichten nur der Ankerpunkt. Aus ihnen allein lassen sich jedoch in der Verwaltungspraxis kaum konkrete Anforderungen an eine bestimmte Maßnahme der Ressourcenschonung ableiten und gegen den Widerstand der Betreiber durchsetzen. Die neue Ressourcenschutzgrundpflicht bedarf wie auch die bestehenden Grundpflichten, auf die eine Strategie des Ressourcenschutzes gestützt werden kann, der Unterfütterung durch konkrete Vorgaben, die in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften präzisiert worden sind. Nur wenn dort konkrete Maßnahmen gefordert sind, können diese in Genehmigungs- und Anordnungsverfahren von den zuständigen Behörden eingefordert und durchgesetzt werden.

5.3 Neue Instrumente für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen

Eine Pflicht zur schonenden Inanspruchnahme von Primärrohstoffen könnte auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen in § 22 Abs. 1 BImSchG eingeführt werden.[501] Die Vorsorge in § 1 Abs. 1 BImSchG gilt als Ziel uneingeschränkt für alle Anwendungsbereiche des Gesetzes. Diese erfasst daher grundsätzlich alle Anlagen unabhängig davon, ob sie genehmigungsbedürftig sind oder nicht.[502] Jedoch ist die Vorsorge nach § 1 Abs. 1 BImSchG bei nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen hinsichtlich schädlicher Umwelteinwirkungen eingeschränkt. Anerkannt ist nur, dass die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen Umweltbelastungen nicht „in besonderem Maße“ hervorrufen dürfen.[503] Aus diesen Gründen werden auch keine Vorsorgemaßnahmen gefordert.[504] Die Betreiber nicht-genehmigungsbedürftiger Anlagen müssen nur den Stand der Technik einhalten.[505] Damit bleiben Anforderungen bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen hinter denen für genehmigungsbedürftige Anlagen zurück.

---

498 S. grundlegend in Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 29f.

499 S. grundlegend in Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 27 ff.

500 S. hierzu Kap. 1.

501 So Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 403; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (529).

502 Führ, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 1 Rn. 95.

503 S. Heilsporn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 22 BImSchG, Rn. 44.

504 S. Roßnagel/Hentschel, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 22 Rn. 109 ff. m.w.N.

505 Heilsporn/Sparwasser, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 22 BImSchG, Rn. 42.

Die Definition des Stands der Technik in § 3 Abs. 6 BImSchG gilt auch für nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen. Nr. 9 der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG regelt, dass bei der Bestimmung des Stands der Technik der Verbrauch an Rohstoffen und die Art der bei den einzelnen Verfahren verwendeten Rohstoffe zu berücksichtigen ist. Durch die Berücksichtigung dieser Vorschrift kommt die sparsame und effiziente Rohstoffverwendung auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen als eines von mehreren Bestimmungsmerkmalen zum Tragen. Nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG kann die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung Regelungen erlassen, die bestimmte technische Anforderungen für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen auch zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen vorsehen. Daher könnten durch die Rechtsverordnung konkrete Anforderungen an die Ressourcenschonung gestellt werden, die jedoch engere Vorgaben erfassen können als die für genehmigungsbedürftige Anlagen. Jedoch würden sich diese Regelungen nur indirekt auf die Inanspruchnahme der Rohstoffe auswirken, da sie der technischen Anordnung der Emissionsbegrenzung dienen müssten.

Die Erweiterung der Pflichten der Betreiber von nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen auf die Ressourcenschonung als selbständige Pflicht neben den technischen Anforderungen des Stands der Technik erscheint nicht verhältnismäßig. Der Unterschied zwischen den Anforderungen des Stands der Technik und der Betreibergrundpflicht ist so zu beschreiben, dass der Stand der Technik verschiedene in § 3 Abs. 6 BImSchG benannte Zwecke und in der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG aufgezählte Kriterien berücksichtigt. Im Gegensatz dazu verpflichtet die Ressourcenschutzpflicht, das enthaltene Ziel der Pflicht zu erreichen und die Erfüllung nachzuweisen. Obwohl die Grundpflichten miteinander konkurrieren und sich gegenseitig beschränken können, kann keine von ihnen zugunsten der anderen Pflicht überwunden werden. Eine Grundpflicht kann daher viel mehr Aufwand bedeuten als die Einhaltung des Stands der Technik. Wird der Stand der Technik gefordert, muss von den Nachzüglern lediglich der fortschrittlichste Stand des Verfahrens, der Einrichtung oder der Betriebsweisen erreicht werden. Es wird keine Prüfung verlangt, ob Rohstoffe bei Errichtung und Betrieb effizienter einzusetzen sind, ob Recyclingpotentiale bestehen, ob Umweltrisiken weiter zu minimieren sind und ob Arbeitsprozesse und Produktionsabläufe weiter zu verbessern sind. Eine Ressourcenschutzpflicht würde somit über die gegenwärtige Pflichtenbeschreibung in § 22 Abs. 1 BImSchG hinausgehen.

Daher ergeben sich Bedenken, ob eine ressourcenbezogene Pflicht die Berufsausübung gemäß Art. 12 GG und die Eigentumsgarantie gem. Art. 14 GG verhältnismäßig einschränken würde. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen würden vergleichbare Pflichten wie genehmigungsbedürftige Anlage erhalten. Aufgrund der geringeren Umweltrelevanz sind bereits die Schutzzwecke in § 1 BImSchG bei nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen eingeschränkt. Eine Unterscheidung zwischen zwei Anlagenarten wäre obsolet, wenn diese als gleichermaßen „gefährlich“ einzuschätzen wären. Wegen der geringen Größe der nicht-genehmigungsbedürftigen Anlagen und der Betriebskonzeption wäre im Vergleich zu genehmigungsbedürftigen Anlagen mit einem viel geringeren Verbrauch an Ressourcen und ebenso geringeren Umweltbelastungen zu rechnen. Es wäre deshalb unverhältnismäßig, gleiche Pflichten für Betreiber nicht-genehmigungsbedürftiger Anlagen zu begründen.

Zusammenfassend wird empfohlen, keine allgemeine neue Pflicht in § 22 BImSchG einzuführen.[506] Falls sich in der Praxis ein Bedarf für die Steuerung der Inanspruchnahme von Ressourcen für einzelne Anlagearten ergeben würde, könnte die entsprechende Handlungspflicht in einer Rechtsverordnung nach § 23 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG umgesetzt werden. Jedoch sind auch hier die Grenzen zu beachten: Die Verpflichtung muss schädlichen Umwelteinwirkungen vorbeugen, technisch möglich und verhältnismäßig sein.

[506] So auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 403.

6 Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft

Die Idee einer Kreislaufwirtschaft, in der die Stoffe, die zu einem Produkt verarbeitet worden sind, am Ende des Produktlebenszyklus wieder zurückgewonnen und für die Erzeugung neuer Produkte als Rohstoff oder Energieträger verwendet werden, ist auch ein tragendes Konzept des Ressourcenschutzes. Der erste Zweck, den das Kreislaufwirtschaftsgesetz verfolgt, ist nach dessen § 1, „die Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen zu fördern". Das Kreislaufwirtschaftsrecht ist daher der Rechtsbereich, der das Ziel des Ressourcenschutzes am intensivsten und am besten verfolgt. Die Grundsätze der Abfallvermeidung und der Abfallbewirtschaftung in § 6 KrWG sowie ihre Umsetzung in den folgenden Vorschriften des Gesetzes bewirken auch einen Schutz der Ressourcen. Soweit Abfälle vermieden oder in einem Stoffkreislauf bewirtschaftet werden, werden keine neuen Ressourcen benötigt und damit die bestehenden natürlichen Ressourcen erhalten. Insofern stellt das Kreislaufwirtschaftsrecht bisher den Kern des bestehenden Ressourcenschutzrechts dar.

Ein zentraler Grundsatz des Kreislaufwirtschaftsrechts ist das Konzept der Produktverantwortung. Dieses geht vom Verursacherprinzip aus und weist nach § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG jedem der „Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt" die Verantwortung für diese Produkte zu. Bezogen auf diese Produkte trägt er die Verantwortung dafür, dass die „Ziele der Kreislaufwirtschaft" erfüllt werden. Entsprechend dieser Produktverantwortung hat er nach § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG seine „Erzeugnisse … möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden". Für den Ressourcenschutz ist diese Produktverantwortung, das Entstehen von Abfälle möglichst zu vermeiden oder Abfälle durch Wiederverwendung oder Verwertung in Wirtschaftskreislauf zu halten (s. § 6 Abs. 1 KrWG), entscheidend.

Daher untersucht dieses Kapitel, wie das Kreislaufwirtschaftsrecht diese Produktverantwortung des Produzenten umsetzt, und diskutiert Vorschläge, wie diese Umsetzung erweitert und verbessert werden kann. Von einer Untersuchung weiterer Regelungen des Kreislaufwirtschaftsrechts sieht es aus Platzgründen und wegen ihrer geringeren Bedeutung ab. Zuerst stellt es die Regelungen der Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz dar und zeigt Möglichkeiten auf, die Produktverantwortung im Sinne des Ressourcenschutzes auszuweiten (6.1). Sodann analysiert es Hemmnisse in der Wahrnehmung der Produktverantwortung am Anwendungsbeispiel des Elektro-und Elektronikgerätegesetzes und erörtert Lösungsmöglichkeiten (6.2). Schließlich untersucht das Kapitel, wie Abfallvermeidungsprogramme als Strategie des Ressourcenschutzes genutzt werden können (6.3).

6.1 Ressourcenschutz im Rahmen der Produktverantwortung

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz ist am 1. Juni 2012 in Kraft getreten. Im Hinblick auf die Produktverantwortung hat es im Wesentlichen die Vorgaben des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes übernommen.

6.1.1 Allgemeine Vorgaben

Die Produktverantwortung wird im Kreislaufwirtschaftsgesetz in § 23 formuliert. Dabei wird der Begriff im Gesetz nicht erläutert. Ziel und Inhalt der Produktverantwortung bestimmen sich jedoch aus den Zielen der Kreislaufwirtschaft in § 1 KrWG, aus den allgemeinen Formulierungen von § 23 Abs. 1 KrWG und den Beispielen aus § 23 Abs. 2 KrWG.[507] Die Produktverantwortung kann verstanden werden als „eine Förderung der Vermeidung, der Verminderung, der umweltverträglichen Verwertung oder Beseitigung von Abfällen dadurch, dass jedes Glied der Warendistributionskette von der Planung bis zum Endvertrieb Ressourcenschonung insbesondere dadurch betreibt, dass Langlebigkeit und

[507] Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 2; Beckmann, UPR 1996, 41 (43).

leichte Wiederverwertbarkeit gesichert sind".[508] Die Produktverantwortung folgt der Grundidee, dass die Ursachen und Bedingungen für die Entstehung von Abfall bereits auf der Stufe der Herstellung und Entwicklung der Produkte liegen, weswegen auf die Produktion eingewirkt werden muss.[509] Daher versucht das Kreislaufwirtschaftsrecht mit Blick auf die letzten Stationen des Produktlebenszyklus auf die ersten Stationen Einfluss zu nehmen. Denn vor allem die Produktgestaltung bestimmt, ob nach dem Gebrauch des Produkts seine Wiederverwendung, Verwertung oder seine umweltverträgliche Beseitigung erfolgen kann.[510] Deswegen sollen die Verantwortlichen bereits das Material und das Design so auswählen, dass über die Gestaltung der Produkte die abfallrechtlichen Ziele entlang des gesamten Lebensweges eines Produktes erreicht werden.[511] Die Produktverantwortung beschränkt sich gerade nicht auf „End-of-Pipe"-Regelungen, sondern stellt Anforderungen an die Herstellung und den Vertrieb der Produkte.[512]

Diese Anforderungen unterscheiden die Produktverantwortung von den (derzeitigen) Anforderungen des Ökodesigns. Zwar fällt nach Art. 9 der Abfallrahmenrichtlinie das Ökodesign auch in den Themenbereich der Abfallvermeidung,[513] was für eine gewisse Überschneidung beider Bereiche spricht. Doch werden keine weiteren Vorgaben durch die Abfallrahmenrichtlinie gesetzt.[514] Auch ist das Ökodesign in seiner jetzigen Ausgestaltung noch auf Energieeinsparung fokussiert und betrifft lediglich bestimmte Produktgruppen, während die Produktverantwortung einen umfassenderen Ansatz wählt. Die Europäische Kommission hat im Februar 2015 die Europäischen Standardisierungsorganisation ESO damit beauftragt, Ressourceneffizienzanforderungen für die Ökodesign-Richtlinie zu entwickeln.[515] Eine mögliche Weiterentwicklung des Ökodesign-Ansatzes hin zu einer Berücksichtigung auch weiterer ressourcenrelevanter Aspekte – außer Energie – wird auch auf anderer Ebene diskutiert. Die vom Europäischen Umweltbüro veröffentlichte Studie zeigt die enormen Potenziale von Produktdesign für Ressourceneffizienz auf und unterbreitet konkrete Vorschläge und Lösungen, wie Ressourceneffizienz in die Durchführungsmaßnahmen für einzelne Produkte integriert werden könnte.[516]

Die Produktverantwortung im Rahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes soll aber nicht nur darauf hinwirken, recyclingfreundliche Erzeugnisse herzustellen. Vielmehr folgt § 23 KrWG darüber hinaus der Einsicht, dass Produktion und Gebrauch durch direkten Weitergebrauch oder indirekten Neugebrauch in die Richtung eines Stoffkreislaufs gehen sollen.[517] Ziel ist damit vor allem auch die Abfallvermeidung. Hierunter versteht § 3 Abs. 20 Satz 1 KrWG jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien

---

508 S. Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 5; ähnlich Scheier, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, 2015, § 23 Rn. 8.

509 S. Tünnesen-Harmes, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 2. Bereits die Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG nennt in ihrem Erwägungsgrund 27 die erweiterte Herstellerverantwortung als Mittel, um die Gestaltung und Herstellung von Produkten zu fördern, die während ihres gesamten Lebenszyklus, einschließlich ihrer Reparatur, Wiederverwendung und Demontage sowie ihres Recyclings, eine effiziente Ressourcennutzung in vollem Umfang berücksichtigen und fördern. Nur der Hersteller kann diese Aspekte bei der Gestaltung und Herstellung einplanen; s. auch Thomsen, Produktverantwortung, 1998, 23.

510 Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 23 Rn. 58.

511 BT-Drs. 12/5672, 47.

512 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 1.

513 Die Regelung betrifft die Berichtspflicht der Kommission gegenüber dem Parlament und dem Rat, einen Zwischenbericht vorzulegen „über die Entwicklung der Abfallaufkommen und den Umfang der Abfallvermeidung; einschließlich der Ausarbeitung einer Produkt-Ökodesign-Politik, …". Dieser Bericht bezieht sich auf die Abfallvermeidungsprogramme der Mitgliedstaaten, in denen u.a. als möglicher Inhalt die Förderung von Ökodesign aufgenommen werden kann.

514 Auf europäischer Ebene existiert eine Kollisionsregel in Art. 6 der Ökodesign-RL zugunsten EU-weiter Ökodesign-Durchführungsmaßnahmen.

515 http://www.eu-koordination.de/umweltnews/news/klima-energie/3038-ressourceneffizienz-wird-teil-von-oekodesign.

516 S. Jepsen/Spengler/Augsberg, Delivering resource-efficient products - How Ecodesign can drive a circular economy in Europe, 2015; s. hierzu auch Jepsen/Spengler/Reihlen/Wirth, Integration der Ressourceneffizienz in die Ökodesign-Richtlinie – konzeptionelle Grundlagen und zentrale Ergebnisse, 2012.

517 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 1.

und Erzeugnissen zu verringern. Damit geht die Regelung der Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz über einen abfallrechtlichen Ansatz hinaus und zielt letztlich auf ein umfassendes Prinzip der Ressourcenschonung.[518] Da eine gelungene Abfallvermeidung auch zur Schonung der natürlichen Ressourcen beiträgt, könnte anstatt nur von Produktverantwortung auch von einer Produkt- und Ressourcenverantwortung gesprochen werden,[519] die aufgrund der Wiederverwendung von Stoffen und Bauteilen in bestimmten Umfang auch der Rohstoffknappheit begegnen kann.[520]

Die Produktverantwortung trifft gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG jeden,[521] der Erzeugnisse entwickelt, herstellt oder be- und verarbeitet.[522] Mit Erzeugnissen sind Produkte gemeint.[523] Die Produktverantwortlichen sollen lernen, „vom Abfall her zu denken", indem sie schon in der Entwicklungs- und Produktionsphase die künftigen Entsorgungsanforderungen berücksichtigen. Sie sollen Abfälle vermeiden und Produkte recyclingfreundlich gestalten.[524] Die Produktverantwortung setzt damit das Verursacherprinzip um.[525] Die Hersteller sind durch ihr Handeln mitverantwortlich für das Entstehen der Abfälle.[526] Sie werden deswegen sowohl finanziell als auch physisch für das Produkt verantwortlich gemacht,[527] indem ihnen die Sammlungs- sowie Entsorgungs- und Kostenpflichten auferlegt werden. Wer dem Kreis der Verantwortlichen zuzuordnen ist, ist gemäß § 23 Abs. 4 KrWG in den die Produktverantwortung konkretisierenden Rechtsverordnungen näher festzulegen.[528]

§ 23 Abs. 2 KrWG enthält fünf Spezifikationen, die die Produktverantwortung näher konkretisieren. Es handelt sich nur um eine exemplarische und keine abschließende („umfasst insbesondere") Konkretisierung der Produktverantwortung,[529] so dass weiterführende Anforderungen auch auf der Grundlage der Rechtsverordnungen nach §§ 24 und 25 KrWG erfolgen können.[530] Die Beispiele sind als grundlegende Pflichten der Produktverantwortlichen zu verstehen.[531]

§ 23 Abs. 1 Satz 2 KrWG und die einzelnen Konkretisierungen in § 23 Abs. 2 KrWG enthalten die Vorstellung des Gesetzgebers, wie ein Produkt entwickelt, hergestellt, be- oder verarbeitet, vertrieben, verwertet und beseitigt werden soll. So stellt § 23 Abs. 2 Nr. 1 KrWG darauf ab, dass das Produkt mehrfach in seiner Ursprungsfunktion oder auch für andere Zwecke verwendet werden soll, bevor es Abfall wird. Dies setzt voraus, dass die Materialien so gewählt werden, dass sie eine lange Lebensdauer

---

518 S. hierzu §§ 1, 2 Abs. 1 Nr. 1 und 2 KrWG; die Produktverantwortung dient neben der Abfallvermeidung der Ressourcenschonung, s. Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 8; ähnlich Scheier, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, 2015, § 23 Rn. 8; Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 1, 5.

519 In diese Richtung auch Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 23 Rn. 54; Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2012, § 22 KrWG, Rn. 10.

520 S. Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 1; so auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 133.

521 S. Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 6.

522 Alle, die ein Produkt verändern, sind Produktverantwortliche. § 25 Abs. 2 KrWG geht über die Produktverantwortung der Hersteller hinaus, indem er ermächtigt, auch andere Abfallbesitzer, wie Käufer von Waren in Verpackungen, zu verpflichten. S. zu den Begriffen Hersteller, Entwickler, Be- und Vertreiber Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 10 ff.

523 Die Regelungen zur Produktverantwortung betreffen Produkte (vgl. die Überschrift des Teils 3 im KrWG), obwohl der Gesetzestext das Wort „Erzeugnisse" verwendet. Beide Begriffe werden innerhalb des KrWG synonym verwendet. S. hierzu Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 23 Rn. 56; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 22 KrWG, Rn. 15.

524 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 4; Rummler, ZUR 2001, 308 (308); Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem, Innovationsverantwortung, Berlin 2009, 265.

525 Versteyl/Wendenburg, NVwZ 1994, 833 (839); Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, Kommentar, 2012, § 23 Rn.54; Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 2; Scheier, in: Kopp-Assenmacher , KrWG, 2015, § 23 Rn 8.

526 Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 23 Rn. 3.

527 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 2.

528 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 9.

529 Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 22; Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 15.

530 Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 23.

531 Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 73; s. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 141.

aufweisen und einzelne Komponenten auch austauschbar sind (technische Langlebigkeit).[532] Dies erfordert wiederum, dass Ersatzteile vorgehalten werden und die Produkte so gestaltet sind, dass sie einer sinnvollen Reparatur zugeführt werden können.[533] Eine innovative und umweltgerechte Produktgestaltung findet ihre Grenze jedoch im Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nach § 23 Abs. 3 KrWG i.V.m. § 7 Abs. 4 KrWG.[534] Es ist deshalb das technisch Mögliche und wirtschaftlich Zumutbare bei der Festlegung der Anforderungen für die Produktgestaltung zu berücksichtigen.[535]

Weiterhin bestimmt § 23 Abs. 2 Nr. 1 KrWG, dass ein Produkt zum Ende seiner Lebensdauer ordnungsgemäß, schadlos und hochwertig verwertet werden soll. Gemäß § 7 Abs. 3 Satz 2 KrWG erfolgt die Verwertung ordnungsgemäß, wenn sie im Einklang mit den Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften steht. Schadlos ist die Verwertung nach § 7 Abs. 3 Satz 3 KrWG, wenn Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind, insbesondere keine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreis erfolgt. Ist die Verwertung gemäß § 7 Abs. 4 KrWG technisch nicht möglich oder wirtschaftlich nicht zumutbar, müssen die Abfälle umweltverträglich beseitigt werden. Die Beseitigung ist umweltverträglich, wenn die Stoffe nicht oder nur zu einem geringen Anteil zu den in § 15 Abs. 2 Satz 2 KrWG aufgeführten Umwelteinwirkungen führen. Die Verordnungsermächtigungen in § 24 Nr. 1, 2 und 3 KrWG greifen die allgemeinen Vorgaben der Produktverantwortung des § 23 Abs. 2 Nr. 1 KrWG auf.

§ 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG bezweckt den Einsatz von Sekundärrohstoffen und verwertbaren Abfällen. Dieser neu aufgenommenen Konkretisierung liegt der Gedanke zugrunde, dass alle verarbeiteten Rohstoffe nach ihrer Nutzung potentiell zu Sekundärrohstoffen werden können.[536] Die Vorschrift entspricht dem in § 1 KrWG zum Ausdruck kommenden Hauptzweck des Gesetzes der Schonung der natürlichen Ressourcen. § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zielt darauf ab, Stoffe vornehmlich der Wiederverwendung zuzuführen und stofflich verwertbare Abfälle bei der Produktion etwa als Rohmaterial zu verwenden.[537] Nach § 3 Abs. 21 KrWG bedeutet Wiederverwendung, dass Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für denselben Zweck verwendet werden, für den sie ursprünglich bestimmt waren.[538]

Dem Einsatz verwertbarer Abfälle oder sekundärer Rohstoffe ist grundsätzlich ein Vorrang vor dem Einsatz primärer Rohstoffe bei der Herstellung von Erzeugnissen einzuräumen.[539] Über die Konkretisierung in einer Verordnung könnten Anforderungen begründet werden, wonach Produkte anteilig Sekundärrohstoffe enthalten müssen. Solche Regelungen stoßen jedoch auch an Grenzen. Zu berücksichtigen sind die Vorgaben in § 7 und § 8 KrWG.[540] Primärrohstoffe und Sekundärrohstoffe sowie verschiedene Sekundärrohstoffe sind einander gegenüberzustellen und im Hinblick auf ihre Verwendbarkeit zu bewerten. Auch der Einsatz von Sekundärrohstoffen hat sich an der Abfallhierarchie zu orientieren und darf nicht dazu führen, dass die Stufenfolge umgangen wird. So müssen auch die bei der Herstellung von Sekundärrohstoffen verbleibenden Abfälle – soweit technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar – gemäß § 7 Abs. 3 KrWG ordnungsgemäß und schadlos verwertet werden können. Das

---

532 S. Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, § 23 Rn. 26; Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 28.

533 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG Rn. 19; Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 26. Die Praxis weist hier in bestimmten Bereichen allerdings eine andere Tendenz auf. Zu Elektrogeräten s. Prelle, in: Faßbender/Köck, Auf dem Weg in die Recyclinggesellschaft? – Aktuelle Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht, 2011, 34, 52; Prelle, ZUR 2010, 512 (512 ff).

534 Scheier, in: Kopp-Assenmacher, KrWG, § 23 Rn. 20 verweist auf einen möglicherweise unzulässigen Eingriff in die Berufsfreiheit (Art. 12 GG), wenn in einer Verordnung vorgeschrieben würde, dass ein bestimmtes Erzeugnis langlebig oder reparaturfreundlich zu gestalten sei.

535 Ausführlich zur Verhältnismäßigkeit Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 35 ff.; Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 46 ff.

536 SRU, Umweltgutachten 2012, Rn. 120.

537 S. Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 30; Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 23.

538 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 16.

539 Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 34.

540 S. § 23 Abs. 3 KrWG.

Nichtvorhandensein eines Marktes für Sekundärrohstoffe führt dabei nicht zur wirtschaftlichen Unzumutbarkeit. Vielmehr soll der vorrangige Einsatz von Sekundärrohstoffen oder verwendbaren Abfällen gerade diesen Markt erst schaffen oder erweitern.[541] Ferner darf die Beseitigung der Abfälle, die am Ende der Nutzungsdauer der Sekundärrohstoffe entstehen, nicht das Wohl der Allgemeinheit gemäß § 15 Abs. 2 Satz 2 KrWG beeinträchtigen. Darüber hinaus kann ebenfalls die Langlebigkeit und die Gefahr von Schadstoffakkumulationen eine Rolle bei der Entscheidung über die Vorrangigkeit von Sekundärrohstoffen spielen.[542] Um die Vorgaben zu konkretisieren und vollzugsfähig zu gestalten, bedarf es einer Verordnung, die die Produkte oder Produktgruppen, für deren Herstellung Sekundärrohstoffe verwendet werden sollen, sowie die verhältnismäßigen Anteile der Sekundärrohstoffe festlegt. In ihrer jetzigen Ausgestaltung ohne verordnungsrechtliche Konkretisierung kommt der Vorschrift nur ein Appellcharakter zu.[543]

§ 23 Abs. 2 Nr. 3 KrWG sieht vor, dass schadstoffhaltige Erzeugnisse gekennzeichnet werden. Form und Maß der Kennzeichnung sollen gemäß § 24 Nr. 4 KrWG in Verordnungen konkretisiert werden. Mit dieser Pflicht wird das Ziel verfolgt, eine umweltverträgliche Verwertung oder Beseitigung der nach Gebrauch verbliebenen Abfälle sicherzustellen. Zur Erreichung dieses Ziels tragen etwa Hinweise auf Anteile an Gefahrstoffen bei, soweit dies Bedeutung für einzelne Entsorgungswege hat.[544] Angesprochen werden damit insbesondere Endverbraucher, die über den Entsorgungsweg informiert werden und auch schon ihre Kaufentscheidung an den Umwelteigenschaften ausrichten können sollen.[545]

Des Weiteren ermöglicht § 23 Abs. 2 Nr. 4 KrWG Hinweise auf Rückgabe-, Wiederverwendungs- und Verwertungsmöglichkeiten oder -pflichten und Pfandregelungen durch entsprechende Kennzeichnungen. Hiermit soll bewirkt werden, dass der Verbraucher seine ihm gegenüber den Herstellern und Vertreibern von Produkten zustehenden Rechte und bestehenden Pflichten auch tatsächlich wahrnimmt.[546] Eine Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung ist in § 25 Abs. 2 Nr. 2 KrWG enthalten. Das Pfand soll Anreize bieten, Altprodukte zurückzugeben.[547]

§ 23 Abs. 2 Nr. 5 KrWG bestimmt schließlich, dass sich die Verantwortung der Hersteller und Vertreiber für das Schicksal der von ihnen stammenden Produkte auch auf die Entsorgung der zu Abfall gewordenen Produkte erstreckt.[548] Die Rücknahmepflicht ist ein bedeutendes Instrument der Produktverantwortung, da der Hersteller hiermit den weiteren Verpflichtungen im Rahmen der Produktverantwortung nachkommen kann.[549] Die abfallgerechte Produktgestaltung allein hätte wenig Wirkung. Vielmehr sollen die Erzeugnisse oder die nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden Abfälle zurück zum Hersteller finden. Sodann können Verantwortliche sie umweltverträglich verwerten oder beseitigen.[550]

Die Bundesregierung kann nach § 26 Abs. 1 KrWG Zielfestlegungen für eine freiwillige Rücknahme von Abfällen in einer Verordnung festlegen. Mithilfe solcher Zielfestlegungen soll auch bei der freiwilligen Rücknahme von Abfällen auf die Entsorgungspflichtigen eingewirkt und damit die Effektivität gesteigert werden. Die Rücknahmeregelung soll durch niedrigere Entsorgungskosten Anreize setzen, eigene Produkte recyclingfreundlich, innovativ und langlebig zu gestalten.[551] Denn bereits beim Design kann

---

541 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrwG, 2012, § 23 Rn. 17; s. auch Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 39, die zur Schaffung des Marktes ausreichende Übergangsregelungen anregt.

542 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 17.

543 Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 36.

544 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 23.

545 S. hierzu Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 37.

546 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 25.

547 S. näher zur Pfandpflicht Fischer, Strategien im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 2001, 368.

548 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 26.

549 Hoffmann, DVBl. 1996, 898 (903).

550 Die Rücknahmeverpflichtung und Kostentragung für die Entsorgung durch die Hersteller soll auf diese einwirken, eine ressourcenschonende Materialverwendung und ein besseres Recycling der Produkte zu berücksichtigen, s. Webersinn, AbfallR 2010, 266 (269); Schoppen, AbfallR 2009, 106 (107, 110).

551 Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 80.

berücksichtigt werden, ob beispielsweise die Bauteile des Altprodukts in das neue Produkt eingebaut werden können oder als Abfall zu beseitigen sind.

6.1.2 Verordnungsermächtigungen

Aus der dargestellten gesetzgeberischen Vorstellung von der Produktverantwortung und der Kreislaufwirtschaft ergibt sich zunächst keine Grund- oder Rechtspflicht.[552] Der produzierenden Wirtschaft wird zwar eine rechtlich verbindliche, aber isoliert nicht durchsetzbare Gestaltungsverpflichtung zugewiesen.[553] Um die Produktverantwortung durchsetzen zu können, muss sie entsprechend §§ 24 und 25 KrWG in Rechtsverordnungen oder einem speziellen Gesetz konkretisiert werden.[554] Wegen der Komplexität der zu steuernden Lebensvorgänge und der sich ständig im Fluss befindlichen Entwicklung ist anerkannt, dass es gesetzestechnisch geboten ist, die Konkretisierung und Detaillierung der Inhalte der Regelungen dem Verordnungsgeber zu überlassen.[555] Insoweit kommt der Bundesregierung die Aufgabe zu, die Anforderungen an die Produktverantwortlichen nach § 23 KrWG durch Rechtsverordnung zu formulieren. Sie bestimmt gemäß § 23 Abs. 4 Satz 1 KrWG, welche Verpflichteten die Produktverantwortung nach § 23 Abs. 1 und 2 KrWG wahrzunehmen haben und legt zugleich gemäß § 23 Abs. 4 Satz 2 KrWG fest, für welche Erzeugnisse und in welcher Art und Weise die Produktverantwortung wahrzunehmen ist.

Da Inhalt und Umfang der Produktverantwortung nicht abschließend geregelt sind, hat der Verordnungsgeber einen großen Entscheidungsspielraum bezüglich der zu treffenden Maßnahmen, die zur Entwicklung einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft beitragen sollen. Es liegt also in der Verantwortung des Verordnungsgebers, das Prinzip der Produktverantwortung in Regelungen umzusetzen, die die rechtlichen Grundlagen für eine umweltgerechte Produktgestaltung bilden.[556] Sie müssen deshalb so gefasst sein, dass sie effektiv, effizient und vollziehbar für den Adressaten und die Behörde sind. Die Erfüllung der Vorschriften muss von der Verwaltung kontrolliert werden. Die Bundesregierung hat bei der Konkretisierung der Produktverantwortung über Verordnungen gemäß § 23 Abs. 3 KrWG jedoch gesetzliche, verfassungsrechtliche und europarechtliche Schranken zu beachten.

Die gegenwärtig in § 24 KrWG enthaltenen Ermächtigungen waren weitgehend schon in § 23 KrW-/AbfG enthalten.[557] Jedoch gehen einige Verordnungsermächtigungen der §§ 24 und 25 KrWG inhaltlich über die alte Regelung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hinaus. So wurde § 24 Nr. 6 KrWG neu ins Gesetz aufgenommen. Die Norm ermächtigt die Bundesregierung, für bestimmte Erzeugnisse, die einer Rücknahme- und Rückgabepflicht unterliegen, an der Stelle der Abgabe oder des Inverkehrbringens Hinweise auf die Wiederverwendbarkeit oder den Entsorgungsweg der Erzeugnisse einzuführen.[558] Hierdurch können Produkte als Einweg- oder Mehrwegprodukte unterschieden werden.[559] Die Ermächtigungsgrundlage ermöglicht außerdem, für diese wiederverwendbaren Produkte Kennzeichnungspflichten vorzuschreiben.[560]

§ 24 Nr. 3 KrWG ermächtigt zu Verkehrsbeschränkungen mit dem Ziel, die Abfallentsorgung spürbar zu entlasten.[561] Hierfür kann vorgesehen werden, bestimmte Erzeugnisse nur in einer Form in Verkehr

---

552 S. Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 12; Beckmann, UPR 1996, 41 (45); Weidemann, NVwZ 1995, 631 (634); Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 7 spricht von „latenter bzw. abstrakter Grundpflicht", deren Missachtung rechtlich folgenlos bleibt.

553 Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 23 Rn. 62; Fischer, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 22 KrW-/AbfG, Rn. 88.

554 Prelle, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 23 Rn. 22; Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014, § 23 Rn. 6.

555 Webersinn, in: Schink/Versteyl, 2012, § 24 Rn. 11; Hoffmann, DVBl. 1006, 347 (349); Beckmann, IUR 2004, 91 (106); Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 23 KrWG, Rn. 6; Fischer, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, 2011, vor § 22 Rn. 43, 46, 47; Streck, Abfallrechtliche Produktverantwortung, 147; OVG Berlin, ZUR 2006, 146 (148).

556 Brinktrine, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 24 Rn. 2.

557 BR-Drs. 216/11, 213; BT-Drs. 17/6052, 90.

558 BT-Drs. 17/6052, 90.

559 Webersinn, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 24 Rn. 31.

560 BT-Drs. 17/6052, 90.

561 Konzak, in: Giesberts/Reinhardt, Beck`scher Online-Kommentar Umweltrecht, § 24 KrWG, Rn. 20.

zu bringen, die eine mehrfache Verwendung erleichtert. Über § 24 Nr. 6 KrWG kann der Produktverantwortliche zusätzlich oder ersatzweise verpflichtet werden, auf die Wiederverwendung und den Entsorgungsweg hinzuweisen. Denkbar wären etwa Hinweise, wie und wo bestimmte Produkte oder Produktteile angesichts der Weiterentwicklung der vergleichbaren Neuprodukte noch als Ersatzteile eingesetzt werden können, oder konkrete Anweisungen zur Entsorgung. Von dieser Verordnungsermächtigung wurde bisher noch kein Gebrauch gemacht. Die Bundesregierung könnte bestehende Verordnungen nunmehr um diesen Aspekt ergänzen.

6.1.3 Defizite für den Ressourcenschutz im Kreislaufwirtschaftsrecht

Wichtig für eine wirksame Ressourcenschonung und eine Abfallvermeidung sind innovative Produkte, die so gestaltet sind, dass sie lange genutzt, danach leicht demontiert und ganz oder in Teilen wiederverwendet werden können.[562] Die Gestaltung und die Vertriebsstrukturen von Produkten weisen allerdings aus ressourcenpolitischer Perspektive häufig das Problem auf, dass eine hochwertige Rückgewinnung von enthaltenen Rohstoffen oder die ressourcenschonende Verlängerung der Nutzungsdauer durch die Wiederverwendung ganzer Produkte oder einzelner Komponenten bisher nicht ausreichend berücksichtigt wird.[563] Dies zeigt, dass die Regelungen im Kreislaufwirtschaftsgesetz und in den aufgrund der §§ 24 und 25 KrWG erlassenen Rechtsverordnungen Defizite aufweisen.

Die Vorschriften zur Produktverantwortung versuchen, von der letzten Station des Produktlebenszyklus aus auf die ersten Stationen der Produktentwicklung und -gestaltung einzuwirken,[564] wobei abfallrechtliche Ansätze im Mittelpunkt stehen. Eine ausschließliche Verankerung der Produktverantwortung im Kreislaufwirtschaftsrecht durch die Festlegung von Entsorgungshierarchien und die Beeinflussung der Produktgestaltung von der Entsorgungsseite her sucht allerdings die Lösung zu sehr am Ende des Produktlebensweges.[565] Defizite entstehen in der Praxis bereits dadurch, dass der Steuerungsimpuls nur indirekt und schwach wirkt[566] und sich eine Vielzahl an stoffökologischen Problemen nicht allein aus dem Kreislaufwirtschaftsrecht heraus lösen lässt.[567] Für eine wirksame Produktverantwortung bedarf es vielmehr selbständiger, vom Kreislaufwirtschaftsrecht losgelöster Anforderungen. Die statistischen Daten zeigen, dass die unternehmenspolitischen Recycling- und Verwertungsbestrebungen der Hersteller stärker über den Marktpreis getrieben als durch die gesetzliche Regulierung bestimmt werden.[568] Deshalb erfüllt die Regelung zur Produktverantwortung ihre Funktion nicht ausreichend, wenn sie nur versucht, diese lediglich in der Abfallphase umzusetzen. Vielmehr muss auf Vorschriften gesetzt werden, die direkt auf die Produktionsphase einwirken und eine direkte Verbindung zwischen Produktverantwortung und Ressourcenschonung schaffen. Eine solche Regelung ist zwar nunmehr in § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zu finden. Sie muss allerdings noch in die Praxis umgesetzt werden und bedarf deshalb der Konkretisierung durch die Festlegung von Anforderungen in Verordnungen. Ein erster Schritt wäre, zu prüfen, ob bestehende Verordnungen um diesen Aspekt ergänzt werden könnten.

Die Produktverantwortung konkurriert vielfach mit der Produktpolitik für Neuprodukte und Ersatzteile. Die Hersteller wollen sich nicht selbst mit gebrauchten Produkten und Ersatzteilen das Geschäft mit hochpreisigen neuen Produkten und Ersatzteilen schmälern. In den Modularisierungsstrategien spielen daher Nachhaltigkeits- und Stoffstromaspekte allenfalls eine untergeordnete Rolle. Es besteht

562 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (392); auch Bullinger, in: Bullinger/Fehling, ElektroG 2005, § 4 Rn. 11.
563 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 1.
564 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (396).
565 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 2.
566 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (396).
567 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 2.
568 Freimann/Mauritz, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walther, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 62.

kein strategischer Zusammenhang zwischen der Modularisierung und der Wahrnehmung der Produktverantwortung.[569] Vielmehr nehmen die Hersteller diese Verbindung gar nicht wahr.[570]

Die Preiskonkurrenz bei Neuprodukten spielt ebenfalls eine wesentliche Rolle für die Wahrnehmung der Produktverantwortung. Die Qualität der Geräte oder gar Entsorgungsvorteile sind weniger relevant.[571] Die schnellen Innovationszyklen für bestimmte Produktgruppen führen zu einer künstlichen Produktalterung, die durch Design, Marketing und Werbung noch unterstützt wird. Dadurch wird die Menge an Altgeräten künstlich erhöht.[572] Nicht zuletzt stehen Akzeptanzprobleme beim Verbraucher einer Wiederverwendung der Bauteile in neuen Produkten oder für die Wartung und Reparatur entgegen.[573] Auch bei Anbietern mangelt es an Akzeptanz, da sie in der Regel nicht die gesetzliche Gewährleistung für die wiederverwendeten Geräte oder Bauteile übernehmen möchten.[574]

Demgegenüber existieren Produktgruppen, bei denen die Zeiträume zwischen Design- und Nachnutzungsphase teilweise sehr lang sind. Insoweit steht hier die Produktgestaltung häufig der Produktverantwortung entgegen. Die Konzepte einer Kreislaufwirtschaft sind für solche Produktgruppen gerade nicht passgenau.[575] Eine Reparatur, Demontage und Wiederverwendung der Bauteile wird aufgrund der Komplexität der Geräte, der Integration und Miniaturisierung der Produkte erschwert.[576] Immer schneller werdende Innovationszyklen sind ein weiterer Grund dafür, wieso die Wiederverwendung der Bauteile so wenig verbreitet ist. Oft ist es unmöglich, bereits bei der Produktgestaltung zu wissen, wie die Produkte in mehreren Generationen aussehen und welche Bauteile von der alten Generation noch verwendbar sind und bleiben.[577] Vor allem die Komplexität der Produkte und die Designabhängigkeit vieler Alltagsgegenstände machen eine langfristige Vorhersage schwierig.[578] Auch dürften sich im Zeitpunkt der Entstehung des Abfalls die Behandlungstechnologien in dem langen Zeitraum zwischen Designphase und Ende der Nutzungsphase deutlich verändert haben.[579]

Bei der Konzeption der Produkte müsste der Ressourcenverbrauch in der Vorkette ebenfalls berücksichtigt werden.[580] Lassen sich die Hersteller die Bauteile für die eigenen Endprodukte zuliefern, führt dies nur zu einer geringen Wahrnehmung von Verantwortung.[581] Soweit sie nur Teile von anderen Anbietern übernehmen und sie zu Endprodukten zusammenfügen, haben sie selbst nur einen geringen Einfluss auf alle Aspekte der Produktgestaltung. Notwendig wäre eine langfristige Produktpolitik mit Lerneffekten aufgrund rechtlich strukturierter Anreize zur Kommunikation in der Lieferkette.

Schließlich wird der Aufbau von Sekundärmärkten behindert. Oft sind die Altprodukte durch unsachgemäße Sammel- und Transportsysteme zerstört oder beschädigt, die besonders wertstoffhaltigen

---

569 S. hierzu Freimann/Mauritz, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walther, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 62f.

570 S. Beckenbach/Daskalakis/Voß, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walther, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 44.

571 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (395).

572 Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem, Innovationsverantwortung, 2009, 273. Oftmals sind Elektrogeräte schon nach einem halben Jahr veraltet. Die Einzelteile sind weitestgehend nicht darauf ausgerichtet, in den neuen Geräten Verwendung zu finden, s. Prelle, in: Faßbender/Köck, Auf dem Weg in die Recyclinggesellschaft? – Aktuelle Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht, 2011, 34, 52; Prelle, ZUR 2010, 512 (519).

573 S. Broehl-Kerner/Elander/Koch/Vendramin, Second Life. Wiederverwendung gebrauchter Elektro- und Elektronikgeräte, UBATexte 39/2012, 2. Allerdings steigt die Bereitschaft zum Einbau eines Gebrauchtteils mit zunehmendem Alter des Produkts wieder. So Freimann/Mauritz, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walther , Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 58.

574 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (395).

575 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (395).

576 SRU, Umweltgutachten 2012, Rn. 117.

577 Prelle, ZUR 2010, 512 (516).

578 S. auch Vogl, Die Kreislaufwirtschaft bei Elektro- und Elektronikgeräten, 2007, 7.

579 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 4.

580 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 14.

581 Beckenbach/Daskalakis/Voß, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walther, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 32 ff.

Teile entfernt.[582] Eine Demontage und Wiederverwendung wird dadurch erschwert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Auch gelangen nicht alle Produkte zu den Sammelstellen, sondern werden vielfach über den Restmüll entsorgt.

Soweit sinnvolle Vorgaben für die Produktpolitik in schnelllebigen Märkten mit hohem Wettbewerb möglich sind, müssen sie berücksichtigen, dass sie in den Kernbereich unternehmerischer Entscheidungen eingreifen und diesen nicht unverhältnismäßig beschneiden. Zu prüfen ist, wo ordnungsrechtliche Vorgaben im Rahmen des Ökodesigns möglich sind – wie etwa zum Nachweis, dass X% eines Produkts aus Sekundärrohstoff besteht. Ansonsten sind Maßnahmen der Produktpolitik wie die Förderung vorbildlicher Produkte und die Übernahme dieses Vorbilds etwa im Rahmen von Top-Runner-Konzepten zu verfolgen, die den Unternehmen ausreichenden Spielraum für die Gestaltung ihrer Produkte im Rahmen der Marktkonkurrenz belassen.

Am Beispiel des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes soll sogleich dargestellt werden, wie der Gesetzgeber die Anforderungen der Produktverantwortung umgesetzt hat, welche Hemmnisse ihrer Wahrnehmung entgegenstehen und wie diese durch rechtliche Regelungen beseitigt werden könnten. Zuvor soll kurz noch auf Bestrebungen zur Stärkung der Produktverantwortung auf europäischer Ebene eingegangen werden.

6.1.4 Stärkung der Produktverantwortung auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission hatte am 2. Dezember 2015 ein geändertes[583] Paket mit einem Konzept[584] und Vorschlägen zur Änderung von sechs Richtlinien veröffentlicht, um die Regelungen zur europäischen Kreislaufwirtschaft zu modernisieren. Die Änderungsvorschläge betreffen die Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle,[585] die Richtlinien 2000/53/EG über Altfahrzeuge, 2006/66/EG über Batterien und Akkumulatoren sowie Altbatterien und Altakkumulatoren sowie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte,[586] die Richtlinie 94/62/EG über Verpackungen und Verpackungsabfälle[587] und die Richtlinie 1999/31/EG über Abfalldeponien.[588] Ziel der Änderungsvorschläge ist es, die Ressourceneffizienz zu verbessern, eine Kreislaufwirtschaft zu schaffen, die zu mehr Wirtschaftswachstum und Beschäftigung führt sowie Treibhausgasemissionen und die Abhängigkeit von eingeführten Rohstoffen verringert, und den abfallrechtlichen Vollzug in den Mitgliedstaaten zu vereinfachen und zu verbessern.[589]

Der Änderungsentwurf zur Abfallrahmenrichtlinie führt Mindestanforderungen für die erweiterte Herstellerverantwortung ein. Danach sollen die Mitgliedstaaten u.a. Maßnahmen vorsehen können, die die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Produkten fördern, die mehrfach verwendbar, technisch langlebig und, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet sind. Bei diesen Maßnahmen sollen die Auswirkungen von Produkten während ihres gesamten Lebenszyklus berücksichtigt werden (Art. 8 Abs. 2 ABfRRL-E).[590] Präzisere Anforderungen an die Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung enthält der neue Art. 8a AbfRRL-E mit Pflichten für den Hersteller und der Organisationen, die für den Produkthersteller Verpflichtungen der erweiterten Herstellerverantwortung umsetzen.

---

582 Schomerus/Fabian/Fouquet/Nysten, Juristisches Gutachten über die Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro-Altgeräten im Sinne der zweiten Stufe der Abfallhierarchie, UBA-Texte 36/2014, 76; SRU, Umweltgutachten 2008, Rn. 939.

583 Der Vorschlag zuvor ist in dem Dokument COM(2014) 397 final vom 2. Juni 2014 zu finden.

584 S. hierzu auch Mitteilung der Kommission „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft" vom 2.12.2015, COM(2015) 614 final.

585 COM(2015) 595 final.

586 COM(2015) 593 final.

587 COM(2015) 596 final.

588 COM(2015) 594 final.

589 S. COM(2015) 614 final, 2.

590 S. hierzu auch Erwägungsgrund 9 AbfRRL-E.

Von besonderer Bedeutung für die Zielerreichung ist eine bessere Produktgestaltung. Diese kann „Produkte langlebiger machen" und „ihre Reparatur, ihre Nachrüstung oder ihre Refabrikation vereinfachen. Es kann Recyclingunternehmen die Zerlegung von Produkten und die Rückgewinnung wertvoller Materialien und Bestandteile erleichtern. Generell kann gutes Produktdesign dazu beitragen, dass wertvolle Ressourcen erhalten bleiben. Die derzeitigen Marktsignale reichen dazu offenbar jedoch nicht aus, vor allem, weil Hersteller, Verwender und Recyclingunternehmen unterschiedliche Interessen verfolgen. Deshalb müssen unbedingt Anreize für besseres Produktdesign geschaffen werden, die, ohne den Binnenmarkt und den Wettbewerb zu beeinträchtigen, innovationsfördernd sind."[591]

Elektro- und Elektronikgeräte sind in diesem Zusammenhang von besonderer Bedeutung. Vor allem „die in diesen Produkten möglicherweise verarbeiteten Wertstoffe (z. B. Seltenerdmetalle in Elektronikgeräten) sollten leichter recycliert werden können. Im Interesse eines besseren Produktdesigns wird die Kommission die Kreislaufwirtschaft in künftigen Produktgestaltungsvorschriften im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie2 (deren Ziel darin besteht, Effizienz und Umweltleistung energiebetriebener Produkte zu verbessern) stärker berücksichtigen."[592] Als einen ersten Schritt hierzu „hat die Kommission im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie verbindliche Vorschriften für die Gestaltung und Kennzeichnung von Produkten erarbeitet, die sie den Mitgliedstaaten demnächst vorschlagen wird und die die Demontage, die Wiederverwendung und das Recycling elektronischer Anzeigen (z.B. Flachbildschirm-Computer- oder -Fernseher) leichter und sicherer machen sollen".[593]

Um die Versorgungssicherheit zu erhöhen, sieht die Kommission auch Maßnahmen vor, um „recycelfähige Materialien der Wirtschaft als neue Rohstoffe wieder" zuzuführen und Primärrohstoffe aus traditionellen Bodenschätzen einzusparen. Um Sekundärrohstoffe in neuen Produkten einsetzen zu können, sollen „EU-weite Qualitätsstandards für Sekundärrohstoffe" erarbeitet werden.[594]

Um eine Versorgung mit kritischen Rohstoffen sicherzustellen, sollten die Mitgliedstaaten entsprechend der Abfallhierarchie und unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und technischen Machbarkeit sowie der Vorteile für die Umwelt Maßnahmen treffen, um Abfälle, die erhebliche Mengen kritischer Rohstoffe enthalten, auf die bestmögliche Weise zu bewirtschaften.[595]

6.1.5 Änderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Der Einsatz von Sekundärrohstoffen in Produkten liegt bisher in der Entscheidungshoheit der Hersteller. Mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz wurde der Inhalt der Produktverantwortung jedoch explizit auf den Einsatz von Sekundärrohstoffen erweitert. Unter anderem erfasst nach § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG die Produktverantwortung den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen. Diese Ausgestaltung der Produktverantwortung wurde noch nicht in bestehende Konkretisierungen umgesetzt.

Die Anforderungen in § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG sind geeignet, für die Produktverantwortung ganz eigenständige, vom Abfall losgelöste Anforderungen zu schaffen. Damit kann die Produktverantwortung nicht mehr nur von der letzten Station des Produktlebenszyklus aus auf die ersten Stationen der Produktentwicklung einwirken. Die Vorgabe des Einsatzes von Sekundärrohstoffen würde bei der Produktgestaltung ansetzen. Die Vorschrift könnte auch zu einer Steigerung der gewonnenen Sekundärrohstoffmengen und zum konsequenten Einsatz der rückgewonnenen Rohstoffe anreizen.[596]

Fraglich ist, welche Ermächtigungsgrundlage es ermöglicht, eine Verordnung mit den erwähnten Anforderungen zu erlassen. In Betracht kommen sowohl § 24 Nr. 1 als auch § 24 Nr. 3 KrWG. § 24 Nr. 1 KrWG ermächtigt dazu, festzulegen, dass bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter Beschaffenheit in

---

591 S. COM(2015) 614 final, 4.
592 S. COM(2015) 614 final, 4.
593 S. COM(2015) 614 final, 4.
594 S. COM(2015) 614 final, 13.
595 Erwägungsgrund 23 AbfRRL-E.
596 Der SRU, Umweltgutachten 2012, Rn. 142 betont, dass Instrumente geschaffen werden sollen, die auf eine Erhöhung der erfassten Mengen, eine Steigerung der gewonnenen Sekundärrohstoffmengen und in Konsequenz auf eine breite Verwendung der rückgewonnenen Rohstoffe zielen.

Verkehr gebracht werden dürfen. Hierdurch soll untergesetzlich eine umweltverträgliche Verwertung oder Entsorgung gewährleistet werden.[597] Unter „bestimmter Beschaffenheit" kann auch der Einsatz von Sekundärrohstoffen fallen. § 24 Nr. 3 KrWG ermächtigt hingegen die Bundesregierung dazu festzulegen, dass bestimmte Erzeugnisse nur in bestimmter, die Abfallentsorgung spürbar entlastender Weise in Verkehr gebracht werden dürfen, insbesondere in einer Form, die die mehrfache Verwendung oder die Verwertung erleichtert. Die Ermächtigungsgrundlage dient der Entlastung der Abfallentsorgung.[598] Der Einsatz von Sekundärrohstoffen stellt eine Form der mehrfachen Verwendung dar und entlastet dadurch die Abfallentsorgung.[599]

Beide Ermächtigungsgrundlagen eignen sich somit jeweils, Vorgaben des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG bezüglich der Sekundärrohstoffe in untergesetzlichen Regelwerken zu konkretisieren. Sie können auch kombiniert angewandt werden, so dass sich eine Regelung in einer Verordnung auf beide Grundlagen stützen kann. Um allerdings die Umsetzung des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG in konkretisierenden Regelwerken zu stärken, sollte darüber nachgedacht werden, die beiden bestehenden Ermächtigungsgrundlagen explizit zu ergänzen oder eine selbständige Ermächtigungsgrundlage zur Umsetzung des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG zu schaffen.

Trifft der Verordnungsgeber eine Regelung, die die Verwendung von Sekundärrohstoffen beispielweise anteilig vorsieht, so dürfen weder das Produkt noch seine Bauteile, Ersatzteile oder sonstige Werkstoffe mehr Primärrohstoffe beinhalten, als die rechtlichen Vorgaben dies erlauben. Die gesetzliche Vorgabe des Einsatzes von Sekundärrohstoffen ist zu erfüllen. Falls ein Hersteller die Bauteile zugeliefert bekommt und die Verwendung der Sekundärrohstoffe lediglich eine freiwillige Vereinbarung der Branche ist, sollte der Hersteller den Zulieferer vertraglich zu einem bestimmten prozentualen Teil der Sekundärrohstoffe verpflichten können. So würde die Verantwortung in beiden Fällen auf die Vorkette erweitert.

Die anteilige Nutzung von Sekundärrohstoffen müsste in untergesetzlichen Regelwerken konkretisiert werden. Bisher greift nur § 8 Abs. 1 Nr. 3 AltfahrzeugV diesen Aspekt auf und bestimmt, dass bei der Herstellung von Fahrzeugen und anderen Produkten verstärkt Recyclingmaterial zu verwenden ist. Die Anforderung, „verstärkt Recyclingmaterial zu verwenden", ist jedoch wenig konkret und deshalb in der Praxis schwer umzusetzen und zu überprüfen.

Zu überlegen wäre, diese Regelung zu ergänzen, indem konkret ein geeigneter Anteil an Sekundärrohstoffen vorgeschrieben wird, der durch Nachweispflichten des Herstellers belegt werden muss und somit auch überprüft werden kann. Auch könnte eine verstärkte Nutzung von Substituten mit wirtschaftlichen Anreizen verbunden werden, wenn Produkte im besonderen Maß zur Nutzung der Sekundärrohstoffe beitragen. Alternativ könnte explizit die Möglichkeit zu Selbstverpflichtungen vorgesehen werden, sofern vertretbare Rahmenbedingungen gewährleistet werden können.[600]

Weitere Möglichkeiten, die Produktverantwortung zu stärken, sollen nachfolgend für das Elektrogesetz dargestellt werden.

6.2 Produktverantwortung im Elektro-und Elektronikgerätegesetz

Im Folgenden wird untersucht, wie die Produktverantwortung im Elektro-und Elektronikgerätegesetz ausgestaltet ist, und analysiert, wie diese gestärkt werden kann. Auch wenn das Elektrogesetz in der Praxis als Regelung der Kreislaufwirtschaft weitgehend akzeptiert ist, stellt sich dennoch die Frage, ob es hinsichtlich des Ressourcenschutzes Verbesserungsmöglichkeiten gibt. Dabei geht es vor allem darum, wie die Grundkonzeption der Produktverantwortung, die Produkte so zu gestalten, dass sie am Ende ihrer Nutzung leicht repariert, problemlos wiederverwendet und leicht recycelt werden können.

---

597 Webersinn, in: Schink/Versteyl , Kommentar zum KrWG, 2012, § 24, Rn. 5.
598 Webersinn, in: Schink/Versteyl , Kommentar zum KrWG, 2012, § 24, Rn. 5.
599 Tünnesen-Harms, in: Jarass/Petersen, KrWG, 2014. § 23 Rn. 36 nennt ebenfalls beide Nummern des § 24 ElektroG als Konkretisierungsmöglichkeit.
600 S. hierzu ausführlich Kap. 9.5.

Vermieden werden sollte, dass am Ende meist nur das Schreddern der Altgeräte bleibt. Um nach stärkeren Anreizen für eine solche Wahrnehmung der Produktverantwortung zu suchen, wird nicht nur versucht, die gängige Praxis fortzuschreiben und zu verbessern, sondern auch nach neuen Ansätzen gesucht.[601]

6.2.1 Grundlagen

Das Elektro-und Elektronikgerätegesetz vom 20. Oktober 2015 konkretisiert die Anforderungen aus § 23 KrWG für Elektro- und Elektronikgeräte. Gemäß § 3 Abs. 1 ElektroG sind hierunter solche Geräte zu verstehen, die zu ihrem ordnungsgemäßen Betrieb von elektrischen Strömen oder elektromagnetischen Feldern abhängig sind oder der Erzeugung, Übertragung und Messung solcher Ströme und Felder dienen und die für den Betrieb mit Wechselspannung von höchsten 1000 Volt oder Gleichspannung von höchstens 1500 Volt ausgelegt sind. Der Anwendungsbereich ist vorerst auf Geräte beschränkt, die unter die zehn Kategorien des § 2 Abs. 1 ElektroG fallen.[602] Dies sind Haushaltsgroßgeräte, Haushaltskleingeräte, Geräte der Informations- und Telekommunikationstechnik, Geräte der Unterhaltungselektronik und Photovoltaikmodule, Beleuchtungskörper, elektrische und elektronische Werkzeuge, Spielzeug sowie Sport- und Freizeitgeräte, Medizinprodukte, Überwachungs- und Kontrollinstrumente und automatische Ausgabegeräte. Anlage 1 konkretisiert nicht abschließend diese Kategorien durch Nennung einzelner Geräte. Ab 15. August 2018 gilt ein offener Anwendungsbereich.[603]

Entsprechend § 1 Abs. 1 Satz 2 ElektroG bezweckt das Gesetz vorrangig die Vermeidung von Abfällen von Elektro- und Elektronikgeräten. Der Vermeidung nachrangige Ziele sind die Vorbereitung zur Wiederverwendung,[604] das Recycling und andere Formen der Verwertung solcher Abfälle. Gemäß § 2 Abs. 3 Satz 1 ElektroG ist für die Definition der hier verwendeten Begriffe auf das Kreislaufwirtschaftsgesetz abzustellen.[605] Das Ziel der Abfallvermeidung ist in erster Linie dadurch zu erreichen, dass Abfall gar nicht erst entsteht,[606] d.h. die Produkte sollen so konstruiert und gebaut werden, dass sie lange haltbar sind und Reparaturmöglichkeiten bestehen. Die Lebensdauer der Elektro-und Elektronikgeräte soll durch die Gebrauchs-, Reparatur- und Recyclingfähigkeit verlängert werden.[607] Der erneute Einsatz von Materialien und Bauteilen von Elektrogeräten zum gleichen Zweck, für den sie hergestellt oder in Verkehr gebracht wurden, ist als Wiederverwendung einzustufen und trägt gleichzeitig zur Vermeidung von Abfällen bei. Der Wiederverwendung nachgeordnet sind die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Verwertung.[608] § 20 Abs. 1 Satz 2 ElektroG bestimmt, dass vor der Erstbehandlung zu prüfen ist, ob das Altgerät oder einzelne Bauteile einer Vorbereitung zur Wiederverwendung zugeführt werden können. Damit greift das Elektro- und Elektronikgerätegesetz die Abfallhierarchie des § 6 Abs. 1 KrWG auf.

Die Produktverantwortung ist im Elektro-und Elektronikgerätegesetz u.a. durch die Vorgaben für ein „Design for Recycling“ ausgestaltet. Die Anforderungen an die Gestaltung des Produkts sind in § 4 ElektroG konkretisiert. Hiernach sind Elektro- und Elektronikgeräte möglichst so zu gestalten, dass insbesondere die Wiederverwendung, die Demontage und die Verwertung von Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigt und erleichtert werden. Diese Pflicht obliegt den Herstellern, da die Norm Anforderungen an die Gestaltung eines Produkts stellt. Gerade weil die Hersteller über Informationen zur Zusammensetzung der Geräte und zu den verwendeten Inhaltsstoffen verfügen, können

---

601 Hierzu fordert auch der Entwurf einer Änderung der AbfRRL, COM(2015)595 final in Art. 8 und 8a im Rahmen eines Systems erweiterter Herstellerverantwortung auf.

602 Nicht erfasst werden Elektrogeräte, die Teil eines anderen Geräts sind, das nicht in den Anwendungsbereich des Gesetzes fällt. S. zu den Abgrenzungsschwierigkeiten Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 101f.

603 Art. 3 des Gesetzes zur Neuordnung des Rechts über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die um-weltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten.

604 Hurst, DVBl. 2006, 283 (284).

605 S. auch die Definitionen in § 3 Abs. 5 ff. ElektroG a.F.

606 Hilf, in: Giesberts/Hilf , ElektroG, 2009, § 3 Rn. 36.

607 S. hierzu ausführlicher Bullinger, in: Bullinger/Fehling , Elektrogesetz, 2005, § 1 Rn. 31 ff.

608 Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 97.

sie die Geräte so gestalten, dass diese mit wenigen Handgriffen in ihre wesentlichen Bestandteile zerlegbar sind,[609] ohne dass dabei Teile des Gerätes oder das Gerät selbst zerstört werden, zerstörungsfrei die Bauteile ausgetauscht werden können und hierfür möglichst keine Spezialwerkzeuge erforderlich sind.[610] Dies vermeidet jedenfalls dann Abfall und dient einem effektiven Recycling, wenn die demontierten Bauteile wiederverwendet oder zu Wiederverwendung vorbereitet werden. Damit knüpft die Produktverantwortung hier bereits an der Entwicklungs- und Planungsphase an, in der die Gestaltung des Produkts und die Materialien noch wählbar sind.[611] Der Hersteller hat bereits zu diesem Zeitpunkt eine Wiederverwendung des Gerätes oder von Teilen von ihm in seine Betrachtungen mit einzubeziehen. Auch hat er sein Augenmerk auf die Lebens- und Nutzungsphase seines Produkts zu richten, dieses langlebig zu gestalten und nicht künstlich altern zu lassen.[612] Der Hersteller soll bereits bei der Gestaltung sein Produkt auch während der Entsorgungsphase in den Blick nehmen.[613]

Die Hersteller sollen nach § 4 Abs. 2 ElektroG die Wiederverwendung nicht durch besondere Konstruktionsmerkmale verhindern, es sei denn, dass die Konstruktionsmerkmale rechtlich vorgeschrieben sind oder die Vorteile dieser besonderen Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse überwiegen, beispielsweise im Hinblick auf den Gesundheitsschutz, den Umweltschutz oder auf Sicherheitsvorschriften.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, d.h. die Kommunen, sind grundsätzlich für die Erfassung der Altgeräte aus privaten Haushalten zuständig.[614] Sie haben nach § 13 Abs. 1 Satz 1 ElektroG entsprechend ihren Pflichten aus § 20 KrWG Sammelstellen einzurichten, an denen Altgeräte aus privaten Haushalten ihres Gebiets angeliefert werden können (Bringsystem). Altgeräte aus privaten Haushalten, die von Gewerbetreibenden oder Vertreibern angeliefert werden, gelten als Altgeräte aus privaten Haushalten des Gebiets des Entsorgungsträgers, in dem der Gewerbetreibende oder Vertreiber seine Niederlassung hat. Nach § 13 Abs. 4 ElektroG darf bei der Anlieferung von Altgeräten kein Entgelt erhoben werden.

Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger stellen nach § 14 Abs. 1 Satz 1 ElektroG die von den Herstellern oder von den nach § 8 ElektroG Bevollmächtigten abzuholenden Altgeräte an von ihnen eingerichteten Übergabestellen in geeigneten Übergabebehältnissen unentgeltlich bereit. Dabei sind die Altgeräte in eine der sechs Sammelgruppen einzuordnen. Eine Separierung von Altgeräten, eine nachträgliche Entnahme aus den Behältnissen sowie die Entfernung von Bauteilen aus oder von den Altgeräten an der Sammelstelle wird von § 14 Abs. 4 ElektroG grundsätzlich verboten. Eine Ausnahme besteht gemäß § 14 Abs. 5 Satz 2 im Falle der Optierung.

Die Behältnisse sind nach § 15 Abs. 1 Satz 1 ElektroG unentgeltlich von den Herstellern oder von den von diesen nach § 8 ElektroG beauftragten Bevollmächtigten aufzustellen und abzudecken. Sie müssen nach § 15 Abs. 3 ElektroG so beschaffen sein, dass die dort enthaltenen Altgeräte bruchsicher gesammelt werden können. Die Bundesregierung wird in § 15 Abs. 6 ElektroG ermächtigt, weitergehende Anforderungen an die Sammelbehältnisse zu stellen. Der Hersteller oder sein Bevollmächtigter ist nach § 16 Abs. 1 Satz 1 ElektroG verpflichtet, die bereitgestellten Behältnisse entsprechend der Zuweisung der zuständigen Behörde unverzüglich abzuholen. Wie viele Behälter ein Hersteller abholen und entsorgen muss, richtet sich nach seinem Marktanteil. Die Rücknahme-, Verwertungs- und Entsorgungspflicht in § 16 ElektroG wird insoweit auch als Kernpflicht der Hersteller bezeichnet.[615] Über die

---

609 S. Steindorf/Häberle, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, 2013, § 4 ElektroG, Rn. 1-2.

610 S. die Anforderungen an eine recyclinggerechte Konzeption bei Bartnik/Löhle/Müller/Kerkhoff, Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten – Erstellung eines Kriterienkataloges zur Bemessung und dessen praktische Anwendung, 2013, 12f.

611 Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem, Innovationsverantwortung, 2009, 270; Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (393).

612 Auch der SRU betont, dass die Langlebigkeit ein Schwerpunkt beim Design und bei der Produktion ist. Zum Beispiel wäre hier an verschleißfeste Bauteile zu denken. Auch der Einbau preiswerter, leicht austauschbarer Verschleißteile wäre möglich. S. SRU, Umweltgutachten 2012, 117.

613 Gisberts, in: Giesberts/Hilf , ElektroG, 2009, § 4 Rn. 6.

614 Prelle, ZUR 2010, 512 (514).

615 Kohls/Wagner-Cardenal, NVwZ 2005, 1111 (1112).

Rücknahmepflicht soll ein Anreiz gesetzt werden, die neuen Elektro- und Elektronikgeräte entsprechend recyclingfreundlich zu gestalten.[616] Nach Abholung ist der Hersteller oder sein Bevollmächtigter gemäß § 16 Abs. 3 ElektroG verpflichtet, unverzüglich leere Behältnisse aufzustellen.

Ein nach Landesrecht zuständiger öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger kann nach § 14 Abs. 5 ElektroG unter bestimmten Voraussetzungen sämtliche Altgeräte einer Sammelgruppe für jeweils mindestens zwei Jahre von der Bereitstellung zur Abholung ausnehmen (Optierung). Die Absicht der Optierung hat er gemäß § 25 Abs. 1 Satz 3 ElektroG der zuständigen Behörde sechs Monate vor Beginn der eigenverantwortlichen Entsorgung anzuzeigen. Er hat die Altgeräte wiederzuverwenden oder nach § 20 ElektroG zu behandeln und nach § 22 ElektroG zu entsorgen.

§ 16 Abs. 5 ElektroG ermöglicht es den Herstellern bzw. ihren Bevollmächtigten, allein oder mit anderen zusammen eigene Rücknahmesysteme für ihre Altgeräte aufzubauen.[617]

Mit dem Elektrogesetz 2015 wurde in § 17 die Rücknahmepflicht für Vertreiber neu eingeführt. Nach § 17 Abs. 1 ElektroG sind Vertreiber mit einer Verkaufsfläche für Elektro- und Elektronikgeräte von mindestens 400 Quadratmetern unter bestimmten Bedingungen zur unentgeltlichen Rücknahme von Altgeräten verpflichtet. Gemäß § 17 Abs. 2 ElektroG gelten bei einem Vertrieb unter Verwendung von Fernkommunikationsmitteln als Verkaufsfläche alle Lager- und Versandflächen für Elektro- und Elektronikgeräte. Unbeschadet der Pflichten aus § 17 Abs. 1 und 2 ElektroG dürfen Vertreiber freiwillig unentgeltlich Altgeräte zurücknehmen. Sie sind nach § 17 Abs. 5 ElektroG verpflichtet, sofern sie die zurückgenommenen Altgeräte oder deren Bauteile nicht den Herstellern, deren Bevollmächtigten oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern übergeben, selbst die Altgeräte für die Wiederverwendung vorzubereiten oder diese nach dem Gesetz zu behandeln und zu entsorgen.

Die Rücknahme- und Entsorgungspflicht für Altgeräte anderer Nutzer als privater Haushalte und für Altgeräte, die in Beschaffenheit und Mengen nicht mit den üblicherweise in privaten Haushalten anfallenden Altgeräten vergleichbar sind, liegt nach § 19 Abs. 1 Satz 1 ElektroG allein beim Hersteller oder einem von ihm nach § 8 ElektroG Bevollmächtigten. Die Rücknahmepflicht bezieht sich dabei nur auf die jeweils eigenen Geräte des Herstellers und hat zudem kostenlos zu erfolgen.[618] Wurden solche Geräte vor dem 13. August 2005 oder bei Photovoltaikmodulen oder Leuchten aus privaten Haushalten vor dem 24. Oktober 2015 (historische Altgeräte) in Verkehr gebracht, ist gemäß § 19 Abs. 1 Satz 3 ElektroG der Besitzer selbst verpflichtet, die Altgeräte zu entsorgen. Hersteller und Erwerber oder Besitzer können von diesen Regelungen abweichende Vereinbarungen treffen. Eine Ausnahme von der Entsorgungspflicht nach § 19 ElektroG besteht nach § 3 Nr. 5 ElektroG für Altgeräte aus sonstigen Herkunftsbereichen, die auch in privaten Haushaltungen genutzt werden können (sog. Dual-Use-Geräte). Diese Geräte werden von den Regelungen der §§ 12 ff. ElektroG erfasst.[619]

§ 9 Abs. 1 ElektroG verpflichtet die Hersteller, Elektro- und Elektronikgeräte vor dem Inverkehrbringen auf dem europäischen Markt so zu kennzeichnen, dass der Hersteller eindeutig zu identifizieren ist.[620] Die Geräte sind darüber hinaus nach § 9 Abs. 2 ElektroG mit dem Symbol nach Anhang III, der durchgestrichenen Mülltonne, zu kennzeichnen. Die Kennzeichnung soll darauf hinweisen, dass das Elektrogerät nicht im Restmüll entsorgt werden darf.

Zuletzt setzt die Phase der Wiederverwendung und der umweltgerechten Behandlung von Elektro- und Elektronikgeräten voraus, dass eine ausreichende Informationsbasis sichergestellt ist. Diese muss in zweierlei Richtung gewährleistet werden. Einerseits sieht § 28 Abs. 1 Satz 1 ElektroG vor, dass die

---

616 Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter , Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 153; Stabno, Elektrogesetz, 2005, § 9 Anm. 9 b) aa); Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem , Innovationsverantwortung, 2009, 271.

617 Hersteller, die freiwillig B2C-Altgeräte zurücknehmen, müssen die Einrichtung entsprechender Rücknahmesysteme vorab mit näheren Angaben dem Umweltbundesamt anzeigen, § 25 Abs. 2 Satz 1, 2 ElektroG.

618 BT-Drs. 18/4901, 93.

619 BT-Drs. 18/4901, 87.

620 Die Kennzeichnungspflicht gilt ebenso für Leuchten aus privaten Haushalten und Photovoltaikmodule, die Altgeräte sind und nach dem 24. Oktober 2015 in Verkehr gebracht wurden.

Hersteller den Wiederverwendungseinrichtungen und den Anlagen zur Verwertung Informationen über die Wiederverwendung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung und Behandlung für jeden in Verkehr gebrachten Typ neuer Elektro- und Elektronikgeräte kostenlos zur Verfügung stellen. Die Informationen sind nach Satz 2 der Vorschrift innerhalb eines Jahres nach dem Inverkehrbringen des jeweiligen Gerätes in Form von Handbüchern oder elektronisch zur Verfügung zu stellen. Aus ihnen muss sich ergeben, welche verschiedenen Bauteile und Werkstoffe im Elektro- und Elektronikgerät enthalten sind und an welcher Stelle sich gefährliche Stoffe oder Gemische befinden.

6.2.2 Hemmnisse für die Wahrnehmung der Produktverantwortung

Nachdem die wichtigsten Regelungen des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes bezogen auf die Produktverantwortung dargestellt wurden, sollen nun die Hemmnisse herausgearbeitet werden, die einer umfassenden Wahrnehmung der Produktverantwortung für den Ressourcenschutz entgegenstehen.

6.2.2.1 Unbestimmte rechtliche Vorgaben zur Produktgestaltung

Die Vorschrift des § 4 Abs. 1 ElektroG enthält nur teilweise präzise Vorgaben für die Produktgestaltung. Die Anforderungen, die sie trifft, sind ohne Konkretisierung kaum vollzugsfähig, da die Vorgaben rechtlich selbst zu wenig bestimmt gefasst sind. Das Gesetz fordert, dass die Geräte „möglichst" demontagefreundlich und verwertbar zu gestalten sind, insbesondere müssen Wiederverwendung und stoffliche Verwertung „berücksichtigt und erleichtert" werden. Die Vorgaben sind somit allgemein gehalten und relativiert.[621] Es handelt sich hier nicht um durchsetzbare Rechtspflichten. Vielmehr kann die Regelung nur als „handlungsleitende Empfehlung" eingeordnet werden. Gleiches gilt für die Vorgaben der Elektro- und Elektronik-Altgeräte-Richtlinie 2002/96/EG[622] und der WEEE-Richtlinie 2012/19/EU[623], denen ebenfalls keine durchsetzbare Rechtspflicht[624] zu entnehmen ist.[625] Soweit Elektro- und Elektronikgeräte, die vollständig oder teilweise mit Batterien oder Akkumulatoren betrieben werden können, sind sie „möglichst so zu gestalten", dass Altbatterien und Altakkumulatoren durch Endnutzer problemlos entnommen werden können. Ist dies nicht möglich, sind sie so zu gestalten, dass die Altbatterien und Altakkumulatoren problemlos durch vom Hersteller unabhängiges Fachpersonal entnommen werden können.[626]

Es gestaltet sich für den Gesetzgeber als schwierig, ordnungsrechtliche Instrumente zur Produktgestaltung konkreter zu verfassen. Rechtstechnisch ist es mit Ausnahme von allgemeinen Substitutionsquoten oder einer Regelung zur Demontage von Batterien schwierig, Maßstäbe festzulegen, an denen die Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit gemessen werden könnten. Da der Markt eine kaum überschaubare Anzahl verschiedener Modelle und Geräte bietet, erscheint eine Festlegung allgemeiner Standards für alle Geräte schwierig. Kriterien für eine recyclinggerechte Konzeption wurden vom Gesetzgeber noch nicht konkret formuliert. Allerdings können z.B. aus § 20 Abs. 2 ElektroG i.V.m. Anlage 4 Anforderungen an eine recyclinggerechte Produktkonzeption abgeleitet werden, da die in Anlage 4 aufgeführten Stoffe, Gemische und Bauteile im Recyclingprozess zu entfrachten und selektiv zu behandeln sind.[627] Anknüpfungspunkte zur Ableitung von Kriterien existieren z.B. auch beim Umweltzeichen „Blauer Engel" – Merkmal „weil recyclinggerecht" oder bei der österreichischen ON-Regel 192102.[628] In einem vom Land Baden-Württemberg finanzierten Forschungsprojekt wurde ein Kriterienkatalog für die Konkretisierung der Produktverantwortung in § 4 ElektroG erarbeitet und eine

---

621 Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter , Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 151f.

622 EG ABl. L 37 vom 13.2.2003, 24.

623 EU ABl. L 197 vom 24.7.2012, 38.

624 Nach Erwägungsgrund 9 und 11 WEEE-RL sollen konkrete Vorgaben dem Ökodesign-Bereich überlassen werden.

625 So zur Richtlinie 2002/96/EG Bulllinger, in: Bullinger/Fehling, Elektrogesetz, 2005, § 4 Rn. 3; Prelle, in: Prelle/Thärichen/Versteyl, Elektrogesetz, 2008, § 4 Rn. 4.

626 Die Sätze 2 und 3 dienen der Umsetzung der Richtlinie 2013/56/EU, EU ABl., L 329 vom 10.12.2013, 5. Ausnahmen von den Anforderungen sind in § 4 Abs. 3 ElektroG formuliert.

627 Bartnik/Löhle/Müller/Kerkhoff, Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten – Erstellung eines Kriterienkataloges zur Bemessung und dessen praktische Anwendung, 2013, 13.

628 ONR 192102 „Nachhaltigkeitssiegel für reparaturfreundlich konstruierte Elektro- und Elektronik-Geräte".

Überprüfung der Kriterien in der Praxis anhand ausgewählter Gerätearten vorgenommen.[629] An diesem Katalog könnte sich der Gesetzgeber orientieren und die Produktverantwortung konkretisieren.

Auch bei Vorliegen bestimmter konkretisierender Kriterien müssten die Behörden über spezifische Kenntnisse zur Produktgestaltung verfügen, um die Regelungen vollziehen zu können. Eine recyclingfreundliche Produktgestaltung sollte weniger durch diese Vorschrift als durch ökonomische Anreize befördert werden.[630] In Bezug auf Designaspekte bietet es sich auch an, über unternehmerische Selbstverpflichtungen nachzudenken, die bestimmte Anforderungen an die Produktgestaltung konkretisieren.[631] Ebenfalls könnte ein bundesweit einheitliches Gütesiegel für Hersteller als Herausstellungsmerkmal attraktiv werden.[632] Würde sodann mit diesem Standard ein Bonussystem verknüpft, bei dem sehr gut recyclinggerecht konzipierte Geräte im Hinblick auf die anrechenbaren Entsorgungskosten begünstigt und umgekehrt Negativbeispiele benachteiligt werden,[633] würde die Produktverantwortung bei den Herstellern einen höheren Stellenwert einnehmen.

6.2.2.2 Kollektive Herstellerverantwortung

Auch das Elektro-und Elektronikgerätegesetz 2015 lässt nach § 31 Abs. 5 Satz 3 ElektroG den Herstellern die Wahl zwischen individueller und kollektiver Herstellerverantwortung. Faktisch bewirkt die Regelung, die in ähnlicher Ausgestaltung auch in § 14 Abs. 5 Satz 3 ElektroG a.F. enthalten war, jedoch eine kollektive Herstellerverantwortung, da die Hersteller bislang nur selten Gebrauch von der Möglichkeit der individuellen Herstellerverantwortung machen.[634] Während bei individuellen Systemen der Hersteller im Regelfall ausschließlich die Kosten trägt, die durch Sammlung und Verwertung seiner eigenen Produkte anfallen,[635] werden im Fall einer kollektiven Verantwortung alle Hersteller einer Branche zu den Entsorgungskosten aller Altgeräte einer Geräteart herangezogen. Das System der kommunalen Sammlung der Altgeräte verbunden mit einer Vorbereitung zur Wiederverwendung, einem Recycling, einer Behandlung oder Beseitigung der Geräte durch den Hersteller auf eigene Kosten sollte ökonomische Anreize setzen, Elektro- und Elektronikgeräte so zu gestalten, dass sie recyclingfreundlich aufgebaut sind.[636] Tatsächlich besteht für den Hersteller jedoch kaum die Möglichkeit, seine Entsorgungskosten durch die Herstellung umweltgerechter Produkte zu beeinflussen, da über die kollektive Herstellerverantwortung nicht gewährleistet ist, dass er seine eigenen, recyclingfreundlich gestalteten Produkte auch zurück erhält, selbst wenn er selbst oder ein beauftragter Dritte zur Wiederverwendung oder Verwertung bereit wären. Vielmehr verhalten sich alle die Hersteller ökonomisch rational, die durch eine nicht umweltgerechte Gestaltung ihrer Produkte Kosten sparen,[637] denn eine Produktgestaltung hin zur Demontage- und Recyclingfreundlichkeit erfordert kostenintensive Umstellungsprozesse in der Produktion.[638] Während die Gesamtkosten für Behandlung und Verwertung im

---

629 S. zum Kriterienkatalog und zu den anhand des Katalogs getesteten Geräten (Rasierapparate, Smartphones, LCD-Computermonitore und Akku-Schrauber) Bartnik/Löhle/Müller/Kerkhoff, Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten – Erstellung eines Kriterienkataloges zur Bemessung und dessen praktische Anwendung, 2013, 23 ff.

630 S. Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem, Innovationsverantwortung, 2009, 271.

631 S. hierzu unternehmerische Selbstverpflichtungen im Kap. 9.5.2.

632 S. näher Kap. 8.2.1.8 und 8.2.3.4.

633 S. zu beiden Vorschlägen Bartnik/Löhle/Müller/Kerkhoff, Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten – Erstellung eines Kriterienkataloges zur Bemessung und dessen praktische Anwendung, 2013, 93.

634 S. Prelle, in: Prelle/Thärichen/Versteyl, Elektrogesetz, 2008, § 1 Rn. 10 ff. und § 14 Rn. 19.

635 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 3.

636 Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter , Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 153; Stabno, Elektrogesetz, 2005, § 9 Anm. 9 b) aa); Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem, Innovationsverantwortung, 2009, 271.

637 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (394).

638 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 3.

Verhältnis zum Endpreis des Gerätes bei nur ca. einem Prozent liegen, sind die Ausgaben für die Forschung und Entwicklung und Marketing deutlich höher.[639]

Individuelle Produktgestaltung auf der einen Seite und kollektive Herstellerverantwortung bei der Rücknahme, Behandlung und Verwertung auf der anderen Seite blockieren sich damit gegenseitig. Beide Ansätze laufen damit ins Leere.[640] Denn Investitionen in eine recyclingfreundliche Produktgestaltung tätigt der Hersteller erst dann, wenn er[641] seine eigenen Produkte auch wieder zurückerhält und – in der Regel durch beauftragte spezialisierte Unternehmen – ganz oder teilweise wiederverwenden oder zielgerichtet verwerten kann oder die Entsorgungskosten herstellerspezifisch je nach Produktgestaltung anfallen.[642]

Auch die Aufteilung der Entsorgungsverantwortung für Elektro- und Elektronikgeräte aus privaten Haushalten zwischen Herstellern, ihren Bevollmächtigten, Vertreibern und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern steht einer Wahrnehmung der Herstellerverantwortung entgegen. Die Hersteller haben nur für die Bereitstellung der Behältnisse und deren Abholung sowie für die Vorbereitung zur Wiederverwendung und Behandlung oder Entsorgung der Geräte zu sorgen. Die Zuweisung zur Abholung erfolgt gemäß § 16 Abs. 1 ElektroG durch die zuständige Behörde. Dies kann zur Folge haben, dass ein Hersteller nicht nur Altgeräte der Art erhält, die seinen eigenen Altgeräten entspricht, sondern sämtliche Altgeräte aus einer der sechs Sammelgruppen, in die auch seine eigenen Produkte eingeordnet sind.[643] Es hängt folglich vom Zufall ab, inwieweit in den Behältnissen herstellereigene Altgeräte oder zumindest Altgeräte der gleichen Art enthalten sind. Die Zahl der Fremdgeräte dürfte regelmäßig überwiegen.[644] Da die gebildeten Sammelgruppen sehr unterschiedliche Altgeräte erfassen, erhalten Hersteller i.d.R. überwiegend Geräte, die sie gar nicht herstellen, nun aber entsorgen müssen.[645] Die Ziele des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes, Abfälle zu vermeiden, Ressourcen zu schonen sowie Anreize zur Wiederverwendung von Geräten oder Teilen davon zu schaffen, werden so kaum erreicht.[646] Die kollektive Herstellerverantwortung bietet keine Anreize für eine Reduzierung des Abfallaufkommens und eine Kostenminimierung.[647] In ihrer derzeitigen Ausgestaltung unterstützt sie die in der Praxis vorherrschende „Shredder-Politik" der Hersteller und führt nicht dazu, die eigenen Produkte so zu gestalten, dass diese oder Bauteile von ihnen wiederverwendet werden können.

Die Verpflichtung zur Stellung einer Finanzierungsgarantie für die späteren Rücknahme- und Entsorgungskosten bei den eigenen Elektro- und Elektronikgeräten nach § 7 Abs. 1 ElektroG könnte die Hersteller dazu bewegen, die Produktgestaltung umwelt- und recyclingfreundlich vorzunehmen. Dafür müsste jedoch die Wiederverwendungs- und Verwertungsfähigkeit die Höhe der Entsorgungskosten und damit die aufzubringende Garantiesumme beeinflussen. Aber auch dann hat der entsorgungspflichtige Hersteller keinen Einfluss darauf, in welchem Zustand er die Altgeräte an den kommunalen Sammelstellen vorfindet. Einfluss auf die ihn tatsächlich treffenden Entsorgungskosten kann der einzelne Hersteller nur gewinnen, wenn er freiwillig ein eigenes Rücknahmesystem für seine Geräte einrichtet. Dies ist für einen Hersteller allein jedoch sehr kostenintensiv und nur in wenigen Bereichen

---

639 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 2013, 7; Veron/George, Employment Effects of Waste Management Policies. Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Umwelt, 2001; bei einigen Gerätearten kann das Verhältnis jedoch anders ausfallen, da bei diesen Geräten zum Teil sogar Erlöse erzielt werden können (z.B. Waschmaschinen und Herde).

640 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (394).

641 Oder ein beauftragter Dritte für ihn.

642 Dies allerdings nur dann, wenn seine Entsorgungskosten geringer sind als seine Vorteile durch das eigene Rücknahmesystem.

643 Chancerel/Schill/Rotter, Praktische Aspekte der individuellen Herstellerverantwortung für Elektro- und Elektronikaltgeräte, in: Thomé-Kozmiensky/Versteyl/Beckmann, Produktverantwortung, 2007, 282.

644 S. Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 153, 160.

645 Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 225.

646 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 62.

647 S. Faßbender, in: Faßbender/Köck, Auf dem Weg in die Recyclinggesellschaft? – Aktuelle Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht, 2011, 37.

wirtschaftlich sinnvoll. Vor allem müsste er dann auch die Kosten der Sammlung seiner Altgeräte tragen, die bisher bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern anfallen.[648] Zwar würde er für seine freiwillig gesammelten Altgeräte von den allgemeinen Abholkosten des kollektiven Systems befreit, doch dürften in vielen Fällen seine eigenen Kosten erheblich höher liegen. Damit unterstützt die Kollektivierung der Herstellerverantwortung nicht die vom Gesetz angestrebte Produktverantwortung behindert gleichzeitig Anreize zur entsorgungsfreundlichen Optimierung der Produktgestaltung.

6.2.2.3 Zugriffsmöglichkeit der Kommunen

Nach § 14 Abs. 5 ElektroG können die Kommunen Altgeräte einer Sammelgruppe von der Bereitstellung zur Abholung ausnehmen. Kommunen interessieren sich dabei nur für besonders „lohnende" Gerätegruppen. Um eine „Rosinenpickerei" in Bezug auf Einzelgeräte zu vermeiden, verpflichtet das Gesetz zwar dazu, die gesamten Altgeräte einer Sammelgruppe auszunehmen.[649] Allerdings führt das in der Praxis dazu, dass Altgeräte bestimmter Sammelgruppen kaum mehr an die Hersteller zurück gelangen. Dies gilt vor allem für die werthaltigen Altgeräte der Gruppe 1 des § 14 Abs. 1 ElektroG.[650] Hinzu tritt, dass durch illegale Sammlungen und Diebstähle[651] werthaltige Geräte der Rückführung an den Hersteller oder den öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger entzogen werden.[652] Hersteller erhalten für die Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und stoffliche Verwertung kaum geeignete Altgeräte zurück oder lediglich solche, die nur noch beseitigt werden können. Folglich verlieren sie auch das Interesse an einer nachhaltigen Produktgestaltung, da sie nicht die Möglichkeit haben, ihre eigenen Produkte wiederzuverwenden oder die in ihnen enthaltenen Rohstoffe zurück zu gewinnen.[653] Die entsorgungspflichtigen Hersteller tragen die Risiken der geringeren Verwertungsmöglichkeiten und höheren Entsorgungskosten, die dadurch entstehen, dass sie – eventuell recyclingfähig aufwändig gestaltete – Altgeräte nicht nutzen können und dennoch deren Entsorgung bezahlen müssen. Dies vermindert den Anreiz der Hersteller, bereits die Produkte recyclingfreundlich zu gestalten.

6.2.2.4 Qualitätsverlust und Vollzugshemmnisse

Die Verpflichtung der Kommunen, die Geräte recyclingfreundlich zu sammeln, war nach § 9 Abs. 9 ElektroG a.F. sehr unbestimmt und damit wenig vollzugsfreundlich. Folge hiervon war, dass die Elektro- und Elektronikaltgeräte, die die Hersteller zurückerlangten, in schlechtem Zustand waren.[654] Obwohl § 9 Abs. 5 Satz 3 ElektroG a.F. vorgeschrieben hat, dass die Behältnisse für Gruppe 3 gewährleisten müssen, Bildschirmgeräte separat und bruchsicher zu erfassen, kam es bei der Einbringung in die Sammelbehälter oder dem Transport zu Erstbehandlungsanlagen häufig zu Glasbruch.[655] Aufgrund der starken Beschädigungen scheiden diese Altgeräte für eine Vorbereitung zur Wiederverwendung aus.[656] Dies gilt ebenso für die Altgeräte anderer Sammelgruppen. Die Beschädigungen führen zudem zu Problemen in den Erstbehandlungsanlagen, die teilzerstörte Materialfraktionen bearbeiten müssen, da dadurch sowohl die Schadstoffe freigesetzt werden können als auch Verwertung und Wertschöpfung erschwert werden.[657]

Diesen Hemmnissen will das Elektro- und Elektronikgerätegesetz 2015 entgegentreten, indem es in § 14 Abs. 2 ElektroG vorschreibt, dass die Behältnisse so befüllt werden müssen, dass ein Zerbrechen der Altgeräte möglichst vermieden wird. Die Altgeräte dürfen in den Behältnissen nicht mechanisch

---

[648] Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 160.

[649] S. Jacobj, AbfallR 2015, 14 (21); Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 109.

[650] Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 159; Thärichen, in: Prelle/Thärichen/Versteyl, Elektrogesetz, 2008, § 9 Rn. 97.

[651] Sowohl auf den Wertstoffhöfen als auch von für die Abholung bereitgestellter Altgeräte.

[652] Schoppen, AbfallR 2009, 106 (108f.).

[653] Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (394).

[654] Prelle, ZUR 2010, 512 (517); Habel, Müll und Abfall 2014, 451 (454).

[655] Thärichen, in: Prelle/Thärichen/Versteyl, Elektrogesetz, 2008, § 9 Rn. 66.

[656] Prelle, ZUR 2010, 512 (518 f.).

[657] Habel, Müll und Abfall 2014, 451 (454).

verdichtet werden. Die Hersteller selbst haben nach § 15 Abs. 3 ElektroG dafür zu sorgen, dass die Behältnisse so beschaffen sind, dass die dort enthaltenen Altgeräte bruchsicher gesammelt werden können.

Für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger geben diese im Vergleich zur alten Rechtslage strengeren Vorgaben kaum größeren Anreiz, die Altgeräte schonend aufzubewahren. Die Verpflichtung zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zur stofflichen Verwertung sowie die finanzielle Verantwortung für die Entsorgung – jeweils mit Ausnahme der Eigenvermarktung nach § 14 Abs. 5 ElektroG – richtet sich nicht an sie, sondern an die Hersteller.[658] Halten sie die strengeren Vorgaben nicht ein, droht ihnen kein Bußgeld oder eine sonstige Sanktion.

6.2.2.5 Kostengünstige Verwertung durch Dritte

Die meisten Hersteller, gerade auch kleine und mittlere Unternehmen, sind nicht in der Lage, selbst Altgeräte zu entsorgen. Hierfür fehlt ihnen das entsprechende Know-How und fachkundiges Personal. Insofern übertragen sie diese Aufgaben spezialisierten privatwirtschaftlichen Entsorgungsbetrieben, die auf dem Entsorgungsmarkt konkurrieren. Diese Dritten müssen aber nicht unbedingt die minderwertigste Verwertung durch Schreddern durchführen. Soweit sie die recyclingfreundlichen Produkte des Herstellers identifizieren könnten,[659] wäre es ihnen auch möglich, Teile und Stoffe dieser Altgeräte an den Hersteller zur Wiederverwendung oder zum stofflichen Recycling zurückzugeben. Mangels Anreizen wählen sie jedoch die Entsorger aus, die den günstigsten Preis für die Entsorgung und nicht die bestmögliche qualitative Verwertung hinsichtlich der Ressourceneffizienz anbieten. Die Länge der Transportwege wird dabei nicht berücksichtigt.[660]

Da die Entsorgungsbetriebe für viele Hersteller gleichzeitig tätig werden, haben sie kein Interesse an einer Sortierung der Altgeräte. Um günstige Preise anbieten zu können, verfolgen sie eine gleichmäßige und kostengünstige Behandlung. Sie sortieren in der Regel gerade nicht die von ihnen abgeholten Behältnisse und suchen nach einem Händler für zur Wiederverwendung vorbereitete Teile oder Geräte.[661] Dies hat zur Folge, dass die Altgeräte nicht optimal für die Wiederverwendung optimal vorbereitet oder hochwertig verwertet werden.[662]

6.2.2.6 Hemmnisse bei freiwilliger Rücknahme

§ 16 Abs. 5 ElektroG ermöglicht es den Herstellern, freiwillig eigene Rücknahmesysteme einzuführen. Dies hat den Vorteil, dass die Hersteller die Effekte einer recyclingfreundlichen Produktgestaltung unmittelbar beim Entsorgungsaufwand und bei den Entsorgungskosten spüren, da sie ihre eigenen Produkte – eventuell über beauftragte Spezialunternehmen – zurück erhalten und für die Wiederverwendung vorbereiten können. Auch sind die Hersteller über den gesamten Produktlebenszyklus sowie über die Entsorgungskosten ihrer Produkte vollständig informiert. Dies kann Anreiz dafür sein, die Produktgestaltung am Ziel der Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings zu orientieren. Allerdings können nicht alle Unternehmen eigene Rücknahmesysteme aufbauen. Insbesondere verfügen mittlere und kleine Unternehmen hierzu nicht über ausreichende Mittel.[663] Auf die eigene Rücknahme wird lediglich dann zurückgegriffen, wenn dieses System für den Hersteller kostengünstiger wäre als die Teilnahme am allgemeinen Kollektivsystem. Rechtliche Regelungen, die dies fördern oder erleichtern, gibt es jedoch nicht.[664]

---

658 Prelle, ZUR 2010, 512 (517).
659 S. hierzu Kap. 6.3.3.1.
660 Nowak/Rüger/Völkner, Müll und Abfall 2011, 164 (166).
661 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (394).
662 Nowak/Rüger/Völkner, Müll und Abfall 2011, 164 (166), s. hierzu auch die Meldung der Bundesregierung an die Kommission 2013, http://www.bmub.bund.de/themen/wasser-abfall-boden/abfallwirtschaft/statistiken/elektro-und-elektronikaltgeraete/.
663 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (396).
664 Roßnagel, Müll und Abfall 2009, 392 (395).

6.2.3 Weiterentwicklung der Produktverantwortung

Im Anwendungsbereich des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes könnten die folgenden Vorschläge zur Stärkung der Produktverantwortung aufgegriffen und zur Minderung der wichtigsten beschriebenen Hemmnisse genutzt werden.

6.2.3.1 Umgestaltung des Rücknahmesystems

Einigen Sammelgruppen gehörten bisher sehr unterschiedliche Geräte an. Dies führte dazu, dass die Hersteller nicht nur Geräte abholen mussten, die sie nicht hergestellt haben, sondern auch vollkommen andere Gerätetypen, die sie überhaupt nicht in ihrem Sortiment führen. Um den Erfordernissen des Recyclings und der Ausweitung des Anwendungsbereiches besser gerecht zu werden, ordnet § 14 Abs. 1 ElektroG die Sammelgruppen teilweise neu.[665] Nunmehr sind gemäß § 14 Abs. 1 Nr. 3 ElektroG zum Zwecke einer bruchsicheren Erfassung[666] Bildschirme, Monitore und TV-Geräte getrennt von anderen Sammelgruppen zu erfassen. Des Weiteren fallen alle Lampen (bisher nur Gasentladungslampen) in eine getrennte Sammelgruppe. Eine neue Sammelgruppe wurde für Photovoltaikmodule eingeführt. Bei der Betrachtung verschiedener Sammelkonstellationen wurden der Entsorgungsweg und die Auswirkungen auf die Finanzierungsverantwortung berücksichtigt.[667] Keinen Eingang in die Neuordnung haben allerdings Aspekte gefunden, die zur Stärkung der Herstellerverantwortung den Herstellern oder ihren Beauftragten ihre eigenen Geräte zurückführen. Nach einer Phase der Erprobung der neuen Sammelgruppen sollte darüber nachgedacht werden, diese gegebenenfalls auch noch hinsichtlich dieses Aspekts zu differenzieren. Die Voraussetzung für eine ressourcenfreundliche Produktgestaltung ist, dass der Hersteller die Wiederverwendung oder das Recycling durchführen kann. Hierfür muss er oder sein Beauftragter die so gestalteten Produkte zurückbekommen. Dies wiederum ist nur möglich, wenn die Erfassung umgestaltet wird.

Ein hochwertiges Recycling oder eine Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektroaltgeräten ist de facto nicht mehr möglich, wenn diese an den kommunalen Sammelstellen erfasst und zu einer Erstbehandlungsanlage transportiert wurden. Sowohl die großen Sammelbehältnisse als auch die entstandenen Beschädigungen verhindern dies.[668] Daher sollte eine Vortrennung erprobt werden, bevor die Elektroaltgeräte in die Container der einzelnen Sammelgruppen geworfen werden. Diese Vortrennung könnte drei Gruppen erfassen. Erstens könnte sie Elektroaltgeräte erfassen, die für die Vorbereitung zur Wiederverwendung potenziell geeignet sind.[669] Zweitens könnten Elektroaltgeräte aussortiert werden, die typischerweise spezifische ressourcenrelevante Stoffe wie Gold, Palladium, Kupfer oder Kobalt oder Bauteile enthalten, die zur Verwendung als Sekundärrohstoffe aufbereitet werden können.[670] Drittens könnten die Geräte bestimmter Marken vom allgemeinen Abfallstrom abgetrennt werden, deren Hersteller mit den Kommunen eine entsprechende Vereinbarung getroffen haben.[671] Diese Vorsortierung könnte zur Ressourcenschonung beitragen und auch bei Rückkehr zum Hersteller oder seinem Beauftragten die Produktverantwortung stärken. Um ein Vorsortieren rechtlich zu ermöglichen, müsste das Separierungsverbot nach § 14 Abs. 4 ElektroG über die Ausnahme des § 14 Abs. 5 ElektroG hinaus eine weitere Ausnahme erhalten.

---

665 Zum 15.8.2018 erfolgt eine erneute Änderung der Sammelgruppen.

666 BT-Drs. 18/4901, 88.

667 BT-Drs. 18/4901, 88.

668 Schomerus/Fabian/Fouquet/Nysten, Juristisches Gutachten über die Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro-Altgeräten, 2014, 63 ff.

669 Schomerus/Fabian/Fouquet/Nysten, Juristisches Gutachten über die Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro-Altgeräten, 2014, 182 ff.

670 Zur Bedeutung kritischer Rohstoffe für die rechtliche Ausgestaltung der erweiterten Produktgestaltung s. Erwägungsgrund 23 und Art. 9 Abs. 1 AbfRRL-E, COM(2015)595 final.

671 Dies stellt sicher, dass der Hersteller die Altgeräte zurück haben will und dass die Rückführung für ihn logistisch sinnvoll ist.

Für diese Vorsortierung könnten die technischen Möglichkeiten der Identifizierungs- und Informationssysteme genutzt werden.[672] Das kollektive Rücknahmesystem könnte mit Hilfe von Identifizierungssystemen (RFID) effizienter gestaltet werden.[673] Es ist zu vermuten, dass sich die Kosten für die technische Infrastruktur bei Elektro- und Elektronikgeräten relativ schnell amortisieren.[674] Diese Systeme könnten auch die Transaktionskosten für die Verfolgung und Sortierung von Produkten niedrig halten.[675] Sie ermöglichen, jedes Gerät herstellerspezifisch zuzuordnen, und würden damit auch die Produktverantwortung, die eigenen Elektro- und Elektronikgeräte demontage- und recyclingfreundlich zu gestalten, unterstützen können und zur Ressourcenschonung beitragen.

Die Implementation erfolgt in der Regel in der Herstellungsphase. In die Elektro- und Elektronikgeräte wird ein RFID-Transponder eingebaut oder an ihnen angebracht. Dessen Daten können von einem Lesegerät ausgelesen werden, ohne dass dafür ein direkter Sichtkontakt notwendig wäre.[676] So können auch verdeckte oder äußerlich verschmutzte Transponder ausgelesen werden. Mit Hilfe der Daten können über die „Homepage" des Geräts oder des Geräteteils automatisiert Informationen über dessen Geschichte,[677] seine enthaltenen Stoffe, Behandlungs- und Demontageanweisungen und weitere hilfreiche Angaben abgerufen werden.[678] Für die Erprobung eines gemeinsamen elektronischen Identifizierungssystems sollte erstmal die Vorsortierung der Elektroaltgeräte genutzt werden, die von den Herstellern gewünscht wird und für die sie RFID an den Geräten angebracht haben. Nachdem die Ergebnisse dieser Erprobung vorliegen, kann erörtert werden, die Ausstattung bestimmter Elektro- und Elektronikgeräte verpflichten vorgesehen werden soll.[679] Die Pflicht könnte in § 9 ElektroG oder in einer neuen Vorschrift aufgenommen werden.

Für die Hersteller, die ihre Produktverantwortung wahrgenommen haben, wäre es allerdings für die eigene Wiederverwendung oder das eigene Recycling einfacher, wenn sie ein eigenes Rücknahmesystem hätten. Sie können dafür die Möglichkeiten in § 16 Abs. 5 ElektroG zur Einrichtung eigener individueller Rücknahmesysteme nutzen.[680] Allerdings scheint für kleinere Hersteller eine kollektive Verantwortung alternativlos zu sein. Sie verfügen nicht über die Mittel, um ein eigenes Rücknahmesystem aufzubauen.[681] Darüber hinaus wäre eine eigene Rücknahmelösung für kleinere Hersteller wegen der weiten Wege auch nicht immer ökologisch sinnvoll. Freiwillige Rücknahmesysteme der Hersteller nach § 16 Abs. 5 ElektroG könnten unterstützt werden, wenn das Verbot in Satz 2, private Rücknahmestellen nahe der kommunalen Rücknahmestellen zu errichten und zu betreiben, beseitigt würde.

---

672 Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter , Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 164.

673 Urban/Roßnagel/Jandt/Löhle/Groh/Wilke, in: Urban/Halm, RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, 2011, 40; Der Einbau der RFID-Transponder ist keine neue Herausforderung für die Abfallwirtschaft. Vielmehr wird das System in der Abfallentsorgung z.B. bereits heute in einigen Kommunen für die Behälterverwaltung, beim Identifikations- und beim Datenmanagement sowie für die Navigation, Tourenoptimierung oder Fahrzeugdatenspeicherung genutzt, um die Abfallentsorgung effizient und transparent zu gestalten, s. Werle/Schmidt, Müll und Abfall 2014, 388 (388 ff.). Das Ziel, Abfallmengen von Altgeräten zu reduzieren und Recyclingraten zu erhöhen, wiederverwendbare Stoffe und Bauteile im Elektrogerät zu identifizieren und diese der Wiederverwendung zuzuführen sowie dem Hersteller die Entsorgungskosten für seine eigenen Altgeräte anzulasten, könnte bei Elektro- und Elektronikgeräten anhand solcher Identifikationssysteme verwirklicht werden.

674 Urban/Halm, Mit RFID zur innovativen Kreislaufwirtschaft, 2009, 69.

675 Bullinger, in: Bullinger/Lückefett , Das neue Elektrogesetz 2005, Kap. B Rn. 23.

676 S. zum Einsatz von Identifikations- und Informationstechnik zur Behältererkennung bei der Müllentsorgung in Kommunen Werle/Schmidt, Müll und Abfall 2014, 388 (388f.). Bei Elektro- und Elektronikgeräten würden aber nicht nur das Gerät als solches, sondern auch jedes Bauteil mit Transponder ausgestattet.

677 Abhängig vom Umfang der Informationen kann das Datenschutzrecht relevant sein, s. hierzu Urban/Roßnagel/Jandt/Löhle/Groh/Wilke, in: Urban/Halm, RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, 2011.

678 Löhle /Groh/Urban, in: Bilitewski/Werner/Janz, Brennpunkt ElektroG, 2009, 52f.; s. hierzu auch ausführlich Urban/Roßnagel/Jandt/Löhle/Groh/Wilke, in: Urban/Halm, RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, 2011, 39 ff, 133 ff.

679 Zu einem ähnlichen Vorschlag bezogen auf die Altfahrzeugverordnung Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 307.

680 Prelle, ZUR 2010, 512 (520).

681 Roßnagel, in: Eifert/Hoffmann-Riem, Innovationsverantwortung, 2009, 282; Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 102 (107).

Auch die mit dem Elektrogesetz 2015 erfolgte Erweiterung der Rücknahmeverpflichtung auf die Vertreiber könnte positiv auf die Produktverantwortung der Hersteller wirken. § 17 Abs. 5 ElektroG eröffnet den Vertreibern die Möglichkeit, die zurückgenommenen Altgeräte an den Hersteller oder den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu übergeben. Geben sie die Altgeräte nicht weiter, sind sie verpflichtet, diese für die Wiederverwendung vorzubereiten oder nach dem Gesetz zu behandeln und zu entsorgen. Möglich wären vertragliche Vereinbarungen zwischen Hersteller und Vertreiber. Diese könnten die getrennte Sammlung und die Rückführung der Altgeräte an den Hersteller genauer regeln. Für Altgeräte von Herstellern, die keine vertraglichen Regelungen mit den Vertreibern eingehen wollen, hätte der Vertreiber immer noch die Möglichkeit, diese an den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zu übergeben oder sie selbst wiederzuverwenden oder zu behandeln und zu entsorgen

Soweit die Identifizierungs- und Informationstechnologie genutzt wird, bietet sich durch ihren Einsatz auch die Möglichkeit, die individuelle Zuordnung von Altgeräten, die abzuholen sind, zu berechnen.[682] Um diese Möglichkeiten zu eröffnen, sollte § 19 Abs. 1 und § 31 Abs. 5 ElektroG geändert werden. Nach § 31 Abs. 5 ElektroG sollten in diesen Fällen der Anteil an den abzuholenden Altgeräten den tatsächlich anfallenden Altgeräten des Herstellers entsprechen und auch danach berechnet werden. Außerdem könnte dann § 7 ElektroG so ergänzt werden, dass sich die Garantieberechnung nach der Ressourcenschonung durch das jeweilige Produkt bemisst.[683] Die Europäische Kommission schlägt vor, „bessere Produktgestaltung dadurch zu fördern, dass der von den Herstellern im Rahmen des Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung zu zahlende finanzielle Beitrag künftig nach den Kosten am Ende der Nutzungsdauer ihrer Produkte differenziert wird".[684] Die Formel zur Berechnung des Anteils an den abzuholenden Altgeräten und des Garantiebeitrags sollte insoweit abgeändert werden.[685] Folge des Einsatzes von Identifizierungs- und Informationssystemen wäre, dass die Hersteller bei einer Sortierung anhand des RFID-Transponders nur ihre Geräte zurückerhalten. Sofern ein Hersteller seine Altgeräte oder Teile von diesen effizienter wiederverwenden als einen Mix aus Gerätetypen und Altgeräten verschiedener Hersteller,[686] könnte dies ihn grundsätzlich motivieren, wiederverwendungs- und recyclingfreundlich zu produzieren. In diesem Fall könnte er auch die nicht zu verwendenden Teile kostengünstiger recyceln und entsorgen lassen: Wenn Teile wiederverwendet werden, ist der Umfang des zu recycelnden oder zu entsorgenden Anteils geringer. In erster Linie ginge es nicht darum einen niedrigeren Preis bei der Entsorgung zu erzielen, sondern darum, dass aufgrund des Designs das Gerät am Ende seiner Nutzungsdauer einer höheren Behandlungsstufe zugeführt werden kann. Sofern Hersteller kein Interesse haben, Altgeräte aufzubereiten, da sie Neuprodukte absetzen wollen, könnte für sie immer noch die Rückgewinnung teurer oder seltener Rohstoffe interessant sein.

Für viele, insbesondere kleine Hersteller ohne weitverbreitetes Produktions- oder Vertriebsnetz, könnte diese Lösung jedoch uninteressant sein, weil für sie die Separierungs- und Transportkosten die finanziellen Vorteile der Wiederverwendung oder hochwertigen Verwertung übersteigen. Sie werden bei der Entsorgung durch Schreddern bleiben und auch kein eigenes Interesse an einer recyclinggerechten Gestaltung ihrer Geräte entwickeln. Dies wird auch die Vorbereitung zur Wiederverwendung durch lokale Sozialbetriebe stark einschränken. Hochwertiges Recycling wird in diesen Fällen allenfalls zu erreichen sein, wenn Öko-Designvorgaben unmittelbar die Produktgestaltung steuern.

Soweit jedoch die Identifizierungs- und Informationstechnologie genutzt wird, um Anreize zur Erfüllung der Produktverantwortung zu setzen, würden die genannten Vorschläge dazu führen, dass ein Hersteller nur die Entsorgungskosten seiner eigenen Geräte zu tragen hätte und so auch die Last einer schlechten Produktkonstruktion lediglich bei ihm läge.[687] Ebenfalls würden die Berechnungen der Ge-

---

682 Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 240.

683 Ein wirksamer ökonomischer Anreiz würde allerdings nur dann gesetzt, wenn die Höhe der Garantieleistung sich spürbar verändern würde.

684 COM (2015)614 final, 4; s. auch Art. 8a Abs. 4 AbfRRL-E, COM(2015)595 final, 19.

685 Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 242.

686 Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 102 (107).

687 Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 102 (107).

meinsamen Stelle transparenter werden. Momentan treten hier insbesondere bei kleineren Herstellern Akzeptanzprobleme auf.[688] Der Vorschlag könnte dieses Defizit beseitigen. Alle Hersteller könnten nachvollziehen, wofür sie die finanzielle Verantwortung tragen.

Wenn der Hersteller, wie derzeit, keinen realen Einfluss auf den Anteil der von ihnen abzuholenden Altgeräte und die davon abhängigen Entsorgungskosten haben, weil sie auch die Geräte von anderen Herstellern für die Entsorgung zurückerhalten, haben sie auch kein Interesse daran, ihre eigenen Geräte hinsichtlich des Designs zu ändern.[689] Erhalten sie allerdings ihre Geräte zurück, fließen die finanziellen Vorteile eines entsorgungsgerechten Produktdesigns auch an sie zurück, da ihre eigenen Altgeräte nicht in der Masse von Fremdgeräten untergehen.[690]

Einem kompletten Rücklauf und somit einer Förderung der Produktverantwortung steht jedoch die Möglichkeit der Eigenvermarktung[691] durch die Kommunen entgegen.[692] Eine ressourcenfreundliche Gestaltung des Produkts ist für den Hersteller uninteressant, wenn er damit rechnen muss, dass viele Kommunen für seine Produktklasse optieren. Allerdings kann auch nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass bei Wegfall der Optierungsmöglichkeit die ressourcenfreundliche Produktgestaltung für jeden Hersteller interessant wäre. Da in diesem Fall die geteilte Produktverantwortung alternativlos ist, andererseits aber eine ressourcenfreundliche Produktgestaltung zu fördern ist, sollte für die Unternehmen die freiwillig eine Rückführung ihrer Produkte anstreben, Hindernisse aus dem Weg geräumt werden. Eine Lösung kann vorerst wohl nur darin gefunden werden, dass die Hersteller, die an einer Rückführung ihrer Geräte interessiert sind, mit den Kommunen entsprechende Absprachen treffen.[693] Diese könnten mit der Vereinbarung zur Vorsortierung verbunden werden. Hierfür könnten die Kommunen auch eine entsprechende Gebühr verlangen. [694]

6.2.3.2 Förderung der Produktgestaltung

Aufgrund der Vielzahl von Elektro- und Elektronikgeräten sind die Möglichkeiten begrenzt, die Anforderungen zur Produktgestaltung in § 4 ElektroG erheblich konkreter zu fassen.[695] Außerdem sollten konkrete Anforderungen zur Berücksichtigung des Ressourcenschutzes in der Produktgestaltung vorwiegend nicht durch das Kreislaufwirtschaftsrecht, sondern durch Regelungen zum Ökodesign getroffen werden.[696] Dennoch sieht die Europäische Kommission vor, neben dem Öko-Design im Rahmen des Systems der erweiterten Herstellerverantwortung „den Herstellern Anreize (zu) bieten, bei der Konzeption ihrer Produkte deren Recycelfähigkeit und Wiederverwendbarkeit besser zu berücksichtigen“.[697] Dementsprechend soll Art. 8 Abs. 2 Satz 2 AbfRRL-E vorsehen, dass Maßnahmen zur Gewährleistung einer erweiterten Herstellerverantwortung „die Entwicklung, die Herstellung und das Inverkehrbringen von Produkten fördern, die mehrfach verwendbar, technisch langlebig und, nachdem sie zu Abfall geworden sind, zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und zum Recycling geeignet

---

688 Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 167.

689 Ähnlich Jacobj, AbfallR 2015, 14 (20).

690 Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 102 (107).

691 Wurden 2011 noch ca. 90.000 Abholanordnungen ausgesprochen, waren es 2012 nur noch ca. 67.000 und 2013 ca. 55.000. Auch für 2015 wird eine deutliche Mengenverschiebung von der Abholkoordination in Herstellerverantwortung hinzu den Optierungen der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger erwartet. S. Franßen/Grunow, AbfallR 2015, 102(104).

692 S. Jacobj, AbfallR 2015, 14 (21), der auf die Aussage von Goldberg, Vorstand der Stiftung EAR verweist, nach dessen Aussage „konterkariert die Optierungspraxis der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger die Produktverantwortung der Hersteller zu einer reinen Zahlungsverpflichtung.“

693 S. oben auch den Vorschlag, § 16 Abs. 5 Satz 3 ElektroG für diese Fälle der Kooperation zwischen Kommunen und Herstellern aufzuheben.

694 Diese würde nicht zwangsweise, sondern nur von den an einer Kooperation interessierten Herstellern erhoben.

695 S. zu Defiziten sowie die eingeschränkte Möglichkeit der Aufstellung der Kriterien für alle Gerätearten Kap. 6.2.2.1; grundsätzlich wäre die Bundesregierung ermächtigt, ergänzende Vorschriften zum Gerätedesign durch die Rechtsverordnung zu erlassen s. Ellinghaus, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, ElektroG Rn. 31.

696 S. hierzu für die künftigen Unionsregeln zur Produktgestaltung COM(2015)614 final, S. 4 – s. auch oben Kap. 6.1.4.

697 COM(2015)595 final, Erwägungsgrund 9 AbfRRL-E.

sind".[698] Ergänzend zu den Vorgaben durch den Gesetzgeber könnten allerdings Anforderungen zur Produktgestaltung in § 4 ElektroG oder in Ökodesign-Regelungen nach dem Top-Runner-Konzept festgelegt werden[699] und mit Fördermaßnahmen für Best Practices zur (Vorbereitung zur) Wiederverwendung[700] und Verwertung verknüpft werden.[701]

Orientiert an der Prioritätenfolge der Abfallhierarchie sind (Vorbereitungen zur) Wiederverwendung und Recycling vorrangig gegenüber den weiteren Hierarchiestufen. Dies ist auch im Rahmen von Systemen der Produktverantwortung zu beachten. Die Förderung solcher Lösungen würde im Rahmen eines Top-Runner-Modells zur Dynamisierung der maßstabsetzenden Produktgestaltungen beitragen. Vielfältige Innovationen in die Produktgestaltung wären die Folge.

6.2.3.3 Sicherung der Qualität der gelagerten Elektroaltgeräte

Wenn eine Vorsortierung stattfindet, um die für die Vorbereitung zur Wiederverwendung potenziell geeigneten Elektroaltgeräte zu erfassen, um besondere ressourcenrelevante Stoffe zurückgewinnen zu können und um Geräte bestimmter Marken für das individuelle Recycling vom allgemeinen Abfallstrom abzutrennen, kommt es darauf an, diese sorgfältig zu lagern und zu transportieren.[702]

Das neue Elektrogesetz versucht bereits durch unterschiedliche Regelungen für alle Altgeräte das Problem ihrer Beschädigung bei der Lagerung und dem Transport zu lösen. § 14 Abs. 1 ElektroG bestimmt, dass Bildschirme, Monitore und TV-Geräte nunmehr in einer eigenen Sammelgruppe (Gruppe 3) in Behältnissen zusammen zu erfassen sind. Diese Behältnisse müssen nach § 14 Abs. 2 ElektroG so befüllt werden, dass ein Zerbrechen der Altgeräte möglichst vermieden wird. Auch dürfen die Altgeräte nicht in den Behältnissen mechanisch verdichtet werden. Damit sollen die Sammelbedingungen an den kommunalen Sammelstellen verbessert werden.[703] Die Vorgaben können bewirken, dass die Elektroaltgeräte wiederverwendungs- und recyclingfreundlich sowie schonend aufbewahrt werden. Allerdings müssen sich die Anforderungen in der Praxis erst noch bewähren, gegebenenfalls haben die Hersteller auch neue Behältnisse zur Verfügung zu stellen.

Gemäß § 15 Abs. 1 und Abs. 3 ElektroG haben die Hersteller für die Bereitstellung von abdeckbaren Behältnissen zu sorgen, die so beschaffen sind, dass die dort enthaltenen Altgeräte bruchsicher gesammelt werden können. Damit haben die Hersteller ein geräteschonendes Behältersystem zu organisieren, das Schäden bei Lagerung und Umladung ausschließt oder zumindest stark vermindert. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger können das Aufstellen von nicht abdeckbaren Behältnissen nach § 15 Abs. 1 Satz 2 ElektroG ablehnen und haben dies der zuständigen Behörde zu melden.

Um funktionsfähige Altgeräte und Bauteile, die vorsortiert wurden, tatsächlich für die Wiederverwendung vorbereiten zu können, sollten für diese gesonderte Anforderungen an die Sammlung, die Lagerung und den Transport gestellt werden. Hierzu könnten die Hersteller, die eine Vorsortierung mit den Kommunen vereinbart haben, Informationen liefern, welche Geräte wie zu sammeln, zu lagern und zu transportieren sind, um den Wert des Elektroaltgeräts vor allem für die Wiederverwendung zu erhalten. Für die Vorbereitung zur Wiederverwendung ist grundlegend, dass die Geräte besonders sorgfältig und zerstörungsfrei gesammelt sowie gelagert und schließlich transportiert werden, um diese im bestmöglichen Zustand einer Prüfung, Reinigung und gegebenenfalls Reparatur zuzuführen. Hieran haben sich die Anforderungen zu orientieren. Daher sind für beide Stufen – Vorbereitung zur Wieder-

---

698 S: COM(2015)595 final, 17.

699 S. hierzu Kap. 6.3.4.2.2; s. auch Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 164.

700 S. zur Wiederverwendung Schomerus/Fabian/Fouquet/Nysten, Juristisches Gutachten über die Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro-Altgeräten im Sinne der zweiten Stufe der Abfallhierarchie, 2014.

701 S. hierzu 8.3.4.2.2; s. auch Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 248.

702 S. hierzu Kap. 6.2.3.1.

703 S. zur Forderung zur Präzisierung der Anforderungen an Sammelstellen schon Fehling, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walter, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 165.

verwendung und stoffliche Verwertung – differenzierte Anforderungen zu treffen. Eine erste Grobsortierung könnte bereits bei der Abgabe oder bei der Abholung der Altgeräte erfolgen, indem die Letztnutzer gefragt werden, ob die Geräte noch funktionsfähig sind. Ist dies der Fall, könnte das Altgerät entsprechend markiert werden[704] und von den nicht funktionsfähigen Altgeräten separiert gelagert werden. Es könnten auch andere Angaben aufgenommen werden, wie etwa ein Hinweis, was bei dem Altgerät defekt ist (z.B. ein Schalter), um die Möglichkeit der Reparierbarkeit festzustellen. Ein solches System würde an den Sammelstellen zunächst für mehr Aufwand sorgen, letztendlich käme es aber der Kreislaufwirtschaft und der Ressourcenschonung zugute. Diese Vorschläge könnten weitgehend in Handlungsleitfäden für die Mitarbeiter der Annahmestellen geregelt werden. Als gesetzliche Regelung ist jedoch für individuelle Rücknahmesysteme eine Ausnahme von dem Separierungsverbot des § 14 Abs. 4 ElektroG notwendig.

Daneben wäre auch der Einsatz von Sammelmobilen[705] für die Sammlung der Elektroaltgeräte, die noch für die Wiederverwendung vorbereitbar und reparaturfähig sind, möglich.[706] Das Sammelmobil würde eine haushaltsnahe und bequeme Abgabemöglichkeit für Verbraucher darstellen und ihnen eine weitere Option zur Abgabe bieten. Die Altgeräte könnten so in einem guten Zustand erfasst werden. Gleichzeitig könnten durch Fragen an den Abgebenden Informationen zum Gerätezustand gesammelt und die betroffenen Altgeräte entsprechend markiert werden. Die Sammelmobile könnten dann in Konflikt mit der Produktverantwortung der Hersteller geraten, wenn der Hersteller, der die Altgeräte für die Wiederverwendung vorbereiten will und dies auch bekannt gegeben hat, seine Altgeräte nicht zurückerhält, sondern ein drittes Unternehmen die Vorbereitung zur Wiederverwendung betreibt.

6.3 Abfallvermeidungsprogramme

Auf Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsrechts der Union hat der Gesetzgeber 2012 das neue Instrument des Abfallvermeidungsprogramms in das Kreiswirtschaftsgesetz aufgenommen. Abfallvermeidungsprogramme dienen als politische Programme dazu, alle Maßnahmen, um das Entstehen von Abfällen zu vermeiden, systematisch und umfassend zusammenzuführen und ihren effektiven und effizienten Einsatz zu koordinieren. Ziel dieses Kapitels ist es, einen rechtssystematischen Vorschlag zu entwickeln, wie der derzeitige Stand und die Potenziale der Abfallvermeidung in den Kontext einer allgemeinen Strategie des Ressourcenschutzes gesetzt werden können. Hierzu wird das Verhältnis von Abfallvermeidung zu den Nachhaltigkeitsstrategien der Ressourceneffizienz, der Ressourcenkonsistenz und der Ressourcensuffizienz untersucht (6.3.1). Einen Ansatz, diese zu verbinden, könnte das Instrument der Abfallvermeidungsprogramme in § 33 KrWG bieten. In einem zweiten Schritt werden dessen Potentiale und rechtlichen Barrieren für den Ressourcenschutz analysiert (6.3.2). Hierauf aufbauend entwickelt das Kapitel die Vorschläge zur Weiterentwicklung der Abfallvermeidung (6.3.3). Abschließen erarbeitet es Maßnahmenvorschläge.

6.3.1 Abfallvermeidung als allgemeine Strategie des Ressourcenschutzes

Als erstes ist der Begriff der Abfallvermeidung, wie ihn dieses Kapitel verwendet, zu klären. Vor allem aber geht es darum, den Zusammenhang zwischen Abfallvermeidung und Ressourcenschutz zu klären und die Bedeutung eines Abfallvermeidungsprogramms für eine Strategie des Ressourcenschutzes zu bestimmen.

---

704 Eine Befragung der Anlieferer und eine Markierung funktionsfähiger Altgeräte mit einem Aufkleber „Gerät funktioniert noch“ empfehlen auch Schomerus/Fabian/Fouquet/Nysten, Juristisches Gutachten über die Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro-Altgeräten im Sinne der zweiten Stufe der Abfallhierarchie, UBA-Texte 36/2014, 175f.

705 S. zum Vorschlag des Einsatzes von Sammelmobilen Lambert/Hirschnitz-Garbers/Wilts/von Gries, PolRess AP 2 – Instrumentenanalysen. Kurzanalyse. Politikinstrumente zur Umsetzung von Rücknahmesystemen im Bereich Elektroaltgeräte und Abbruchmaterialien, 2014, 10.

706 § 13 Abs. 3 ElektroG.

6.3.1.1 Abfallvermeidung im Rahmen der Strategie des Ressourcenschutzes

Der Begriff der Abfallvermeidung wird in § 3 Abs. 20 Satz 1 KrWG definiert als „jede Maßnahme, die ergriffen wird, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist, und dazu dient, die Abfallmenge, die schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt oder den Gehalt an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen zu verringern". Zu diesen Maßnahmen zählen gemäß § 3 Abs. 20 Satz 2 KrWG „insbesondere die anlageinterne Kreislaufführung von Stoffen, die abfallarme Produktgestaltung, die Wiederverwendung von Erzeugnissen[707] oder die Verlängerung ihrer Lebensdauer[708] sowie ein Konsumverhalten, das auf den Erwerb von abfall- und schadstoffarmen Produkten sowie die Nutzung von Mehrwegverpackungen gerichtet ist". Im Hinblick auf die Definition wird deutlich, dass sie sich nicht ausschließlich auf den Bereich der Abfallwirtschaft beschränkt.[709] Sie greift sowohl Aspekte der Ressourcenschonung als auch der Emissionsminderung auf.[710] § 3 Abs. 20 KrWG nennt hierfür beispielhaft bestimmte Aspekte. In Ausprägung des Vorsorgeprinzips ist für die Betrachtung der negativen Auswirkungen von Produkten und Stoffen auf Mensch und Umwelt stets der gesamte Lebenszyklus zugrunde zu legen.[711] Vermeidungsmaßnahmen können folglich zu unterschiedlichen Zeitpunkten ansetzen.[712] Letztlich bedeutet die Vermeidung von Abfall die Verhinderung seines Entstehens.[713]

Neben diesem Aspekt der Vermeidung des Entstehens von Abfällen können Abfälle aber auch indirekt dadurch vermieden werden, dass bereits entstandene Abfälle verwertet werden. Nach § 3 Abs. 23 KrWG ist Verwertung „jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie entweder andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären, oder indem die Abfälle so vorbereitet werden, dass sie diese Funktion erfüllen".[714] Durch den Einsatz des Abfalls als Sekundärrohstoff in der Produktion werden mindestens die Abfälle vermieden, die bei der Gewinnung oder Verarbeitung der Primärrohstoffe entstanden wären.

Eine Vermeidung kann auch dadurch stattfinden, dass einem Produkt oder einem Bauteil ein anderer Zweck als der Ursprungszweck zugewiesen wird. Eine solche Maßnahme ist die Verwertung des Abfalls. Im Falle der Verwertung werden die Abfälle einem sinnvollen Zweck zugeführt. Dieser sinnvolle Zweck kann neben dem Ersatz von Materialien auch darin liegen, Abfälle so vorzubereiten, dass sie eine neue Funktion erfüllen. Damit findet hier eine Art von Entledigung statt, da zunächst der Abfall entsteht. Dennoch wird durch das Verfahren der Verwertung Abfall verarbeitet, einem alternativen Zweck zugeführt und damit letztendlich vermieden.

Vermeidungs- und Verwertungsmaßnahmen können beide letztendlich eine Abfallvermeidung bezwecken. Für das Ergebnis ist es irrelevant, ob es direkt oder indirekt erreicht wird. Die Einstufung als Vermeidung oder Verwertung hängt im Wesentlichen vom Willen des Verbrauchers oder Herstellers ab. Wenn der Abfallbesitzer der Meinung ist, dass das Bauteil, das Material oder das Produkt als Gan-

---

707 Diese wird in § 3 Abs. 21 KrWG definiert als „jedes Verfahren, bei dem Erzeugnisse oder Bestandteile, die keine Abfälle sind, wieder für den Ursprungszweck verwendet werden".

708 Z.B. durch Second-Hand-Geschäfte, Reparatur und verhinderte Obsoleszenz, s. hierzu Jaron, Müll und Abfall 2014, 420 (420 f.).

709 S. Urban, Müll und Abfall 2014, 412 (413f.).

710 S. Urban, Müll und Abfall 2014, 412 (414f.).

711 Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 17; s. auch § 6 Abs. 2 Sätze 2 und 3 KrWG.

712 Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 33 KrWG, Rn. 5.

713 Brauer, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrWG-/AbfG, § 2 Rn. 14 m.w.N; Fluck, in: Fluck, Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht, § 2 Rn. 45.

714 In Anlage 2 zum KrWG sind Beispiele von Verwertungsverfahren genannt.

zes noch nutzbar oder für andere Anwendungszecke geeignet ist und dieses sodann zur Wiederverwendung für den gleichen Zweck vorsieht oder diesem einen anderen Zweck gibt, wird in beiden Fällen Abfall vermieden.[715]

Daher werden im Folgenden für die Entwicklung einer Strategie des Ressourcenschutzes alle Handlungsoptionen berücksichtigt, die Abfall verhindern oder vermindern wollen.[716] Da es vom Willen der Besitzer abhängt, ob ihr Produkt noch genutz werden soll, werden im Folgenden alle Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen unabhängig von der in § 6 KrWG enthaltenen Abfallhierarchie analysiert. Unter der Vermeidung werden daher sowohl die Reduzierung der Abfallmenge, der schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt und des Gehalts an schädlichen Stoffen als auch die Maßnahmen der Verwertung verstanden.

6.3.1.2 Abfallvermeidung als Teil des Ressourcenschutzes

Abfallvermeidung unterstützt alle drei Nachhaltigkeitsstrategien – Ressourcenkonsistenz, Ressourceneffizienz und Ressourcensuffizienz.[717] Insofern dient die Abfallvermeidung den Interessen des Ressourcenschutzes.[718] Sie kann als Bestandteil jeder Nachhaltigkeitsstrategie, aber auch als integrierende Klammer zwischen ihnen verstanden werden.[719]

Die Strategie der Konsistenz[720] vermeidet Ressourcennutzung und dadurch das Entstehen umweltschädlicher Abfälle, indem Substitute eingesetzt werden. Sie vermeidet das Entstehen von Abfall, indem „gefährliche und endliche Ressourcen substituiert" und materialintensive Stoffe durch weniger intensive ersetzt werden. Substitute sind sowohl Sekundärrohstoffe als auch verwertete Abfälle ohne Vorbehandlung.[721] Das Problem dieser Nachhaltigkeitsstrategie besteht darin, dass Primärressourcen trotz Substituierung angesichts einer Zunahme der Bevölkerung und eines Ansteigens des Verbrauchsniveaus übernutzt werden.[722] Um dies zu verhindern, sind rechtliche Regelungen für die Steuerung der Entnahme von Ressourcen nötig.[723]

Die Strategie der Ressourceneffizienz[724] stellt auf die Modernisierung des Produktions- und Nutzungsprozesses ab: Mit weniger mehr erreichen. Um Ressourcen einzusparen und dadurch Abfälle zu vermeiden, werden die Produktionstechniken überprüft und nachgebessert.[725] Jedoch sind hier Rebound-Effekte zu berücksichtigen.[726] Solche „Bumerang-Effekte" können die Steigerung der Effizienz zunichtemachen oder zu einem gleichbleibenden oder sogar steigenden Ressourceneinsatz führen, wenn die Effizienzsteigerung – etwa durch geringere Kosten oder verändertes Verbraucherverhalten – gleichzeitig eine vermehrte Nutzung verursacht.[727] Deswegen führt diese Strategie allein nicht

---

715 Dehoust/Küppers/Bringezu/Wilts, Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, UBA Texte 59/2010, 30, 21; Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (509).

716 Zur Abfallvermeidung gehören die Maßnahmen der Verminderung und Verringerung, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 9. Aufl. 2014, § 11 Rn. 42.

717 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (508).

718 Zur Verbindung zwischen Ressourcenschonung und Abfallvermeidung im Hinblick auf das Immissionsschutzrecht s. auch Kap. 5.1.4.

719 Huber, Industrielle Ökologie. Konsistenz, Effizienz und Suffizienz in zyklusanalytischer Betrachtung, in: Simonis, Global Change, 2000, 4.

720 S. grundlegend Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 29f.

721 Mann, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 23 Rn. 16.

722 Huber, Industrielle Ökologie, in: Simons, Global Change, 4.

723 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (508).

724 S. grundlegend Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 23 ff.

725 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 12.

726 Angrick, Ressourcenschutz für unseren Planeten, 2008, 21.

727 UBA, Glossar zum Ressourcenschutz, 2012: Stichwort: Rebound-Effekt.

„zwangsläufig zu einer absoluten Minderung des Ressourcenverbrauchs“[728] und der Entstehung von weniger Abfällen.

Die Strategie der Suffizienz[729] beschränkt Ressourcen und Energie auf eine geringere Nachfrage.[730] Geringerer Konsum führt auch zu einer Vermeidung von Abfällen. Die Strategie beruht auf einer Differenzierung von Bedarf und Nachfrage und der Erkenntnis, dass Ressourceneffizienz allein nicht ausreicht, um Ressourcen zu sparen.[731] Daher muss die Nachfrage so beeinflusst werden, dass der Ressourcenverbrauch sinkt.[732] Dieses Ziel kann durch freiwilliges Handeln oder durch staatliche Vorgaben erreicht werden.[733] Die Strategie der Suffizienz allein kann Akzeptanzprobleme hervorrufen, da durch sie „Produktvermeidung“ und Veränderungen des Konsumverhaltens begründet werden.[734] Entsprechende staatliche Eingriffe werden leicht als Bremse von Innovation- und Wirtschaftswachstum verstanden.[735]

Angesichts der Stärken und Schwächen jeder Strategie sind Instrumente zur Ressourcenschonung notwendig, die sowohl auf Ressourcenkonsistenz, -effizienz als auch -suffizienz zielen. Die Maßnahmen zur Vermeidung der Abfälle tragen maßgeblich dazu bei, indem sie den gesamten Lebenszyklus in den Blick nehmen und an allen Stationen der Wertschöpfungskette anknüpft: an die Aufsuchung und Gewinnung von Rohstoffen, an deren Verarbeitung (Grundstoffproduktion und Güterproduktion), an die Rohstoffnutzung (Nutzungsphase von Gütern) und an die Zurückführung der Stoffe in die Kreislaufwirtschaft (Wiederverwendung). Die mit der Abfallvermeidung verfolgten Ziele der Ressourcenschonung können nur unter Einbeziehung aller Bereiche der Wirtschaftsprozesse erreicht werden.[736] Daher ist für die Steuerung des Abfallaufkommens zur Ressourcenschonung ein Mix von Instrumenten zur Einwirkung auf die Verbrauchsmuster der Konsumenten, auf das Ressourcenmanagement und auf die Produktpolitik notwendig.[737] Der Staat kann nicht allein eine nachhaltige Entwicklung verordnen, sondern ist auf Beiträge aller Gesellschaftsbereiche angewiesen.[738] Hierfür ist ein gemeinsames Leitbild erforderlich, das einen geeigneten ordnungsrechtlichen Rahmen mit den Marktmechanismen, den Möglichkeiten gesellschaftlicher Kommunikation und daraus abgeleiteten eigenverantwortlichen Bestrebungen der Wirtschaftsakteure, Verbraucher und Verbände zusammenführt.[739] Die Stärkung des Ressourcenschutzes durch Abfallvermeidung kann durch ordnungsrechtliche Instrumente (Ge- und Verbote), Planungsinstrumente, ökonomische Instrumente (Abgaben, Subventionen, Zertifizierungen, Förderungen), informationelle Instrumente (Mobilisierung der Öffentlichkeit), Instrumente der Wissensgenerierung (technische Standards), organisatorische sowie kooperative Instrumente verfolgt werden.[740] Im Folgenden werden die Abfallvermeidungsinstrumente auf ihre Eignung untersucht, um eine Strategie des Ressourcenschutzes zu unterstützen.

---

728 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (508) mit Hinweis auf Linz, Weder Mangel noch Übermaß: über Suffizienz und Suffizienzforschung, in: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie , Wuppertal Papers 145, 2004, 10.

729 S. grundlegend Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 27 ff.

730 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (508).

731 S. hierzu auch die Ausführungen zur Bedarfsplanung in Kap. 2.1.5.

732 Linz, in: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie , Wuppertal Papers 145, 11.

733 In diesem Sinne Scherhorn, in: Hartard/Schaffer/Giegrich, Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte, 2008, 21 (24), der zwischen Suffizienz (freiwilliger Verzicht) und „Ökosuffizienz“ (auch obligatorische Einschränkungen) unterscheidet.

734 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 12.

735 Grooterhorst, MüllMagazin, Heft 2/2009, 30.

736 Urban, Müll und Abfall 2014, 412 (412).

737 S. z.B. Kranert/Cord-Landwehr, Einführung in die Abfallwirtschaft, 4. Aufl. 2010, 3.

738 S. z.B. Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (509).

739 S. auch Löwe, Konzeption einer nachhaltigen Abfallwirtschaft. Aspekte aus Sicht der Nachhaltigkeit, 2000, 249.

740 Zu den Instrumenten s. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 25 ff.

6.3.1.3 Das Abfallvermeidungsprogramm als Strategie des Ressourcenschutzes

Das Instrument des Abfallvermeidungsprogramms ist aufgrund der europarechtlichen Vorgaben in Art. 29 bis 31 AbfRRL in das Kreislaufwirtschaftsgesetz 2012 aufgenommen worden.[741] Am 31. Juli 2013 hat die Bundesregierung das erste deutsche Abfallvermeidungsprogramm des Bundes, das unter Beteiligung der Länder erstellt wurde, verabschiedet. Damit wurden erstmals systematisch Ansätze der öffentlichen Hand zur Abfallvermeidung in Form von Empfehlungen konkreter Instrumente und Maßnahmen erfasst. Im Folgenden wird dargelegt, welches Potenzial Abfallvermeidungsprogramme als Instrument zur Förderung des Ressourcenschutzes haben.

6.3.1.3.1 Das Instrument des Abfallvermeidungsprogramms

Ein Abfallvermeidungsprogramm ist ein politisches Regierungsprogramm,[742] das die Strategie des Mitgliedstaats festlegt, wie er den Abfall sowie die hierdurch verursachten Umwelteinwirkungen unter Berücksichtigung des gesamten Lebenszyklus des Produkts und Stoffs vermeiden und verringern will.[743] Das Programm soll das Instrumentarium festlegen, das in der Umweltpolitik und im Umweltrecht umgesetzt wird.[744] Um den Rahmen solcher abfallvermeidenden Maßnahmen aufzuzeigen, soll das Abfallvermeidungsprogramm gemäß § 33 Abs. 3 KrWG die Ziele der Abfallvermeidung festlegen, die Vermeidungsmaßnahmen darstellen, bewerten und festlegen sowie „zweckmäßige, spezifische, qualitative oder quantitative Maßstäbe für festgelegte Vermeidungsmaßnahmen“ für die Bewertung und Überwachung der erzielten Fortschritte vorgeben. Dabei ist es dem Programmgeber überlassen, für die Strategie die Ziele, geeignete Maßnahmen und Kriterien zur Überwachung und Bewertung festzulegen. Hierbei kommt ihm ein großer Entscheidungsspielraum bei der Ausgestaltung der Ziele und Maßnahmen zu. Allerdings muss der Planungsträger die Ziele so ausgestalten, dass ein erzielter Fortschritt festzustellen und zu bewerten ist,[745] d.h. es gilt „einen Vergleich des Soll-Zustands mit dem Ist-Zustand“ zu ermöglichen.[746] Die Ziele für die Abfallvermeidung müssen auf eine Entkopplung von Wirtschaftswachstum und schädlichen Auswirkungen der Abfallerzeugung gerichtet sein.[747] Die Maßnahmen müssen zur Zielerreichung zweckmäßig, geeignet und angemessen sein.

Das Abfallvermeidungsprogramm entfaltet seine Wirkungen nur im verwaltungsrechtlichen Innenverhältnis.[748] Damit sind auch die Ziele, die das Abfallvermeidungsprogramm beinhaltet, nur verwaltungsintern verbindlich.[749] Dennoch hat das Abfallvermeidungsprogramm eine nicht unerhebliche Bedeutung für die Praxis. Es enthält „die strategische Grundlage für rechtliche oder administrative Vermeidungsmaßnahmen“ und begründet somit „eine erhebliche faktische Vorwirkung“.[750] Diese Aussage wird durch Formulierungen „legt fest“ und „gibt Maßstäbe vor“ in § 33 Abs. 2 Nr. 3 und 4 KrWG bestätigt. Soweit Ziele und konkrete Vermeidungsmaßnahmen im Abfallvermeidungsprogramm festgelegt sind, sind diese umzusetzen.[751] Konkrete unmittelbare Rechtspflichten für die Abfallwirtschaftsbeteiligten ergeben sich aus dem Abfallvermeidungsprogramm allerdings nicht.[752]

---

741 S. zum Stand der Abfallvermeidung in Europa Wilts, Müll und Abfall 2015, 420 ff.
742 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 7; Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, § 33 Rn. 25.
743 Erwägungsgrund 40AbfRRL.
744 S. z.B. Kleve, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 33 Rn. 5.
745 § 33 Abs. 3 Nr. 4 KrWG sieht vor, dass erzielte Fortschritte bewertet werden können.
746 S. z.B. Kleve, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 33 Rn. 9.
747 Erwägungsgrund 40 AbfRRL.
748 So Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 24; Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, 521 (528); a.A. Hofmann, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, 2013, § 33 Rn. 16: auch Rechtsverordnung möglich.
749 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 6.
750 Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 24; Petersen/Doumet/Stöhr, NVwZ 2012, 521 (528).
751 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 8.
752 Ebenso Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 24.

Die Ziele, Maßnahmen und Maßstäbe für die Bewertung und die Überwachung der Fortschritte können an den Gesetzgeber, den Verordnungsgeber oder die Verwaltung gerichtet sein. Dementsprechend können die Maßnahmen sowohl in Gesetzesform, per Verordnung oder auch als Verwaltungsakt umgesetzt werden. Vom jeweiligen Adressaten ist diejenige Form zu wählen, die rechtskonform sowie möglichst effektiv und effizient die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen ermöglicht.[753]

Um die Ziele zu erreichen und zweckmäßige Maßnahmen festzulegen, soll der Bund als Hauptadressat nach § 33 Abs. 1 Satz 1 KrWG ein Abfallvermeidungsprogramm für die langfristige Planung der Abfallvermeidung erstellen. Zuständig für die Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes ist nach § 33 Abs. 5 Satz 3 KrWG das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktionssicherheit oder eine von diesem bestimmte Behörde. Eine Planungsverantwortung kommt aber auch gemäß § 33 Abs. 2 KrWG einem Land zu, wenn es nicht an dem Abfallvermeidungsprogramm des Bundes beteiligt ist.[754]

§ 33 Abs. 5 Satz 1 KrWG sieht vor, dass die Abfallvermeidungsprogramme zum 12. Dezember 2013 zu erstellen waren. Sie müssen alle sechs Jahre ausgewertet und bei Bedarf fortgeschrieben werden. Bei der Aufstellung oder Änderung ist nach § 33 Abs. 5 Satz 2 KrWG die Öffentlichkeit zu beteiligen.

Der Verpflichtung aus § 33 Abs. 1 KrWG, ein Abfallvermeidungsprogramm zu erstellen, ist der Bund durch dessen Verabschiedung am 31. Juli 2013 nachgekommen.[755] Es wurde unter Beteiligung aller 16 Bundesländer erstellt. Diese haben damit davon abgesehen, jeweils eigene Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen. Somit existiert für Deutschland ein gemeinsames Abfallvermeidungsprogramm. Der Umsetzungsprozess findet im Zusammenspiel von Bund und Ländern statt.[756] Allerdings können die Länder ihre Entscheidung, sich an einem gemeinsamen Abfallvermeidungsprogramm mit dem Bund zu beteiligen, widerrufen. § 33 KrWG formuliert keine dauerhafte Bindungswirkung, so dass es den Bundesländern jederzeit offen steht, im Rahmen des vorgeschriebenen Verfahrens eigene Abfallvermeidungsprogramme aufzustellen.

6.3.1.3.2 Abfallvermeidung im Abfallvermeidungsprogramm

Abfallvermeidung wird im geltenden Abfallvermeidungsprogramm eng verstanden. In Bezug genommen wird allein das Verständnis der Abfallvermeidung, wie es in § 3 Abs. 20 KrWG für das Kreislaufwirtschaftsrecht zugrunde gelegt wird.[757] Somit enthält das Abfallvermeidungsprogramm nur Vorschläge für Maßnahmen, die zum Tragen kommen, bevor Abfälle entstehen. Es unterbreitet Vorschläge zur Verringerung der Abfallmenge, zur Minimierung der schädlichen Auswirkungen des Abfalls auf Mensch und Umwelt sowie zur Verringerung des Gehalts an schädlichen Stoffen in Materialien und Erzeugnissen. Nicht ausdrücklich in den Blick genommen werden hingegen Maßnahmen zur Förderung der Vorbereitung der Wiederverwendung,[758] des Recyclings oder der sonstigen Verwertung, Maßnahmen zur Verbesserung und Optimierung der Verwertungsverfahren und Maßnahmen zur Vermarktung oder zur Förderung der Verwendung von rezyklierten Stoffen (z.B. durch die Festlegung von Quotenanteilen für Sekundärrohstoffe im Produkt). Unberücksichtigt bleiben Aspekte wie die hochwertige Verwertung von Abfällen, die Primärrohstoffe ersetzt, die Vermeidung von Abfällen, die durch den Abbau und bei der Veredelung der Rohstoffe entstehen, sowie die abfallwirtschaftliche Recycling- und Verwertungswirtschaft. Auch indirekt wirkende Maßnahmen[759] mit nicht intendierten Effekten sind im Programm nicht erfasst worden.[760]

---

753 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 8.
754 S. Hofmann, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, § 33 Rn. 6.
755 Abzurufen unter www.bumb.bund.de/P2505/; s. auch Erler/Krause, Müll und Abfall 2015, 426 ff.
756 Erler/Krause, Müll und Abfall 2015, 427.
757 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 7, 10.
758 Die Wiederverwendung wird jedoch in Anlage 4 unter Nr. 3 f) KrWG als Vermeidungsmaßnahme angesprochen.
759 Zu nennen sind zum Beispiel chemikalienrechtliche Verbote, die mittelbar zu einer Verringerung dieser Stoffe im Abfall führen, obwohl sie in erster Linie darauf gerichtet sind, Gefahren im Umgang mit diesen Stoffen zu reduzieren.
760 S. zum Abfallvermeidungsbegriff im Rahmen des Abfallvermeidungsprogrammes BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 15.

Eine solche enge Auslegung des Vermeidungsbegriffs in Bezug auf Abfallvermeidungsprogramme hält sich im Rahmen der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie und scheint auch der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung zugrunde zu liegen.[761] Um erkennen zu können, welche Maßnahmen der Kreislaufwirtschaft für eine allgemeine Strategie des Ressourcenschutzes darüber hinaus genutzt werden können, wird im Folgenden der Begriff der Abfallvermeidung und dementsprechend auch eines Abfallvermeidungsprogramms in einem weiteren Sinn verstanden. Nur unter Einbezug der auch indirekt wirkenden Vermeidungsmaßnahmen und Maßnahmen des Recyclings und der Verwertung kann ein umfassendes politisches Programm, um Ressourcenschutz durch Effizienz, Konsistenz und Suffizienz zu erreichen, aufgestellt werden und seine Wirkungen entfalten. Ein Abstellen auf die Abfallvermeidung im engeren rechtlichen Sinn spart aus dem Blickwinkel des Ressourcenschutzes, der in diesem Buch eingenommen wird, viele wichtige Aspekte aus. Insofern soll den nachfolgenden Ausführungen ein umfassenderes, über § 3 Abs. 20 KrWG hinausgehendes Verständnis der Abfallvermeidung zugrunde gelegt werden.[762] Im Folgenden wird erörtert, welche Ressourcenschutzmaßnahmen aus dem Konzept der Kreislaufwirtschaft künftig mit dem Abfallvermeidungskonzept, wie es § 33 KrWG versteht zusammengeführt werden können, um eine die politischen Maßnahmen zur Abfallvermeidung und zum Ressourcenschutz effektiv und effizient zusammenführen zu können.

6.3.1.3.3 Empfohlene Abfallvermeidungsmaßnahmen im Abfallvermeidungsprogramm

Die Abfallvermeidungsmaßnahmen werden in Anlage 4 zum Kreislaufwirtschaftsgesetz beispielhaft aufgeführt. Diese Maßnahmen sind nicht verbindlich festgelegt,[763] sondern stellen unterschiedliche Möglichkeiten und Ansätze dar, Abfall zu vermeiden.[764] Sie entsprechen der Abfallrahmenrichtlinie, denn sie wurden aus ihr „lediglich abgeschrieben, ohne dass eigenständige kreative Ideen umgesetzt wurden".[765]

Die Anlage 4 zum Kreislaufwirtschaftsgesetz sieht drei Maßnahmenpakete vor. Zunächst werden die Maßnahmen benannt, die sich auf die Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Abfallerzeugung auswirken können (Nr. 1). Es folgen die Maßnahmen für die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase (Nr. 2) und zuletzt werden die Maßnahmen für die Verbrauchs- und Nutzungsphase (Nr. 3) aufgeführt. Die aufgezählten Maßnahmen sind sehr allgemein ohne konkrete Vorgaben formuliert und daher stark konkretisierungsbedürftig.[766] Sie richten sich sowohl an staatliche Stellen, Produzenten und Vertriebsunternehmen als auch an Konsumenten.[767] Die angestrebte Verhaltensänderung soll durch ein Instrumentarium von wirtschaftlichen Förderungen, Bereitstellung oder Förderung von Technologien sowie Informations- und Bildungsmaßnahmen herbeigeführt werden.

Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes und der Länder enthält eine Sammlung von Instrumenten und Maßnahmen. Es beschreibt in 34 Maßnahmengruppen, die verschiedene Lebenszyklusstufen von Erzeugnissen und Produkten adressieren, bestehende und potentielle Abfallvermeidungsmaßnahmen auf Bundes-, Länder- wie Gemeindeebene. Enthalten ist ebenfalls eine Bewertung dieser Maßnahmen unter ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Gesichtspunkten. Nicht adressiert werden hingegen aufgrund ihrer Komplexität einzelne spezifische Abfallströme, Produkte oder Verfahren.[768] Das

---

761 Mit dem Abfallvermeidungsprogramm sollen „alle bekannten Maßnahmen der öffentlichen Hand zur Stärkung der Abfallvermeidung hinsichtlich ihrer Nachhaltigkeitseffekte überprüft" werden. „Damit werden systematisch und umfassend die Möglichkeiten der Abfallvermeidung erfasst und bewertet." S. Die Bundesregierung, Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, 194.

762 S. näher den Veränderungsvorschlag in Kap 6.3.3.1.

763 S. hierzu auch Faßbender, AbfallR 2011, 165 (166).

764 S. Kleve, in: Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 33 Rn. 11.

765 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (511); Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 47.

766 Auf europäischer Ebene wurden in den untersuchten Programmen über 300 Abfallvermeidungsmaßnahmen identifiziert, die sich mehrheitlich auf die Design-, Produktions- und Vertriebsphase, zu 39% auf die Konsum- und Nutzungshase und zu 10% auf den generellen Rahmen der Abfallerzeugung verteilen. S. Wilts, Müll und Abfall 2015, 420 (422f.).

767 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (513).

768 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 15.

Abfallvermeidungsprogramm befasst sich darüber hinaus nur mit Maßnahmen und Instrumenten der öffentlichen Hand, die eine generelle Bedeutung als Abfallvermeidungsinstrument haben und auf verschiedene Stoffströme angewandt werden können.

Das Abfallvermeidungsprogramm differenziert zwischen Maßnahmen zu Abfallvermeidung, die unmittelbar umzusetzen sind, und solchen, die hinsichtlich ihrer Wirksamkeit und einer verbesserten Datenverfügbarkeit in Zukunft noch zu prüfen sind.[769] Es normiert keine quantitativen Ziele,[770] sondern das qualitative Ziel, das Wirtschaftswachstum von den mit der Abfallerzeugung verbundenen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu entkoppeln.[771] Begründet wird dies u.a. damit, dass ein aussagefähiger Indikatorensatz, der Fragestellungen der konkreten quantitativen Vermeidung von Abfällen und der damit verbundenen Verringerung der Auswirkungen auf die Umwelt erfasst, derzeit nicht vorliegt.[772] Auch sollte durch die Festlegung nicht-quantifizierbarer Abfallvermeidungsziele eine hohe Flexibilität bei der Wahl der Abfallvermeidungsinstrumente gewährleistet werden.[773]

Die gewählten Maßnahmen sollen durch unterschiedliche Instrumente umgesetzt werden. Hierbei gelangen rechtliche Instrumente,[774] ökonomische Instrumente,[775] informatorische Instrumente[776] und Selbstverpflichtungen[777] zum Einsatz.[778] Adressaten der Maßnahmen sind neben Behörden, Unternehmen, Herstellern und Vertreibern von Produkten auch der Handel und die Konsumenten.

Aufgrund der Festlegung nicht-quantifizierbarer Ziele sind die im Abfallvermeidungsprogramm enthaltenen Maßnahmen sehr allgemein gehalten. Sie bedürfen aber nicht nur deshalb weiterer Konkretisierung, um in der Praxis vollzogen werden zu können. Zum Teil bedarf es im Umsetzungsprozess des Abfallvermeidungsprogramms auch einer konkreten Anpassung auf den regionalen oder lokalen Kontext.[779] Sofern es auf der Grundlage der Erkenntnisse des Umsetzungsprozesses im Einzelfall allerdings für erforderlich gehalten wird, können rechtliche Pflichten zur Erreichung der Abfallvermeidungsziele vorgegeben werden.[780]

6.3.1.4 Abfallwirtschaftsplan als abfallvermeidende Strategie des Ressourcenschutzes

Die „neue“ Pflicht zur Erstellung eines Abfallvermeidungsprogramms tritt neben die bestehende Pflicht der Länder, nach § 30 KrWG, auch Abfallwirtschaftspläne aufzustellen. Gemäß § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 bis 4 KrWG stellt der Abfallwirtschaftsplan die Ziele der Abfallvermeidung und der Abfallverwertung, die bestehende Situation der Abfallbewirtschaftung, erforderliche Verbesserungsmaßnahmen der Abfallverwertung und Abfallbeseitigung sowie die inländischen Abfallentsorgungsanlangen dar. Es handelt sich hier um eine vorbereitende abfallrechtliche Fachplanung, die eine bindende Wirkung für

---

769 S. Kap. 4 des Abfallvermeidungsprogramms; s. auch Erler/Eisert, AbfallR 2014, 230 (235).

770 Konkrete quantitative Ziele sind nur in elf (von 20 untersuchten) Programmen auf europäischer Ebene zu finden. Sie reichen von absoluten bis hin zu relativen Entkopplungszielen für verschiedene Abfallarten bezogen auf unterschiedliche Bezugsgrößen (z.B. pro Person), s. hierzu Wilts, Müll und Abfall 2015, 420 (423). Erler/Eisert, AbfallR 2014, 230 (235) sprechen davon, dass sich sechs von 21 Staaten keine quantitativen Ziele gesetzt haben.

771 Erler/Eisert, AbfallR 2014, 230 (235).

772 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 19.

773 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 19.

774 Z.B. Maßnahme 7 (Identifizierung produktspezifischer Anforderungen an eine abfallvermeidende Produktgestaltung im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen der Ökodesign-Richtlinie), Maßnahme 9 (Regelungen zur abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung), Maßnahme 11 (Anpassung der Vollzugs- und Handlungshilfen für genehmigungsbedürftige Anlagen an den Stand der Technik zur Abfallvermeidung).

775 Z.B. Maßnahme 20 (Steuern auf abfallintensive Produkte).

776 Z.B. Maßnahme 2 (Akteurskooperationen), Maßnahme 13 (Fortbildung für die zuständigen Behörden hinsichtlich der Abfallvermeidungsanforderungen bei der Erteilung von Genehmigungen) oder Maßnahme 23 (Stärkung des Aspekts Abfallvermeidung bei Einkaufsempfehlungen).

777 Z.B. Maßnahme 17 (Freiwillige Vereinbarung mit dem Einzelhandel und der Gastronomie zu Schulungsmaßnahmen mit Blick auf eine bedarfsgerechtere Belieferung der Geschäfte und Restaurants mit Lebensmitteln) oder Maßnahme 18 (Vereinbarungen zwischen Industrie/Handel und staatlichen Stellen zur Abfallvermeidung).

778 S. zum Verhältnis dieser Instrumentengruppen auf europäischer Ebene Wilts, Müll und Abfall 2015, 420 (423).

779 Dies gilt zum Beispiel für den Aufbau sogenannter Reparaturnetzwerke, um die Wiederverwendung von Produkten zu fördern.

780 Erler/Krause, Müll und Abfall 2015, 426 (427).

die betroffenen Verwaltungsbehörden entfaltet.[781] Darüber hinaus ist es nach § 30 Abs. 4 KrWG möglich, bestimmte Teile für die Entsorgungspflichtigen für verbindlich zu erklären. In diesem Fall kann der Abfallwirtschaftsplan auch Außenwirkung entfalten. Zielsetzung der Abfallwirtschaftsplanung ist es, „durch eine großräumige Betrachtungsweise zu einer Steuerung der Abfallströme unter Berücksichtigung ökologischer und wirtschaftlicher Aspekte sowie von Zielen der Raumordnung und Landesplanung“ zu führen.[782]

Dadurch, dass nach § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 KrWG der Abfallwirtschaftsplan „die Ziele der Abfallvermeidung, der Abfallverwertung, insbesondere der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings“ darstellen kann, kann es zu Überschneidungen oder Verzahnungen mit dem Abfallvermeidungsprogramm kommen.[783] Der Abfallwirtschaftsplan soll die Abfallhierarchie in § 6 KrWG konkretisieren und hinsichtlich der überörtlichen Gesichtspunkte nähere Vorgaben für den Gesetzesvollzug aufstellen. Die Ausdehnung der darzustellenden Ziele soll die Vermeidungs- und vor allem Verwertungsplanung gegenüber der Beseitigungsplanung stärker hervorheben.[784] Allerdings beschränken sich die Abfallwirtschaftspläne anders als die Abfallvermeidungsprogramme darauf, die Ziele der Abfallvermeidung darzustellen, ohne auch die Maßnahmen zu benennen.[785] In diesem Sinne stellen die Abfallwirtschaftspläne keine Möglichkeit dar, die Strategie des Ressourcenschutzes umfassend zu regeln. Dagegen sollen Abfallvermeidungsprogramme die vorrangige Stellung der Abfallvermeidung betonen und zu deren Umsetzung konkrete Maßnahmen vorsehen.[786]

Nach § 33 Abs. 4 KrWG können Beiträge der Länder zum Abfallvermeidungsprogramm des Bundes oder die Abfallvermeidungsprogramme der Länder in die Abfallwirtschaftspläne nach § 30 KrWG integriert werden und dadurch den bürokratischen Aufwand einer doppelten Plan- und Programmaufstellung vermeiden.[787] In diesem Fall müssen Abfallvermeidungsmaßnahmen deutlich ausgewiesen sein. Es fragt sich allerdings, ob eine solche Vorgehensweise der Integration der Abfallvermeidungsmaßnahmen in einen umfassenden Abfallwirtschaftsplan der hervorgehobenen Bedeutung der Abfallvermeidung, wie sie von der Europäischen Union mit Erstellung eines Abfallvermeidungsprogramms verfolgt wird, gerecht werden kann.[788] Eine Beantwortung der Frage kann jedoch dahingestellt bleiben, da die Bundesländer sich in die Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes eingebracht und mit ihm ein gemeinsames Abfallvermeidungsprogramm verabschiedet haben. Sie ist erst genauer zu untersuchen, wenn sich ein Bundesland entscheiden sollte, aus dieser mit dem Bund koordinierten Planung auszusteigen.

6.3.2 Barrieren einer abfallvermeidenden Strategie des Ressourcenschutzes

Wenn das Abfallvermeidungsprogramm „als umfassendes, integratives Steuerungsinstrument“ verstanden wird, „kann es zur gemeinsamen Lösung von Konflikten und zu einer nachhaltigeren Abfallwirtschaft beitragen“.[789] Dies setzt allerdings voraus, dass keine Hemmnisse bestehen, ein effektives Abfallvermeidungsprogramm aufzustellen.

6.3.2.1 Mehrfache Zuständigkeit

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz sieht vor, dass in Deutschland auch mehrere Abfallvermeidungsprogramme bestehen können. Dies ist gemäß §§ 33 Abs. 1 Satz 2, 33 Abs. 2 KrWG dann der Fall, wenn die Länder sich an der Erstellung des Abfallvermeidungsprogramms des Bundes nicht beteiligen, sondern

781 Kleve, in Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 30 Rn. 19f., 23.
782 BT-Drs. 12/5672, 48f.
783 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 20.
784 Kleve, in Schink/Versteyl, KrWG, 2012, § 30 Rn. 26.
785 S. Beckmann, in: Landmann/Rohmer , Umweltrecht, 2016, § 33 KrWG, Rn. 33.
786 S. Hofmann, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, 2013, § 33 Rn. 2f.
787 BT-Drs. 17/6052, 93; Hofmann, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, 2013, § 33 Rn. 13.
788 Ähnlich Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 62.
789 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (513).

eigene Abfallvermeidungsprogramme festlegen.[790] Sie haben jedoch mit dem Bund ein gemeinsames Abfallvermeidungsprogramm erstellt. Diese gemeinsame Erarbeitung und Fortführung könnte jedoch bei der Fortschreibung des Programms aufgelöst werden, indem einzelne Bundesländer ihr eigenes Programm aufstellten.[791] Dies könnte dazu führen, dass es ein Abfallvermeidungsprogramm des Bundes mit teilweiser Länderbeteiligung gibt und die nicht beteiligten Länder eigene Programme erstellen.[792]

Ein solches Nebeneinander von Abfallvermeidungsprogrammen auf unterschiedlichen Ebenen könnte die Erfolgschancen einer umfassenden Abfallvermeidungskonzeption gefährden, da die unterschiedlichen Programme entgegenlaufende Ziele und Maßnahmen enthalten können.[793] Die Regelung in § 33 KrWG sieht eine Harmonisierung der Maßnahmen und Ziele nicht vor.[794] Jedoch dürfte das Gebot der gegenseitigen Rücksichtnahme zwischen Bund und Ländern ein Auseinanderlaufen unterschiedlicher Abfallvermeidungsprogramme verhindern. Eine fehlende Abstimmung wäre auch mit dem Abstimmungsgebot bezogen auf die Abfallwirtschaftspläne der Länder nach § 31 Abs. 1 KrWG nicht zu vereinbaren.

Der mit dem ersten Abfallvermeidungsprogramm eingeschlagene Weg der gemeinsamen Erstellung und Fortschreibung eines solchen Programms durch Bund und Länder sollte weiter verfolgt werden, um den Aspekt der Abfallvermeidung im Kreislaufwirtschaftsrecht hervorgehoben zu verankern und zu stärken.

6.3.2.2 Fehlende Verbindlichkeit

Die Abfallvermeidungsprogramme bezwecken die Weiterentwicklung der Abfall- und Ressourcenwirtschaft. Dabei hat der Programmgeber ein weites Planungsermessen. Der Programmgeber kann sowohl die Maßnahmen für die Abfallvermeidung auswählen und deren Zweckmäßigkeit prüfen, als auch den Adressaten und die Form der rechtlichen Umsetzung einzelner Maßnahmen festlegen. Es geht hier um „eine programmatisch-politische Planung“, die einerseits dem Gesetzgeber und den Verwaltungsbehörden Orientierung bietet und andererseits von den Planungsträgern anderer staatlicher Planungen, wie der Fach- und Raumplanung, berücksichtigt werden muss, wenn diese Pläne Auswirkungen auf die Abfallentstehung und Abfallvermeidung haben.[795] Die Vorschriften in § 33 Abs. 4 und § 30 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 KrWG sind jedoch so gefasst, dass es zu Überscheidungen zwischen Abfallvermeidungsprogramm und Abfallwirtschaftsplan kommen kann. Es ist als rechtliches Hemmnis zu werten, dass keine Regelung im Kreislaufwirtschaftsgesetz zu finden ist, die eine Abstimmung zwischen den Zielen im Abfallvermeidungsprogramm und im Abfallwirtschaftsplan fordert. Allerdings wird dies in der Praxis jedenfalls dann, wenn beide gleichzeitig fortgeschrieben werden, nicht zu Problemen führen, da die Abfallwirtschaftspläne der Länder dann die Maßnahmen des gemeinsamen Abfallvermeidungsprogramms aufnehmen werden.

Jedoch ist die praktische Bedeutung des Abfallvermeidungsprogramms, abfallwirtschaftliche Ziele zu erreichen, fraglich. Zwar soll das Abfallvermeidungsprogramm eine erhebliche Vorwirkung für die Abfallvermeidungsstrategie entfalten, jedoch sind die Abfallvermeidungsmaßnahmen sehr abstrakt formuliert und es fehlt an einer Verbindlichkeit der in den Programmen dargestellten Ziele und Maßnahmen. Infolgedessen ist auch die erstrebte Vorwirkung gefährdet. Die im Abfallvermeidungsprogramm

---

790 Mit dieser Regelung soll die unionsrechtliche Pflicht, Abfallvermeidungsprogramme für das gesamte Territorium des Mitgliedstaats zu erstellen, umgesetzt werden. – s. BT-Drs. 17/6052, 93; Hofmann, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, 2013, § 33 Rn. 6.

791 S. zu Lösungsmöglichkeit der Bundesländer Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 34.

792 S. zu den möglichen Varianten des Abfallvermeidungsprogramms Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (511).

793 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 20.

794 BT-Drs. 17/6052, 93; Hofmann, in: Schmehl, GK-KrWG, 2013, 2013, § 33 Rn. 8; Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 33 KrWG, Rn. 14.

795 S. z.B. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 33 KrWG, Rn. 6; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 10.

des Bundes unter Beteiligung der Länder formulierten 34 Maßnahmen sind jeweils auf Umsetzung in der Praxis angewiesen, keine Maßnahme wirkt mit ihrer Aufnahme in das Programm unmittelbar. Bezogen auf die einzelnen aufgeführten Maßnahmen ergeben sich deutlich unterschiedliche Umsetzungsbedarfe, da zum Teil an bestehende Maßnahmen angeknüpft wird,[796] zum Teil jedoch auch erst eine Verankerung der Maßnahme im Recht[797] oder in der Praxis erfolgen muss. Letzteres kann dann wiederum zu zeitlichen Verzögerungen in der Umsetzung des Programms führen. Seit Verabschiedung des Abfallvermeidungsprogramms läuft der aktuelle Prozess zur seiner Umsetzung (z.B. Abfallvermeidungs-Dialogzyklen zu verschiedenen Themen, Schritte zur Förderung der Wiederverwendung, Verstetigung der deutschen Beteiligung an der Europäischen Woche der Abfallvermeidung, Aufnahme der Reparierbarkeit in den Kriterienkatalog unter der Ökodesign-Richtlinie, Normungsaktivitäten und weitere Maßnahmen). Ob das Abfallvermeidungsprogramm auch bezogen auf die als freiwillig deklarierten Maßnahmen verhaltenssteuernd wird, bleibt abzuwarten. Zu beachten ist auch, dass die Festlegungen im Abfallvermeidungsprogramm nicht vor Gericht eingeklagt werden können. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Abfallvermeidungsprogramm ist kein Instrument für eine unmittelbare Verhaltenssteuerung ist und von ihm überwiegend nur indirekte Steuerungsimpulse ausgehen können.[798]

Sanktionen drohen nur für den Fall, dass das Abfallvermeidungsprogramm nicht rechtzeitig aufgestellt wird und die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV einleitet.[799] Dagegen gibt es keine Vorgaben zur Qualität der Programme und auch keine Sanktionen diesbezüglich. Gemäß Art. 29 Abs. 4 AbfRRL kann die Europäische Kommission für die Bewertung der Vermeidungsmaßnahmen gemeinsame Indikatoren ausarbeiten. Dennoch dienen diese Maßnahmen eher der Überwachung, ob die Programme überhaupt aufgestellt wurden. Die Indikatoren sollen Vergleiche der Effektivität der Abfallvermeidungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten ermöglichen sowie den Mitgliedstaaten Unterstützung bei der Aufstellung der Abfallvermeidungsprogramme bieten. Die dargestellten Befugnisse der Kommission stellen einen Kompromiss dar, um den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen den notwendigen Verhandlungsspielraum für neue abfallpolitische Ziele zu belassen.[800] Die Qualität des Programms ist daher Sache des Mitgliedstaats. Deswegen liegen die Reichweite, der Maßstab und die Wirkung des Programms in den Händen der staatlichen Programmträger. Die Wirtschaft wird sich nicht aus eigener Initiative für Abfallvermeidungsmaßnahmen einsetzen. Daher fokussiert das Abfallvermeidungsprogramm in erster Linie auf staatliche Maßnahmen mit der öffentlichen Hand als Initiator.

6.3.3 Weiterentwicklung der Abfallvermeidung

Im Folgenden werden Vorschläge zur Weiterentwicklung der Abfallvermeidung erarbeitet. Auch wird die Möglichkeit der Kommission untersucht, die Indikatoren für die Bewertung und Überwachung der Fortschritte in der Abfallvermeidung als eine Vergleichs- und Kontrollmethode der Strategien der Abfallvermeidung in allen Mitgliedstaaten auszugestalten.

6.3.3.1 Breites Verständnis der Abfallvermeidung

Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder stellt allein auf die in § 3 Abs. 20 KrWG enthaltene Definition der Abfallvermeidung ab[801] und geht insoweit von einem engen Abfallvermeidungsbegriff aus. Auch die 34 Maßnahmen orientieren sich hieran und greifen keine Aspekte der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recyclings und der Verwertung auf, obwohl diese ebenfalls zu einer Verringerung des Abfallaufkommens und damit zur Abfallvermeidung beitragen

796 Dabei werden Maßnahmen als bestehend gekennzeichnet, auch wenn sie nur in einer Kommune in Deutschland zur Anwendung gelangt. BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 72.
797 Z.B. Maßnahme 7.
798 S. z.B. Beckmann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 33 KrWG, Rn. 6; Fabian, in: von Lersner/Wendenburg/Versteyl, Recht der Abfallbeseitigung, 2015, § 33 KrWG, Rn. 28.
799 S. z.B. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 3.
800 S. Petersen, AbfallR 2008, 154 (160).
801 S. Kap. 6.3.1.3.

können. Für eine Fortentwicklung des Instruments des Abfallvermeidungsprogramms zu einem Instrument der Konzeption einer Strategie des Ressourcenschutzes sollten diese Themen berücksichtigt werden. Nur so kann auch eine umfassende Strategie der Abfallvermeidung verankert werden, die wirklich alle - direkten und indirekten – Maßnahmen zur Abfallvermeidung umfasst. Ein solches breites Verständnis der Abfallvermeidung könnte für das Abfallvermeidungsprogramm in der Norm selbst verankert werden. So könnte § 33 Abs. 2a (neu) KrWG wie folgt lauten:

> *„Die Vermeidung von Abfällen wird vorrangig durch Maßnahmen der Abfallvermeidung (§ 3 Abs. 20) und der Wiederverwendung (§ 3 Abs. 21) und ergänzend durch Maßnahmen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung (§ 3 Abs. 24), des Recycling (§ 3 Abs. 25) und der Verwertung (§ 3 Abs. 23) erreicht, sofern diese zu einer Minimierung des Abfallvolumens insgesamt beitragen.“*

Auch wenn weitere Maßnahmen in den Blick genommen werden, besteht doch eine Priorisierung für Maßnahmen der Abfallvermeidung nach § 3 Abs. 20 KrWG und der Wiederverwendung nach § 3 Abs. 21 KrWG. Erst an zweiter Stelle sollen, um eine umfassende Strategie der Abfallvermeidung zu gewährleisten, auch Maßnahmen der Vorbereitung zur Wiederverwendung, des Recycling und der Verwertung in das Programm aufgenommen werden.

6.3.3.2 Verbindung zu anderen abfallvermeidenden Planungen und Programmen

Entsprechend § 33 Abs. 4 KrWG kann das Abfallvermeidungsprogramm als eigenständiges umweltpolitisches Programm erstellt werden. Ebenso kann es ein Teil eines anderen Programms sein oder in den Abfallwirtschaftsplan aufgenommen werden. Hierzu sollte klargestellt werden, dass die Ziele und Maßnahmen des Abfallvermeidungsprogramms auch dann zu berücksichtigen sind und in ihrer Umsetzung weder verhindert noch geschmälert werden dürfen, wenn es mit anderen abfallvermeidenden Planungen und Programmen verbunden wird. Der Wortlaut des § 33 Abs. 4 Satz 2 KrWG könnte wie folgt ergänzt werden:

> „Wird ein Beitrag oder ein Abfallvermeidungsprogramm in den Abfallwirtschaftsplan oder ein anderes Programm aufgenommen, sind die Abfallvermeidungsmaßnahmen deutlich auszuweisen *und vorrangig umzusetzen*.“

6.3.3.3 Fristen für die Umsetzung der Ziele und Maßnahmen

Um seine praktische Bedeutung zu erhöhen, sollten im Abfallvermeidungsprogramm Fristen aufgenommen werden, bis zu denen die Maßnahmen umgesetzt und die Zeile erreicht werden sollen. Solche Fristen für die Umsetzung der Maßnahmen sind im aktuellen Abfallvermeidungsprogramm nicht enthalten, würden jedoch das Programm für Bund und Länder verbindlicher gestalten, da die Fristen zur Verfolgung der angedachten Maßnahmen anhalten. Die Fristen sollten angemessen gewählt werden. Sie könnten sich nach objektiven Handlungsdringlichkeiten bemessen. Hierbei ist dem Bund unter Beteiligung der Länder ein Einschätzungsspielraum zuzugestehen. Eine Verankerung von Fristen – z.B. auch für Teilziele – hätte den Vorteil, dass zeitnah umzusetzende Ziele auch wirklich in Angriff genommen werden. Derzeit wird bis auf die Fokussierung der Stärkung von Initiativen zur Abfallvermeidung durch Dialoge und Vernetzung der politischen und gesellschaftlichen Akteure sowie der Stärkung der Wiederverwendung gebrauchter Produkte[802] nicht deutlich, welche Maßnahmen in der Praxis in der Umsetzung begriffen sind und wie weit diese fortgeschritten ist. Eine Vorgabe von Fristen zur Umsetzung würde auch der Kritik entgegentreten, dass „angesichts der Vielzahl der vorgeschlagenen Maßnahmen oder durchgeführter Einzelprojekte bisher kein klares Konzept zu existieren scheint, wo Abfallvermeidung prioritär ansetzen sollte“.[803]

---

802 Beide Aspekte werden auch in der Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess) II (Stand August 2015) unter 7.4.1 als Maßnahmen aufgeführt. S. zum Dialogprozess auch Erler/Krause, Müll und Abfall 2015, 426 (427 ff.)

803 Wilts, Müll und Abfall 2014, 424 (428).

Der jeweilige Initiator (Bund, Land, Kommune) einer Maßnahme des Abfallvermeidungsprogramms hat geeignete Sanktionen für die Nicht-Umsetzung der Abfallvermeidungsmaßnahmen vorzusehen und festzulegen.[804] Damit kann auf die Zielerreichung hingewirkt werden.

Diese Möglichkeiten der Programmausgestaltung bestehen bereits nach geltendem Recht. Eine Änderung des Gesetzeswortlauts erscheint insoweit nicht erforderlich.

6.3.3.4 Indikatoren der Europäischen Kommission für ein Abfallvermeidungsprogramm

Gemäß § 33 Abs. 3 Nr. 4 KrWG sollen die erzielten Fortschritte überwacht und bewertet werden. Das Abfallvermeidungsprogramm soll nach § 33 Abs. 5 Satz 1 KrWG mindestens alle sechs Jahre ausgewertet und bei Bedarf fortgeschrieben werden. Dafür gibt der Programmträger die Maßstäbe vor. Als Maßstäbe können auch konkrete quantitative oder qualitative Indikatoren herangezogen werden.[805] Indikatoren für vermiedenen Abfall festzulegen, ist allerdings schwierig, da hier etwas gemessen werden soll, was nicht existiert.[806] Daher wäre es zu begrüßen, wenn die Europäische Kommission ihre in Art. 29 Abs. 4 AbfRRL eingeräumte Option nutzt, im Ausschussverfahren Indikatoren festzulegen, um die Wirkung von Abfallvermeidungsmaßnahmen messen zu können. Diese wären zwar für die Mitgliedstaaten nicht verbindlich. Sie könnten aber helfen, „einer zu großen Beliebigkeit und Unterschiedlichkeit der Abfallvermeidungsprogramme in den 28 Mitgliedstaaten“[807] entgegenzuwirken. Solche Indikatoren sind bis jetzt nicht festgelegt.

Allerdings hat die Europäische Kommission Leitlinien für den Aufbau eines Abfallvermeidungsprogramms entwickeln lassen, in denen auch Indikatoren genannt werden.[808] Sie umfassen die folgenden Aspekte: „Abfallaufkommen disaggregiert auf 17 Hauptabfallströme, Haushaltsbezogenes Abfallaufkommen (kg pro Kopf und Jahr, Gesamtaufkommen aus Haushalten etc.), Anteil der Haushalte mit Eigenkompostierung, DMI (direct material input) für Konsum und Exporte für verschiedene Stoffe (Metalle, Mineralien etc.), vermiedene Rohstoffextraktion durch Vermeidungsmaßnahmen bei den Unternehmen und durch Maßnahmen der öffentlichen Hand, Anteil wieder verwendbarer Haushaltsverpackungen im Verhältnis zum Gesamtverpackungsaufkommen bzw. speziell für Getränkeverpackungen, Anteil von Konsumgütern mit Eco-Labeln, Menge wieder- und weiterverwendeter Güter, Aufkommen an Werbeflyern in den Haushalten, Benchmark für Unternehmen in Bezug auf das Abfallaufkommen innerhalb eines Sektors, Befragungen zum Umweltbewusstsein in Bezug auf Abfallvermeidung, spezielle Befragungen zum Effekt von Abfallvermeidungskampagnen, Menge deponierter Bauschuttabfälle und Menge deponierter Bioabfälle.“[809]

Im Hinblick auf die Aufstellung und Entwicklung von Indikatoren wird empfohlen, als unmittelbare Messgrößen Massen einzusetzen. Diese wären sowohl bei qualitativen als auch bei quantitativen Zielen nutzbar, müssten im ersten Fall aber durch weitere Eigenschaftsgrößen ergänzt werden. Volumina erscheinen zwar als leicht messbare Größen, sind aber auch unbewusst oder bewusst leichter zu manipulieren. Absolute Mengen sind als Indikator weniger geeignet, denn sie müssen immer auf einen räumlichen (z.B. ein Land oder einen Wirtschaftsraum) und einen zeitlichen (z.B. ein Kalenderjahr) Bilanzraum bezogen werden. Um relevante Vergleiche ziehen zu können, müssen sämtliche Funktionen und Leistungen der Produkte und Dienstleistungen erhoben werden, die entsprechend mit den Indikatoren abzubilden sind.[810]

---

804 Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 9.

805 S. z.B. Dehoust/Jepsen/Knappe/Wilts, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG, UBA Texte 38/2013, 17; Erler/Krause, Müll und Abfall 2015, 426 (430).

806 S. z.B. Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 33 Rn. 36; Dehoust/Küppers/Bringezu/ Wilts, Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, UBA Texte 59/2010, 30.

807 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 86.

808 S. Bio Intelligence Service, Waste Prevention. Overview on Indicators, 2009.

809 Dehoust/Küppers/ Bringezu/Wilts, Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, UBA Texte 59/2010, 30; Bio Intelligence Service: Waste Prevention. Overview on Indicators, 2009.

810 S. zu den Aspekten der Bemessung der Abfallvermeidung Urban, Müll und Abfall 2014, 412 (416).

Die Herausforderung, Indikatoren zu bilden, zeigt sich auch im geltenden Abfallvermeidungsprogramm. Dort wird lediglich ausgeführt, dass Indikatoren „aufschlussreiche Aussagen über die Wirksamkeit von Maßnahmen treffen [können], wenn sie maßnahmenspezifisch formuliert werden und die in Frage stehende Maßnahme eine direkt messbare Auswirkung auf die Abfallentstehung hat".[811] Für solche Indikatoren führt das Abfallvermeidungsprogramm Beispiele an. So kann u.a. der Anteil der zur Wiederverwendung vorbereiteter Altgeräte im Verhältnis zu den erfassten Altgerätemengen pro Gerätekategorie sowie die Veränderung im Vergleich zum Vorjahr und zu einem noch zu bestimmenden Basisjahr als Indikator für die Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektroaltgeräten dienen.[812] Auch für einzelne die Abfallentstehung nicht unmittelbar beeinflussende Maßnahmen können Indikatoren festgelegt werden. So kann die Anzahl von Schulungsmaßnahmen in einer Region darüber Aufschluss geben, ob eine Sensibilisierung der Bürger in Bezug auf Abfallvermeidung stattgefunden hat. Ein solcher Indikator kann den Durchdringungsgrad einer Maßnahme ausdrücken, aber keine Aussage dazu treffen, ob die Schulungsmaßnahmen besonders effektiv waren und tatsächlich zu einer Abfallvermeidung geführt haben. Das Abfallvermeidungsprogramm kommt grundsätzlich zu dem Schluss, dass der Bereich der Indikatoren und Maßstäbe als empirischer Beleg des Erfolgs von Abfallvermeidungsmaßnahmen noch weiterer Forschung und Prüfung bedarf.[813]

Die aufgeführten Indikatoren und ihre fehlende Systematisierung[814] sowie die Analyse im Abfallvermeidungsprogramm zeigen, wie schwer Abfallvermeidung zu bewerten ist. Dies beginnt damit, dass eine Annahme aufgestellt werden muss, wie viel und welcher Abfall ohne die Einwirkung auf das Verhalten der Zielgruppen entstanden wäre. Dabei kommen viele Einflüsse in Betracht, die letztendlich nicht mit den Indikatoren zu bemessen sind, aber eine große Rolle bei der Ausarbeitung der Strategien der Abfallvermeidung spielen.[815] So sagt die Abfallmenge nicht unbedingt etwas über die Schädlichkeit für die Umwelt aus und umgekehrt können höchst schädliche Stoffe schon in kleinen Mengen hohe Umweltschäden verursachen. Konsummuster, Modeerscheinungen und Umweltbewusstsein sind schwer mit Indikatoren zu erfassen. Zudem treten die Effekte einer Maßnahme mit einer unterschiedlichen Zeitverzögerung ein.[816] Dazu kommt die Unsicherheit, wie Abfälle überhaupt als Nachhaltigkeitsindikator eines sozioökonomischen Systems verwendet werden können.[817] Die mit einem Produkt verbundenen Abfälle im Ende des Produktlebens decken nur einen Teil der verwendeten Rohstoffe und Ressourcen ab. Hinzu treten Probleme der statistischen Erfassung von Abfällen. Wurde die Entsorgung nicht ordnungsgemäß vorgenommen, stimmen auch die in der Statistik enthaltenen Daten zum Abfall nicht mehr.[818]

Empirische Untersuchungen bestätigen die Schwierigkeit, den konkreten Zusammenhang zwischen den Abfallvermeidungsmaßnahmen und den erfüllten Zielen herzustellen.[819] Das Aufkommen an Abfällen, Schadstoffen und die Nutzung natürlicher Ressourcen können nicht „seriös in einen ursächlichen Zusammenhang mit einem Abfallvermeidungsprogramm gebracht werden, weil neben den Maßnahmen des Abfallvermeidungsprogramms auch Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedin-

811 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 23.
812 Zu weiteren Beispielen s. BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 23.
813 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 25.
814 S. auch Kjoer/Wilts/Bogdanovic, Waste prevention in Europe – the status in 2013, EEA-Report No 9/2014, 20 ff.
815 Ähnlich auch BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 22.
816 S. zu den Schwierigkeiten, Indikatoren zu bilden Dehoust/Küppers/Bringezu/Wilts, Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, UBA Texte 59/2010, 30f.
817 Kopytziok, MüllMagazin, Heft 2/2009, 24 (25f.).
818 S. Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (509).
819 Bel, State of the art of waste prevention monitoring. Interreg IVC Project PreWaste, Component 4: Build up of shared indicators and web tool, Brussels, 2010, 6.

gungen auf das Abfallaufkommen einwirken und Maßnahmen unabhängig vom Abfallvermeidungsprogramm durchgeführt werden".[820] So sind beispielweise 2009 und 2010 die Abfallmengen zurückgegangen, allerdings weniger aufgrund von Abfallvermeidungsmaßnahmen, als aufgrund der Wirtschaftskrise.[821]

Auch wenn Indikatoren wissenschaftlich nicht zwingend ableitbar sind, besteht dennoch politisch ein Bedarf nach solchen Indikatoren, um einen Gesamtüberblick zu ermöglichen, um vergleichbare Daten aus verschiedenen Mitgliedstaaten zu gewinnen, um Schwachpunkte in der Abfallvermeidung zu erkennen und bestehende Strategien und Maßnahmen zu verbessern. Wenn solche Indikatoren nicht objektiv abgleitet werden können, sollten sie als Konvention – notfalls als Kompromiss – zwischen allen Mitgliedstaaten vereinbart werden. Wichtig ist, ein einheitliches Set von Indikatoren für die Europäische Union festzulegen. Die Suche nach geeigneten Indikatoren könnte auch an die Ergebnisse anknüpfen, die im Rahmen des Forschungsprojekts zu Abfallvermeidungsprogrammen im Auftrag des Umweltbundesamts erarbeitet worden sind.[822]

6.3.4 Maßnahmenvorschläge

Im Folgenden werden ausgewählte Vorschläge untersucht, die zum Ressourcenschutz im Rahmen des Abfallvermeidungsprogramms beitragen können. Dabei werden auch die in den anderen Arbeitspaketen dargelegten Vorschläge zur Verbesserung und Weiterentwicklung des Ressourcenschutzes integriert. Die Darstellung beschränkt sich insofern nicht auf im Abfallvermeidungsprogramm enthaltene Maßnahmen.

6.3.4.1 Maßnahmen zur Herstellung geeigneter Rahmenbedingungen

Nach Nr. 1 Anlage 4 KrWG sind Abfallvermeidungsmaßnahmen „Maßnahmen, die sich auf die Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Abfallerzeugung auswirken". Das Maßnahmenpaket, das in Abfallvermeidungsprogrammen nach § 33 KrWG berücksichtigt werden sollte, zielt darauf ab, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass sich das Abfallaufkommen verringert.[823] Solche abfallvermeidenden Rahmensetzungen sind gemäß Nr. 1 Anlage 4 KrWG Planungsmaßnahmen und sonstige Ressourceneffizienz fördernde wirtschaftliche Instrumente, die Förderung der Forschung und Entwicklung[824] sowie die Entwicklung wirksamer und aussagekräftiger Indikatoren für die Umweltbelastungen. Das Abfallvermeidungsprogramm enthält Maßnahmen wie die Entwicklung von Abfallvermeidungskonzepten und -plänen durch Kommunen (Maßnahme 1), die Kooperation verschiedener Akteure einer Wertschöpfung zwecks Gewinnung der notwendigen Informationen für nachfolgende Akteure der Wortschöpfungskette (Maßnahme 2), die Überprüfung vorhandener Subventionen auf ihre Umweltwirkungen im Hinblick auf die Abfallentstehung und -vermeidung (Maßnahme 3),[825] verschiedene Förderprogramme und Fördermaßnahmen zur Umsetzung abfallvermeidender Konzepte und Technologien (Maßnahme 4) sowie die Entwicklung und Anwendung von Indikatorsystemen mit dem Ziel eines Benchmarking (Maßnahme 5).[826] Alle aufgeführten Maßnahmen haben das Potential, in unterschiedlichem Umfang abfallvermeidend zu wirken. Nachfolgend wird auf den Abbau von umweltschädlichen Subventionen näher eingegangen. Darüber hinaus werden Maßnahmen angerissen, die bisher nicht vom Abfallvermeidungsprogramm adressiert sind.

---

820 Dehoust/Jepsen/Knappe/Wilts, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG, UBA Texte 38/2013, 15; Bel, State of the art of waste prevention monitoring. Interreg IVC Project PreWaste, Component 4: Build up of shared indicators and web tool, 2010.

821 Dehoust/Jepsen/Knappe/Wilts, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG, UBA Texte 38/2013, 15.

822 S. Dehoust/Jepsen/Knappe/Wilts, Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG, UBA Texte 38/2013.

823 S. z.B. Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (511).

824 S. zu den zahlreichen Forschungsinitiativen in Bezug auf umweltfreundlichere und weniger abfallintensive Produkte und Technologien: Dehoust/Küppers/ Bringezu/Wilts, Erarbeitung der wissenschaftlichen Grundlagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, UBA Texte 59/2010, 35 ff.

825 Diese Maßnahme ist nur als ein Teil der umfassenderen Aufgabe einer Reform der umweltschädlichen Subventionen zu verstehen.

826 S. näher zu den Maßnahmen, Adressaten und zur Bewertung der Maßnahmen BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 38 ff.

§ 21 KrWG sieht vor, dass die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger Abfallwirtschaftskonzepte und Abfallbilanzen über die Verwertung und die Beseitigung der in ihrem Gebiet anfallenden und ihnen zu überlassenden Abfälle erstellen. Dieses Instrument könnte auf den Ressourcenschutz übertragen werden. So sollten die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen, soweit bestimmte stoffspezifische Schwellenwerte überschritten werden, „mittels Bilanz und Konzept für eine bessere Ressourcenverwendung" sorgen.[827] Unter diese Pflicht würden auch die Produzenten fallen, die knappe Rohstoffe in größeren Mengen einsetzen.[828] Es ginge hier um die Bewertung und Überprüfung der Ressourcenverwendung mit dem Ziel, unnötige Einsätze von bestimmten Rohstoffen zu vermeiden.

Die Ressourcenbilanz würde dem Zweck dienen, den aktuellen Stand der Rohstoffverwendung zu dokumentieren.[829] Die Datenbasis sollte vor allem dazu dienen, ausreichend Wissen und Erkenntnisse über den Ressourceneinsatz zu gewinnen.[830] Auf der Basis der Ressourcenbilanzen könnten sodann Ressourcenwirtschaftskonzepte aufgestellt werden.[831] Diese formulieren die strategischen und konzeptionellen Überlegungen, wie die Ziele der Abfallvermeidung und der Ressourcenschonung zu erreichen wären. Darüber hinaus müssten sie Prognosen darüber anstellen, wie sich die Verwendung bestimmter Rohstoffe zukünftig entwickeln wird. Solche Konzepte könnten auf Unternehmensebene oder branchenbezogen für einzelne besonders relevante Rohstoffe erstellt werden.[832] Allerdings ist hierbei zu berücksichtigen, dass ein branchenbezogenes Ressourcenwirtschaftskonzept einen größeren finanziellen und personellen Auffand für die Verwaltung verursacht als Unternehmenskonzepte.

Durch die Erstellung einer Bilanz und eines Konzepts für die Ressourcenverwendung würde der Verpflichtete zur Prüfung gezwungen, aus welchen Gründen er mehr Rohstoffe verbraucht als Konkurrenten und wie er Rohstoffe und Kosten einsparen könnte. So könnten Schwächen im Produktdesign deutlich werden oder Anreize geschaffen werden, neue Werkstoffe oder Sekundärrohstoffe einzusetzen.[833]

Das vorgeschlagene Instrument ist zwar als Eingriff in die Grundrechte in Art. 12 Abs. 1, Art. 14 und Art. 2 Abs. 1 GG zu qualifizieren. Jedoch kann dieser mit Aspekten des Wohls der Allgemeinheit legitimiert werden. Dennoch sollten Übergangsfristen festgelegt werden. Ebenfalls bestehen hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht und dem WTO-Recht keine Besonderheiten. Sie sind als „Monitoring-, Analyse und Management-Instrumente … von den jeweiligen Ermächtigungsgrundlagen erfasst".[834] Allerdings bedeutet das neue Instrument sowohl in personeller als auch in finanzieller Hinsicht erhöhten Aufwand. Es sollte nur als regulierte Selbstregierung vorgesehen werden, so dass auch eine behördliche Kontrolle festgelegt oder die Regelung an wirtschaftliche Anreize geknüpft werden.

6.3.4.2 Maßnahmen für die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase

Im Folgenden werden Maßnahmenvorschläge, die in einem erweiterten Abfallvermeidungsprogramm berücksichtigt werden sollten, für die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase betrachtet. Hierzu werden Aspekte berücksichtigt, die für die Entwicklung der Abfallvermeidung hin zu einer allgemeinen Strategie des Ressourcenschutzes relevant sind. Es wird insbesondere auf die Umsetzung

827 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 477.

828 S. zu diesem Handlungsvorschlag grundlegend Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 476 ff.

829 Ähnlich wie Abfallbilanzen, die dem Zweck dienen, den Ist-Zustand der Abfallentsorgung im Gebiet der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger abzubilden – s. Schink, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 21 Rn. 6.

830 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 478.

831 S. z.B. Schink, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 2012, § 21 Rn. 13; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 477, 479.

832 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 479.

833 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 478.

834 S. zur Rechtskonformität und Vereinbarkeit mit Unionsrecht und Welthandelsrecht Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 481.

des Top-Runner-Ansatzes in der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union eingegangen.

Nr. 2 Anlage 4 des KrWG zählt beispielhaft die Abfallvermeidungsmaßnahmen auf, die auf die Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase einwirken können. Hierzu werden Maßnahmen wie die Förderung des Ökodesign, die Bereitstellung von Informationen über Techniken zur Abfallvermeidung, Schulungsmaßnahmen, Abfallvermeidungsmaßnahmen bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlangen gemäß § 22 BImSchG, Sensibilisierungsmaßnahmen oder die Unterstützung von Unternehmen, freiwillige Vereinbarungen und Umweltmanagementsysteme genannt.

Die Förderung des Ökodesigns von Produkten durch einen Mitgliedstaat muss in Übereinstimmung mit den Durchführungsmaßnahmen nach der Ökodesign-Richtlinie stehen. Zwar eröffnet Art. 21 Satz 2 Ökodesign-RL nach einer umfassenden Prüfung für die Kommission die Möglichkeit, den Geltungsbereich der Richtlinie auch auf nicht energieverbrauchsrelevante Produkte auszudehnen, „um eine erhebliche Verringerung der Umweltauswirkungen während ihres gesamten Lebenszyklus zu erreichen“, doch hat dies bisher noch nicht stattgefunden und zu Durchführungsmaßnahmen nach Art. 15 Ökodesign-RL für solche Produkte geführt. Die Regelung in Nr. 2 Anlage 4 des KrWG ermöglicht, eigene Ideen zum Ökodesign zu entwickeln. Da Art. 15 Ökodesign-RL allerdings weitreichende Produktregelungen ermöglicht, die nach Art. 6 Ökodesign-RL eine Sperrwirkung gegenüber nationalen Regelungen entfalten, ist genau zu überprüfen, wie weit ein relevanter nationaler Freiraum verbleibt.[835] Es dürfen somit keine nationalen Regelungen getroffen werden, die den Durchführungsmaßnahmen oder der Selbstregulierung nach der Ökodesign-Richtlinie entgegenwirken. In den Bereichen, wo weder Selbstverpflichtungen noch ordnungsrechtliche Vorgaben verabschiedet wurden, könnten die Mitgliedstaaten selbst über das Ökodesign von Produkten entscheiden. Sie haben dann allerdings die Grundfreiheiten der Europäischen Union, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit, zu berücksichtigen.

Weitere Maßnahmen, die ebenfalls zur Abfallverminderung in der Konzeptions-, Produktions- und Vertriebsphase führen, wurden bereits bewertet und Änderungsvorschläge hierzu unterbreitet. Beispielhaft können hier die neu vorgeschlagene Grundpflicht zur sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen, die neuen Pflichten des Betriebsbeauftragten hinsichtlich der Rohstoffverwendung in § 54 BImSchG sowie die neuen Ermächtigungen zu untergesetzlichen Regelungen zur Ressourcenschonung genannt werden.[836] Diese Vorschläge sind insofern nicht nur auf die Abfallvermeidung im engeren Sinn ausgerichtet, sondern erfassen auch Fälle, in denen bereits Abfall entstanden ist und nachfolgend bearbeitet werden soll, die Steuerung der Rohstoffmengen sowie die Förderung des Einsatzes von Substituten und ressourcenschonenden Technologien.

Außerdem tragen die Vorschläge zur Weiterentwicklung der abfallrechtlichen Produktverantwortung direkt zur Abfallvermeidung bei. Die Aspekte der Produktgestaltung sind auch im Abfallvermeidungsprogramm adressiert.[837] Hierbei konzentriert sich dieses bei der Produktgestaltung auf Maßnahmen, die eine Mehrfachverwendung und die technische Langlebigkeit unterstützen und eine abfallvermeidende Kostenerhebung ermöglichen. Dies sind aber nicht die einzigen Potenziale für die Verbesserung der Ressourcenverantwortung und für eine Vermeidung von Abfällen. Darüber hinaus bietet die Produktverantwortung hinsichtlich des Ressourcenschutzes auch die Möglichkeit, Lösungen für die Ressourcenschonung und gegen den übermäßigen Ressourcenverbrauch zu erarbeiten. Diese Maßnahmen wirken gleichwohl abfallvermeidend. Sie haben den Vorteil, dass nicht erst an der Abfallvermeidung – und damit am Ende – angesetzt wird, um die Interessen der Ressourcenschonung zur Geltung zu bringen. Zu den genannten Aspekten der Produktverantwortung in Form von Mehrfachverwendung

---

835 Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (512); Vorrangig ist die Ökodesign-Richtlinie zu berücksichtigen, s. Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (530); s. auch Kap. 6.3.4.3.

836 S. Kap. 5 2.2, 5.2.3, 5.2.4 und 5.2.5.

837 S. Maßnahme 8: Verbreitung von Informationen und Stärkung der Aufmerksamkeit für die Abfall vermeidende Produktgestaltung; Maßnahme 9: Regelung zur abfallwirtschaftlichen Produktverantwortung; Maßnahme 10: Normung, die eine abfallvermeidende und ressourcenschonende Produktgestaltung unterstützt, s. BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 45 ff.

und technischer Langlebigkeit ist daher auch die Ausgestaltung der Produktverantwortung nach § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG als Instrument zur Abfallvermeidung und Ressourcenschonung zu benennen. Diese Vorschrift sieht den vorrangigen Einsatz von verwendbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen vor. Diese Vorgabe müsste jedoch noch in den bestehenden Verordnungen und Gesetzen verankert werden. Einen Erlass von Verordnungen, die allein dem Ziel der Abfallvermeidung dienen, lehnt das Abfallvermeidungsprogramm auch ab.[838] Weitere Vorschläge zur Abfallvermeidung als allgemeine Strategie des Ressourcenschutzes sind: Die Förderung individueller Rücknahmesysteme, um die Verantwortlichkeit der Hersteller von Elektro- und Elektronikgeräten umzusetzen, die Unterstützung eines elektronischen Kennzeichnungssystems (RFID-System) für Elektro- und Elektronikgeräte und die Förderung der Produkte, die im besonderen Maß zur Wiederverwendung und Verwertung beitragen.[839]

Diese Aspekte mit dem Ziel des Ressourcenschutzes und der Minderung des Ressourcenverbrauchs müssen den Wirtschaftsakteuren kommuniziert werden. Sie stellen die Grundlage dafür dar, dass sich neue Märkte für Gebrauchtteile, Substitute und Sekundärrohstoffe entwickeln oder weiterentwickeln können. Dies führt zu einer Verankerung des Ressourcenschutzes in der Gesellschaft. Abfallvermeidung als allgemeine Strategie für den Ressourcenschutz sollte damit Maßnahmenvorschläge erfassen, die sowohl output- als auch input-orientiert sind. Auch betriebsorganisatorische Maßnahmen wie Umweltmanagementsysteme[840] tragen zur Abfallvermeidung bei. Ebenso können Selbstverpflichtungen einzelner Branchen zielführend sein.[841]

6.3.4.3 Ressourcen-Top-Runner und Ökodesign-Richtlinie

Im Folgenden wird das Konzept des Top-Runner als die Abfallvermeidung als umfassende Strategie des Ressourcenschutzes unterstützende Maßnahme diskutiert, das sowohl Ressourcen schont als auch Abfälle vermeidet. Es wird unter anderem die Frage beantwortet, ob es nicht effektiver wäre, dieses Modell auf europäischer oder auf nationaler Ebene einzuführen.

Auf der Ebene der Europäischen Union existieren aktuell bestimmte Standards für das Ökodesign. Die Standards beziehen sich auf den gesamten Lebenszyklus des Produkts, „einschließlich Auswahl und Einsatz von Rohmaterialien, Fertigung, Verpackung, Transport und Vertrieb, Installierung und Wartung, Nutzung und Ende der Lebensdauer“.[842] Auch die Stufe vor der Fertigstellung der Planung ist erfasst, da dort bereits wichtige Entscheidungen über die Zusammensetzung des Produkts getroffen und Materialien ausgewählt werden. Das Design der Produkte muss somit die Umweltauswirkungen, die während des gesamten Lebenszyklus entstehen, berücksichtigen.[843] Zwar ermöglicht Anhang I der Ökodesign-Richtlinie, bei der Festlegung der Durchführungsmaßnahmen auch ressourcenschützende Aspekte bei der Produktgestaltung zu berücksichtigen, jedoch wurde bis jetzt die Ressourceninanspruchnahme in Durchführungsmaßnahmen nicht aufgenommen.[844] Die festgelegten Standards beschränken sich momentan nur auf die Energieeffizienz.[845] Dies könnte daran liegen, dass sich die Energieeffizienz besser messen lässt und daher auch vielfältige Vorschläge für eine verbesserte Energieeffizienz von Produkten bestehen. Dagegen sind viele Fragen, wie sich Ressourcenschonung und -einsparung messen lassen, noch Gegenstand der Forschung.[846]

---

838 BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 47.

839 S. zu allen und zu weiteren Vorschläge Kap. 6.2.3.

840 S. Kap. 8.2.1.7 und 8.2.3.2. Die Erweiterung von Umweltmanagementsystemen empfiehlt auch BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 57.

841 So auch BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 56; S. hierzu auch Kap. 9.

842 Erwägungsgrund 13 Ökodesign-RL.

843 Erwägungsgrund 13 Ökodesign-RL.

844 Tholen, ZfU 2011, 469 (476); Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (530).

845 S. grundlegend Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, 13 ff.

846 Daher hat auch die Europäische Kommission angekündigt, dass 2012-2014 eine Identifizierung und Berücksichtigung von Ökodesign-Anforderungen zu Materialeffizienz in künftigen vorbereitenden Produktstudien und anstehenden Reviews stattfinden muss.

Der Grundidee, dass Mindeststandards vorgegeben werden, folgt nicht nur die Ökodesign-Richtlinie, sondern auch das Top-Runner-Modell. In gewisser Weise ist das Top-Runner-Modell in der Ökodesign-Richtlinie schon angelegt. Das Top-Runner-Modell ist ein produktbezogenes Instrument, das „insbesondere Umwelt und Klimaschutz, Energie- und Ressourceneffizienz" bezweckt.[847] Es soll Innovationen auslösen, indem Standards vorgegeben werden, die sich an den marktbesten Geräten orientieren, die von den anderen Herstellern zu erreichen sind.[848] Die Standards entwickeln sich dadurch dynamisch, dass die jeweils besten und effizientesten Produkte am Markt gefördert und dadurch die Standards von den Herstellern laufend fortgeschrieben werden.

Zum Top-Runner-Modell gibt es hinsichtlich des Steuerungskonzepts zwei mögliche Ansätze: Im ersten überwiegen ordnungsrechtliche Ansätze und im zweiten Selbstregulierung mit freiwilligen Vereinbarungen und Kooperationen.[849] Bei der Konzeption der primär ordnungsrechtlich orientierten Ansätze werden Handlungsverpflichtungen rechtlich verbindlich festgelegt, die die Adressaten verfolgen sollen. Es werden Mindeststandards für eine oder mehrere Produktklassen vorgegeben. Hierzu können zwei unterschiedliche Konzepte verfolgt werden. Bei der ersten Konstruktion wird ein Mindeststandard so definiert, dass Produkte, die ihn nicht erreichen, vom Markt genommen werden müssen oder nicht in Verkehr gebracht werden dürfen. Im zweiten Konzept werden Zielstandards für die Energieeffizienz festgelegt, die innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erreichen sind. Nach dem Ablauf der Frist gelten die Zielstandards als Mindestanforderungen, deren Nichteinhaltung sanktioniert wird.[850] Im Ansatz der Selbstregulierung werden die Standards durch freiwillige Vereinbarungen festgelegt und regulative Maßnahmen erst im Falle einer Zielverfehlung ergriffen.

Das Top-Runner-Modell ist auch auf Aspekte der Wiederverwendbarkeit und Recycelbarkeit übertragbar.[851] Hierzu sind Mindeststandards festzulegen, die von allen Herstellern eingehalten werden müssten. Die Mindeststandards haben sich dabei an dem Produkt zu orientieren, das am besten zu recyceln und wiederzuverwenden ist. Allerdings lassen sich die Eigenschaften „recycelbar" und „wiederverwendbar" nicht so leicht wie die Energieeffizienz messen. Daher müssen hierzu die Kriterien für das Messen und die Vergleichbarkeit des Abfallvermeidungs- und Entsorgungsgrades zusammengestellt werden.[852] So könnte sich der Aspekt der Wiederverwendbarkeit zum Beispiel darauf beziehen, ob die Bestandteile verklebt und deswegen einzelne Teile nicht mehr reparierbar und austauschbar sind. Ebenso könnte die leichte Demontierbarkeit in Bezug auf Reparierbarkeit und hochwertiges Recycling und die Möglichkeit, Bauteile in anderen Produkten einzusetzen, d.h. Standards von Bauteil-Schnittstellen, berücksichtigt werden. Eine wichtige Kategorie könnte auch die Substitution von gefährlichen Stoffen und knappen Rohstoffen sein. Dieses Instrument sollte durch eine wirksame Öffentlichkeitsarbeit unterstützt werden. Insgesamt ist davon auszugehen, dass durch das Top-Runner-Konzept auf die Verbesserung der Ressourceneffizienz in Produkten, eine dynamische Standardisierung, Nachhaltigkeit und die Nachfrage nach ressourcenschonenden Produkten hingewirkt werden kann.[853]

---

847 Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, 51; Erwägungsgrund 10 Ökodesign-RL.

848 Kristof/Hennicke, MaRess Paper 7.8, 10.

849 Zu den Kooperationen zwischen Staat und Privaten in Form von Selbstverpflichtungen s. Kap. 9.

850 S. zu möglichen Top-Runner-Ansätzen Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/ Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, 13f., 30.

851 So sieht die Bundesregierung vor, dass die Ressourceneffizienz an das Konzept angeknüpft werden könnte, ProgRess; 2012, Handlungsansatz 15; s. auch Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/ Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, 12; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 335; dagegen möchten Gattermann und Fehling das Konzept auf Aspekte der Wiederverwendung und Verwertung übertragen, s. Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 246; Fehling, NuR 2010, 328; auch bei Fehling, Innovationswirkungen des Elektrogesetzes, in: Beckenbach/Freimann/Roßnagel/Walther, Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, 2011, 164f.

852 S. auch Gattermann, Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung, 2013, 246.

853 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 336.

Da die Europäische Union bis jetzt ihre Kompetenz, ressourcenschützende Durchführungsmaßnahmen zu erlassen, nicht wahrgenommen hat, könnte der nationale Gesetzgeber ressourcenschützende Anforderungen für die Produktgestaltung verabschieden.[854] Die Europäische Kommission hat allerdings im Arbeitsplan zur Ökodesign-Richtlinie 2012-2014 eine Identifizierung und Berücksichtigung von Ökodesign-Anforderungen zu Materialeffizienz in künftigen vorbereitenden Produktstudien und anstehenden Reviews vorgesehen.[855] Dieses Vorhaben wurde durch den Aktionsplan Kreislaufwirtschaft noch einmal gestärkt.[856] Daher sollte davon ausgegangen werden, dass die Kommission in den nächsten Jahren gemeinsame ressourcenschützende harmonisierte Produktanforderungen erlässt. Dies bedeutet, dass für die Umsetzung der ressourcenschützenden Produktanforderungen und eines Top-Runner-Ansatzes auf nationaler Ebene der Spielraum, soweit überhaupt vorhanden, so eng ausfiele, wie es bereits bei der Energieeffizienz der Produkte der Fall ist.[857] Außerdem könnte die Regelung des Top-Runner-Modells auf nationaler Ebene grundsätzlich Inkohärenzen zwischen Mitgliedstaaten aufwerfen und die Zusammenarbeit erschweren.[858] Aus grundsätzlichen Erwägungen und aus der Bewertung aktueller Entwicklungen heraus wäre es politisch sinnvoller, wenn ein Top-Runner-Modell auf Unionsebene geschaffen werden würde.[859]

Konkrete messbare Anforderungen an die Produkte hinsichtlich des recycelbaren und wiederverwendbaren Designs sollten auf Unionsebene festgelegt werden. Allgemeine Mindeststandards dafür sind bereits in der Ökodesign-Richtlinie geregelt. Beispielweise weist die Ökodesign-Richtlinie in Anhang I Nr. 1.2.e) auf die Möglichkeiten der Wiederverwendung, des Recyclings und der Verwertung von Material oder Energie unter Berücksichtigung der Richtlinie 2002/96/EG hin. Nach Anhang I Nr. 1.3. b) ist die Verwendung von Recyclingmaterial ein Kriterium, um die Verbesserung der Umweltaspekte zu bewerten. Es folgen aber keine konkreten Vorgaben, die zum Beispiel eine anteilige Nutzung bestimmen. Für die Bewertung der Aspekte der Wiederverwendbarkeit und Rezyklierbarkeit sind zwar die Indikatoren vorgegeben. Jedoch sind diese sehr allgemein gehalten: „Zahl der verwendeten Materialien und Bauteile, Verwendung von Normteilen, Zeitaufwand für das Zerlegen, Komplexität der zum Zerlegen benötigten Werkzeuge, Verwendung von Kennzeichnungsnormen für wiederverwendbare und rezyklierbare Bauteile und Materialien (einschließlich der Kennzeichnung von Kunststoffteilen nach ISO-Norm), Verwendung leicht rezyklierbarer Materialien, leichte Zugänglichkeit von wertvollen und anderen rezyklierbaren Bauteilen und Materialien, leichte Zugänglichkeit von Bauteilen und Materialien, die gefährliche Stoffe enthalten“[860]. Die erwähnten Vorgaben sind nicht geeignet, konkrete Aussagen für die Praxis zu treffen. Um für die ressourcenschützenden Anforderungen konkrete Vorgaben zu unterbreiten, plant die Europäische Kommission eine Präzisierung dieser Anforderungen. Als Mindestmaßnahme wäre eine Leitlinie zu erstellen. Darüber hinaus könnte der Ressourcenschutz dadurch verstärkt werden, dass neben der Energieeffizienz die Ressourcenschonung als Ziel der Ökodesign-Richtlinie festgeschrieben würde. Aktuell geht die Richtlinie davon aus, dass auf energieverbrauchsrelevante Produkte ein großer Teil des Verbrauchs von natürlichen Ressourcen und Energie entfällt.[861] Deswegen werden die Ressourcenschutzaspekte nur berücksichtigt, wenn ein energieverbrauchsrelevantes Produkt vorliegt. Der Ressourcenschonung könnte aber eine eigenständige Bedeutung zugedacht werden.

---

854 S. Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, ZUR 2012, 523 (530).

855 Commission Staff Working Document – Establishment of the Working Plan 2012-2014 under the Ecodesign Directive, 17624/12 (ENER 529, ENV 938), SWD (2012) 434 final, Kap. 5 Outlook.

856 S, hierzu COM(2015) 614 final vom 2.12.2015.

857 S. Schomerus/Herrmann-Reichold/Stropahl, ZUR 2011, 507 (512); s. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 340.

858 S. Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, 52.

859 S. Jepsen/Reintjes/Rubik/Stecker/Engel/Eisenhauer/Schomerus/Spengler, Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, 52.

860 Anhang I Nr. 1.3 f) Ökodesign-RL.

861 Erwägungsgrund 3 Ökodesign-RL.

Um Anforderungen an eine ressourcenschonende Gestaltung ausgewählter Produktgruppen zu konkretisieren, können nach Art. 15 Ökodesign-RL, wie für die Energieeffizienz, zwei verschiedene Regelungsalternativen Anwendung finden: ordnungsrechtlich erlassene Durchführungsmaßnahmen oder Selbstregulierungsinitiativen der Industrie. Im Rahmen von Durchführungsmaßnahmen oder in Form von Selbstverpflichtungen sollten zunächst die Mindestanforderungen festgelegt werden, an denen sich jeder, der Produkte auf den Markt bringen oder in Betrieb nehmen will, ausrichten muss. Die weitere Steigerung der Anforderungen könnten entsprechend dem Top-Runner-Modell festgesetzt werden. So müsste vorgegeben werden, dass sich die Hersteller an den besten Produkten im Hinblick auf ressourcenschonende Kriterien zu orientieren haben und diesen Standard innerhalb einer bestimmten Frist einhalten müssen. Die Produkte, die während des festgelegten Zeitraums diese Anforderungen nicht erfüllen, dürften dann nicht mehr in Verkehr gebracht werden.

Zugleich wäre es notwendig, auch auf der Nachfrageseite auf den Verbraucher einzuwirken, um Rebound-Effekte zu vermeiden.[862] Hierfür ist insbesondere an informationelle Instrumente zu denken, die sicherstellen, dass die Verbraucher erkennen, dass die Ziele des Ressourcenschutzes nur zu erreichen sind, wenn ihr Konsumverhalten gleich bleibt oder sich abschwächt.[863] Auch die öffentliche Beschaffung sollte sich an diesen Zielen orientieren.

6.3.4.4 Maßnahmen für die Verbrauchs- und Nutzungsphase

Anlage 4 zum Kreislaufwirtschaftsgesetz stellt auch Maßnahmen zur Abfallvermeidung für die Verbrauchs- und Nutzungsphase dar, die im Abfallvermeidungsprogramm nach § 33 KrWG berücksichtigt werden sollten. Beispielhaft nennt Nr. 3 Anreize für einen umweltfreundlicheren Einkauf, Sensibilisierungsmaßnahmen und Informationen für die Öffentlichkeit und Verbrauchergruppen, Förderung der Ökozeichen, Vereinbarungen mit der Industrie, Änderungen im Beschaffungswesen und Förderung der Wiederverwendung und Reparatur. Weitere nicht genannte informationelle Maßnahmen könnten Ressourceneffizienzberatung für sozial benachteiligte Haushalte und internetbasierte Verbraucherinformation und -beratung zum Thema Ressourcenschutz sein. Das geltende Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder enthält Maßnahmen wie „Nutzen statt Besitzen“, gewichts- oder volumenspezifische Müllgebühren, Stärkung des Aspekts Abfallvermeidung bei Einkaufsempfehlungen (z.B. abfallvermeidungs- und ressourcenschutzbezogene Produktbeschreibung auf Internetplattformen), verschiedene Maßnahmen für die Stärkung des Umweltbewusstseins (Kampagnen und Bildungsmaßnahmen), spezifische Kennzeichnung der Produkte, Unterstützung von Reparaturnetzwerken, Förderung der Widerverwendung oder Mehrfachnutzung von Produkten, Entwicklung von Qualitätsstandards für die Wiederverwendung (z.B. durch Mindeststandards und sektorspezifische Leitfäden) und Unterstützung der Forschung und Entwicklung von Lebensdauer verlängernden Maßnahmen.[864] Instrumente zur Veränderung der Konsummuster der Verbraucher und Selbstverpflichtungserklärungen der Wirtschaft[865] sind weitere Maßnahmen für die Verbrauchs- und Nutzungsphase. Des Weiteren können Pfandsysteme, elektronische Kennzeichnungen von Bestandteilen von Elektrogeräten und Kraftfahrzeugen (RFID-Systeme), die Förderung der Wiederverwendung von Bauteilen durch eigenständige Wiederverwendungsquoten und die Aufbewahrung der Bauteile im Sammelbetrieb, die Einführung einer „GelbenTonneplus“ oder der Wertstofftonne, eine Verstärkung der Informationspflichten im Hinblick auf die Demontage und Reparatur, die Verbesserung der Öffentlichkeitsarbeit und Förderung solcher Produkte, die im besonderem Maße zur Wiederverwendung und Verwertung beitragen, als Ansatzpunkte zur Abfallvermeidung im Sinne einer Strategie für den Ressourcenschutz in der Verbrauchs- und Nutzungsphase genannt werden.[866]

Diese Maßnahmen sind alle durch eine geringe Eingriffsintensität gekennzeichnet. Sie in Abfallvermeidungsprogramme aufzunehmen, stellt schon deshalb kein Rechtsproblem dar, da diese Programme

---

862 Auch Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze ZUR 2012, 523 (230) warnen vor Rebound-Effekten.

863 Zum untersuchten Stromspar-Paradoxon s. Buhse, Warum Energieeffizienz allein nicht reicht, http://www.zeit.de/wirtschaft/2012-06/energie-effizienz-verbrauch.

864 S. BMU, Das Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder, Juli 2013, 58 ff.

865 S. Kap. 9.

866 S. zu allen und zu weiteren Vorschläge in Kap. 6.5 und 6.2.3.

keine unmittelbare Rechtswirkung für die Hersteller, Vertreiber oder Nutzer von Produkten entfalten. Aber auch die Regelung oder Anwendung der Maßnahmen mit Rechtswirkung für diese Adressaten ist grundrechtlich zulässig. Sie können im Einzelfall zwar das Grundrecht auf Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 GG oder das Grundrecht der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG einschränken. Diese Einschränkung wäre aber zur Förderung des Ressourcenschutzes zulässig. Jede der für die Aufnahme in ein erweitertes Abfallvermeidungsprogramm vorgeschlagenen Regelungen würde bei ihrer Umsetzung dem Ressourcenschutz als einem überragenden Allgemeininteresse dienen. Für jede Maßnahme kann nachgewiesen werden, dass sie geeignet ist, dieses Ziel zu erreichen, dass sie erforderlich ist, weil es keine gleich geeigneten, aber weniger stark in Grundrechte eingreifenden Maßnahmen gibt, und dass sie angesichts des hohen Rangs und der Gefährdung des Ressourcenschutzes den Betroffenen objektiv zumutbar ist.

6.3.5 Abfallvermeidungsprogramme als Instrument des Ressourcenschutzes

Abfallvermeidungsprogramme sind ein neues Instrument, das bei richtiger Rahmensetzung und Anwendung verspricht, auch den Ressourcenschutz zu fördern. Sie zielen auf eine Koordination der Strategien und Maßnahmen zur Vermeidung von Abfall ab. Diese bewirkt aber auch eine Verringerung des Ressourcenverbrauchs und vor allem des Abbaus von Rohstoffen. Die Stärke von Abfallvermeidungsprogrammen liegt in der Bündelung und der zeitlichen, modalen und örtlichen Abstimmung des Einsatzes der vorhandenen Instrumente. Insofern bieten die Abfallvermeidungsprogramme eine Möglichkeit, die bisher der Ressourcenschutzpolitik fehlte. Das geltende Abfallvermeidungsprogramm des Bundes unter Beteiligung der Länder stellt einen ersten Schritt hin zu einem umfassenden Konzept der Abfallvermeidung dar.

7 Ökonomische Instrumente

Ordnungsrechtliche Instrumente schreiben wenig flexibel dem Normadressaten ein bestimmtes Verhalten vor und müssen daher vielfach gegen dessen Interesse durchgesetzt werden. Dagegen sollen ökonomisch wirkende Instrumente ein eigenes Interesse der Adressaten an der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben schaffen und ihnen ermöglichen, den wirtschaftlich günstigsten Weg hierzu zu wählen. Außerdem wird erwartet, dass die ökonomischen Be- und Entlastungseffekte die Verbraucher von natürlichen Ressourcen veranlassen, ihre technischen Fähigkeiten und Kenntnisse zu ressourcenschonenden Wirtschaftsweise einzusetzen. Ökonomische Instrumente sollen die volkswirtschaftlichen Kosten zur Vermeidung oder zum Ausgleich des unerwünschten Verhaltens dem Verursacher zuordnen und in dessen betriebswirtschaftlicher Kostenrechnung zur Geltung bringen. Um den Verbrauch natürlicher Ressourcen zu vermeiden oder zu verringern, müssen erwünschte Verhaltensweisen finanziell entlastet oder wirtschaftlich Schwächere unterstützt werden. Um die gewünschte Dynamisierung des Ressourcenschutzes zu erreichen, dürfen ökonomische Instrumente nicht an einen bestimmten Entwicklungsstand anknüpfen. Denn dadurch würde der Anreiz zur Weiterentwicklung vorhandener Techniken und Verfahrensweisen beschränkt oder – etwa beim Anknüpfen an das Niveau der allgemein anerkannten Regeln der Technik – sogar ganz entfallen.[867]

Allerdings können die nur indirekt wirkenden ökonomischen Regelungsinstrumente die erhofften Wirkungen nicht garantieren. Anders als bei ordnungsrechtlichen Vorgaben gibt es keine Möglichkeit, die erwünschten Verhaltensweisen zwangsweise durchzusetzen. Ihnen haftet daher eine gewisse Wirkungsunschärfe an. Dem Normadressaten steht es letztlich frei, zu zahlen und seine belastenden Aktivitäten unverändert beizubehalten. Daher dürfen ökonomische Instrumente nur ergänzend genutzt werden und keinesfalls die Festlegung ordnungsrechtlicher Mindestanforderungen ersetzen.

Ökonomische Instrumente können in vielen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen die rechtliche Steuerung unterstützen.[868] Sie können in vielen verschiedenen Formen mit unterschiedlichen Wirkungen zum Einsatz kommen – wie etwa als Zertifikatehandel[869] oder als marktrelevante Informationsgenerierung[870] wie bei der Zertifizierung von Eigenschaften[871] oder bei unternehmerischen Berichtspflichten.[872] Breit diskutiert aber kaum genutzt werden Lenkungsabgaben, die im rechtstechnischen Sinn Steuern, Abgaben, Gebühren und Beiträge umfassen. Sie sollen eigentlich keine zusätzlichen Einnahmen erzielen, sondern ein ressourcenschonendes Verhalten fördern. Ihr Erfolg ist umso größer, je weniger Abgaben gezahlt werden müssen, weil das Steuerungsziel erreicht wird. Durch die ökonomischen Belastungseffekte der Abgabe soll der Verursacher ein eigenes Interesse entwickeln, an den für ihn sinnvollsten Stellen Vermeidungsstrategien einzusetzen.

Bisher wenig untersucht sind Instrumente, die über die organisatorischen Voraussetzungen für wirtschaftliches Handeln dieses zu steuern beabsichtigen. Hierbei wird die Teilnahme an interessanten wirtschaftlichen Tätigkeiten davon abhängig gemacht, dass Unternehmen eine Organisation aufbauen, um Ressourcenschutz ausreichend zu berücksichtigen. Untersucht wird, ob Ressourcenschutz zur Voraussetzung für die Zulassung von Aktien zum Börsenhandel vorausgesetzt werden kann,[873] ob das Risikomanagement von Kredit- und Finanzleistungsinstituten den Ressourcenschutz berücksichtigen

---

867 S. hierzu z.B. Roßnagel, Ansätze zu einer rechtlichen Steuerung des technischen Wandels, in: Marburger , Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, 425 ff.

868 S. zur Feldes- und Förderabgabe Kap. 4.7.

869 Bereits gut untersucht ist die Möglichkeit des Rechtehandels. Dieser wäre z.B. möglich, wenn für die Nutzung bestimmter Flächen Zertifikate vergeben werden, die bestimmte Berechtigungen repräsentieren und die gekauft und verkauft werden können. S. z.B. Walz/Toussaint/Küpfer/Sanden: Gestaltung eines Modells handelbarer Flächen-ausweisungskontingente, 2009; Köck/Bizer//Hansjürgens, B./Einig, K./Siedentop, S. : Handelbare Flächenausweisungsrechte, 2008; Bizer, K./Bovet, J. u.a., Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten, 2012; Marty, ZUR 2011, 395 ff.

870 Diese Instrumente werden daher unter den informatorischen Instrumenten in Kap. 8 behandelt.

871 S. zur EMAS-Zertifizierung Kap. 8.2.1.9 und 8.2.3.2.

872 S. s. zu handelsrechtlichen Berichtspflichten Kap. 7.3.

873 S. Kap. 7.1.

muss[874] und ob Pflichten, über das eigene ressourcenbezogene Handeln zu berichten, dieses positiv beeinflussen kann.[875]

7.1 Zulassung von Aktien zum Börsenhandel

Natürliche Ressourcen werden vor allem von großen Unternehmen gewonnen, gehandelt, vertrieben, genutzt und verbraucht. Da sie überwiegend als Aktiengesellschaften organisiert sind, die auf den Handel mit Aktien an der Wertpapierbörse angewiesen sind, könnte es für den Ressourcenschutz von Vorteil sein, wenn die Aktien dieser Unternehmen nur zum Börsenhandel zugelassen werden, wenn sie den Schutz natürlicher Ressourcen angemessen berücksichtigen. Ein ständiger Schutz der Ressourcen wäre gewährleistet, wenn er auch als dauerhafte Pflicht der börsennotierten Unternehmen vorgesehen würde.[876] Daher wird im Folgenden geprüft, ob die Teilnahme am Wertpapierhandel in Premiumsegmenten des regulierten Markts im Sinn des § 42 BörsG von einer solchen Voraussetzung und einer entsprechenden Pflicht abhängig gemacht werden kann. Hierfür ist dieser Vorschlag einer Prüfung auf seine Konformität und Kohärenz mit rechtlichen Strukturvorgaben, seine Steuerungswirkung und seine praktische Vollziehbarkeit hin zu unterziehen.[877]

7.1.1 Gesetzliche Rahmenbedingungen

Das Recht der Zulassung von Wertpapieren zum Handel an regulierten Märkten nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 14, 36 ff. der Richtlinie über Märkte für Finanzinstrumente 2004/39/EG (MiFID) – an Wertpapierbörsen nach § 2 Abs. 2 BörsG – ist auf drei Ebenen – auf der Ebene der Europäischen Union, auf der deutschen bundesgesetzlichen Ebene und auf der Ebene der Börsenordnungen der deutschen Wertpapierbörsen – geregelt. Auf der Ebene des europäischen Primärrechts ist die Zulassung von Wertpapieren zu den Kapitalmärkten in der Kapitalverkehrsfreiheit der Art. 63 ff. AEUV verankert. Nach Maßgabe der Kapitalverkehrsrichtlinie 88/316/EWG, die zwar nicht mehr in Kraft steht, vom Europäischen Gerichtshof aber bei der Interpretation von Art. 63 AEUV stets herangezogen wird,[878] betreffen die Bestimmungen des AEUV über den Kapitalverkehr auch die „Zulassung von Wertpapieren an einem Kapitalmarkt, insbesondere die Börseneinführung von Aktien und Schuldverschreibungen".

Nach europäischem Sekundärrecht ist die Zulassung von Wertpapieren eine originäre Aufgabe der regulierten Märkte an Börsen gemäß Art. 40 Abs. 1 MiFID.[879] Die Voraussetzungen für eine Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel sind in der Börsenzulassungsrichtlinie 2001/34/EG (BZRL) verankert, und zwar für Aktien in Art. 5, 6, 42 ff. BZRL und für Schuldverschreibungen in Art. 5, 6, 52 ff. BZRL. Diese Bestimmungen enthalten ausschließlich kapitalmarktbezogene Vorgaben wie etwa einen voraussichtlichen Börsenkurswert aller Aktien des betreffenden Emittenten zusammengenommen, für die eine Zulassung beantragt wird, von grundsätzlich 1 Mio. Euro (Art. 43 Abs. 1 BZRL) und wie eine ausreichende Streuung der Aktien im Publikum (Art. 48 Abs. 1 BZRL). Beide Vorgaben dienen nach Art. 43 Abs. 2 BZRL der Bildung eines ausreichenden Markts für die zugelassenen Wertpapiere. Ergänzt wird die Börsenzulassungsrichtlinie durch die Prospektrichtlinie 2003/71/EG (PRL). Art. 3 Abs. 3 PRL bindet die Zulassung von Wertpapieren zum Handel an einem geregelten Markt an die Veröffentlichung eines Prospekts. In diesem werden dem Anlegerpublikum nach Maßgabe der Durchführungsverordnung (EG) Nr. 809/2004 vollständige Informationen über die betreffenden Wertpapiere und ihre Emittenten zur Verfügung gestellt. Diese sollen die Anleger in die Lage versetzen, eine fundierte Bewertung der Anlagerisiken vorzunehmen. Sie sollen somit Anlageentscheidungen in voller

874 S. Kap. 7.2.
875 S. Kap. 7.3.
876 S. hierzu die Vorschläge in Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 10 ff., 53.
877 Das folgende Kapitel beruht zu weiten Teilen auf dem Gutachten von Prof. Dr. Horst Hammen, Universität Gießen, „Ökologische Aspekte bei der Zulassung von Aktien zum Börsenhandel" vom März 2014, das er für das Projekt „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes" erstellt hat. Dem Gutachten liegt auch ein Interview mit einem Geschäftsführer der FWB sowie mit Mitarbeitern der Deutsche Börse AG zugrunde.
878 EuGH, Slg. 2006, I-11753 Rn. 179.
879 Hammen, Börsen und multilaterale Handelssysteme im Wettbewerb, 2011, 84f., 114 f.

Kenntnis der Sachlage treffen zu können.[880] Wie die Bestimmung in Art. 5 PRL zeigt, wonach der Prospekt u.a. Angaben über die Finanzlage und die Zukunftsaussichten des Emittenten enthalten muss, macht auch die Prospektrichtlinie ausschließlich kapitalmarktbezogene Vorgaben für eine Zulassung. Nichts anderes gilt schließlich für die Durchführungsverordnung (EG) Nr. 1287/2006 zur MiFID, die in ihrem Art. 35 die Vorschrift in Art. 40 Abs. 1 MiFID über die freie Handelbarkeit von Wertpapieren inhaltlich ausfüllt. Mithin sind, wenngleich Umweltbelange in Art. 191 ff. AEUV anerkannt sind, ökologische Aspekte dem europäischen Wertpapierzulassungsrecht im Ausgangspunkt fremd. Dies bedeutet indes keineswegs, dass die Implementierung ökologischer Listingbedingungen europarechtlich von vorneherein ausgeschlossen wäre. Vielmehr erlaubt Art. 8 Abs. 1 BZRL den Mitgliedstaaten den Erlass strengerer und zusätzlicher Zulassungsbedingungen.[881] Auch Erwägungsgrund 15 PRL belässt den Mitgliedstaaten und den Börsen das Recht, weitere besondere Anforderungen im Zusammenhang mit der Zulassung von Wertpapieren zum Handel an einem geregelten Markt festzulegen.

In Deutschland hat nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Börsen- und Kapitalmarktrecht.[882] Demgemäß ist die Bundesrepublik Deutschland dem ihr durch die genannten EU-Richtlinien erteilten Regulierungsauftrag für das Wertpapierzulassungswesen im Börsengesetz und in einigen Begleitgesetzen, insbesondere im Wertpapierprospektgesetz und im Wertpapierhandelsgesetz, nachgekommen; so hat sie beispielsweise in §§ 40 BörsG a.F., 37 w WpHG eine Pflicht des Emittenten zur Erstellung eines Halbjahresfinanzberichts aufgestellt. Dabei hat der Bundesgesetzgeber, was das Zulassungswesen angeht, unterhalb der bundesgesetzlichen, nämlich der börsengesetzlichen Ebene eine zweite Regulierungsebene eröffnet. In § 34 BörsG hat er die Bundesregierung ermächtigt, durch Rechtsverordnung die zum Schutze des Publikums und für einen ordnungsgemäßen Börsenhandel erforderlichen Vorschriften über die Voraussetzungen der Zulassung zu erlassen. Hiervon hat die Bundesregierung mit der Börsenzulassungsverordnung[883] Gebrauch gemacht.

Auf der Ebene des Landesrechts besitzen die Bundesländer keine legislativen Befugnisse im Bereich des Zulassungswesens, sondern lediglich beispielsweise Kompetenzen zum Erlass einer Rechtsverordnung bezüglich der Wahl des Börsenrats und der Errichtung des Sanktionsausschusses (§§ 13 Abs. 4, 22 Abs. 1 BörsG). Immerhin hat die Börsenaufsichtsbehörde als oberste Landesbehörde (§ 3 Abs. 1 Satz 1 BörsG) – jedenfalls im Ausgangspunkt – Initiativbefugnisse im Zulassungswesen bei der Regulierung der Teilbereiche des regulierten Markts. Denn diese Teilbereiche werden nach § 42 Abs. 1 BörsG in der Börsenordnung durch zusätzliche Zulassungsvoraussetzungen und weitere Zulassungsfolgepflichten gebildet. Außerdem kann die Börsenaufsichtsbehörde nach § 16 Abs. 3 Satz 2 BörsG unter bestimmten Voraussetzungen die Aufnahme bestimmter Vorschriften in die Börsenordnung verlangen). Der Hauptakteur bei der Regulierung der Zulassung von Aktien zu Teilbereichen des regulierten Marktes ist freilich der Börsenrat. Zwar ist es die Börsengeschäftsführung, die nach § 15 Abs. 1 Satz 1 BörsG über den Antrag auf Zulassung zu einem Teilbereich befindet.[884] Über die Einrichtung der Teilbereiche und darüber, welche besonderen Voraussetzungen für die Zulassung einer Aktie zu einem Teilbereich existieren und welche Folgepflichten aus einer solchen Zulassung entstehen, entscheidet indes nach §§ 12 Abs. 2, 16, 42 Abs. 1 BörsG allein der Börsenrat mit der Börsenordnung.

7.1.2 Umsetzung ressourcenrelevanter Zulassungsmodalitäten

Um erkennen zu können, ob die Vorschläge zur ressourcenorientierten qualifizierten Zulassung von Aktien zum regulierten Markt rechtlich und rechtspraktisch gangbar sind, ist es erforderlich, die für die Regulierung zuständigen Stellen und die Verfahren der Regelwerksetzung in den Blick zu nehmen.

---

880 S. Erwägungsgründe 18 und 19 PRL.
881 Heidelbach, in: Schwark/Zimmer, KMRK, 2004, § 42 BörsG Rn. 4.
882 Hammen WM 2007, 1297, 1300f.
883 Abgedruckt in Kümpel/Hammen/Ekkenga, Kapitalmarktrecht, Kz. 330.
884 S. Gebhardt, in: Schäfer/Hamann, KMG, 2. Aufl., 1. Lfg., 01/2006, § 42 BörsG Rn. 17; Kümpel/Wittig/Seiffert, Bank- und Kapitalmarktrecht, 4. Aufl. 2011, 4.201, 356 bei Fn. 4.

7.1.2.1 Regulierung durch den Börsenrat in der Börsenordnung

Der Börsenrat ist nach §§ 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 und 42 Abs. 1 BörsG diejenige Institution, die primär zur Regulierung der Teilbereiche durch die Börsenordnung berufen ist. Diese kann der Börsenrat jederzeit und in einem zügigen Verfahren ändern. Die Börsenordnung der Frankfurter Wertpapierbörse etwa wird im Schnitt drei bis vier Mal jährlich ergänzt oder modifiziert.

Für die rechtspraktische Umsetzbarkeit der Vorschläge ist jedoch zu beachten, dass der Börsenrat bei der Festlegung von Listingbedingungen in den Regelwerken der Teilbereiche einen gewissen Ermessensspielraum im Rahmen des Börsengesetzes hat. Für die Umsetzung der Vorschläge dürfte jedoch mit Widerständen zu rechnen sein. Immerhin sind drei der 18 Sitze im Börsenrat der Frankfurter Wertpapierbörse nach § 4 Hess. Börsenverordnung den Emittenten vorbehalten, die zusätzlichen Belastungen bei und infolge der Börsenzulassung eher negativ gegenüber stehen dürften. Die Erfahrungen mit Zweitlistings deutscher Emittenten an amerikanischen Börsen zeigen schon seit Jahren, dass Emittenten Ausweichbewegungen vornehmen, wenn sie mit zusätzlichen Kosten aus Listingbedingungen konfrontiert werden, aus denen sie sich keinen Ertrag versprechen.[885] Ähnliche Trends sind auch in Deutschland zu beobachten. Die Schutzgemeinschaft der Kleinanleger beklagt in ihrem „Schwarzbuch Börse 2013“, in den vergangenen zwei Jahren sei eine steigende Zahl von Emittenten vom Prime Standard bzw. vom regulierten Markt in den Entry Standard bzw. den allgemeinen Freiverkehr gewechselt, wofür als Hauptgrund Kostenersparnisse genannt worden seien.[886] Zu dem gleichen Ergebnis ist die Deutsche Prüfstelle für Rechnungslegung gekommen. Sie berichtet, dass die Zahl der am regulierten Markt gelisteten Unternehmen von 2012 auf 2013 von 825 auf 751 gesunken sei, wobei im Jahre 2005 noch 1253 Unternehmen gelistet gewesen seien. Hervorgehoben wird, vielen kleineren Unternehmen sei der Aufwand zu hoch geworden.[887] Dementsprechend könnten sich auch die Handelsteilnehmer (Kreditinstitute, Spezialisten usw.) reserviert zeigen, wenn sie wegen eines kostengetriebenen Rückgangs von Börsennotierungen eigene Geschäftseinbußen durch zurückgehenden Börsenhandel besorgen müssten. Zudem ist damit zu rechnen, dass die Börsenratsmitglieder Listingbedingungen nicht unmittelbar kapitalmarktbezogener Art ablehnend gegenüber stehen, weil sie eine Überforderung der Börsenorgane bei der Administrierung solcher börsen- und kapitalmarktfremder Regulierung befürchten.

Hervorzuheben ist aber auch, dass es trotz der geschilderten Trends für Emittenten Gründe geben mag, ungeachtet gegebenenfalls kostentreibender Listingbedingungen an einer Notierung im Prime Standard festzuhalten. Denn die Zulassung zum Prime Standard ist eine Grundvoraussetzung für die Aufnahme in die Auswahlindices DAX, MDAX, TecDax und SDAX. Auf eine Aufnahme in diese Indices wollen viele Emittenten nicht verzichten, weil die Zugehörigkeit zu einem Index nicht nur die Wahrnehmbarkeit des betreffenden Wertpapiers erhöht, sondern auch die Nachfrage nach solchen Papieren steigern kann. Denn es gibt nicht wenige Investoren, die nur in indexzugehörige Finanzinstrumente investieren oder deren Strategie es ist, Indices abzubilden.

Befürchtungen einer Überlastung lassen sich aus zwei Gründen nicht einfach juristisch wegreglementieren. Zu gewichten ist erstens, dass die Börsen als Selbstverwaltungseinrichtungen Satzungsautonomie genießen.[888] Hiernach sind ihnen Fragen des Geschäftszweigs, der Handelsarten, der Geschäftsbedingungen und eben auch der Ausgestaltung der Teilbereiche zu eigenverantwortlicher Regulierung in der Börsenordnung oder als Satzung anvertraut.[889] Diese Satzungsautonomie ist zwar nicht verfas-

885 So hat z.B. die Siemens AG ihre Notierung an der New Yorker Börse aufgegeben, Börsen-Zeitung vom 29.1.2014, 11; s. auch Bessler/Kaen/Kurmann/Zimmermann, Journal of International Financial Markets, Institutions & Money 22 (2012), 1024 ff.

886 Börsen-Zeitung vom 24.12.2013, 1.

887 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 31.1.2014, 17.

888 S. nur Augsberg, Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft, 2003, 167 f.

889 §§ 12 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 16 Abs. 1 Nr. 1, 3, 42 Abs. 1 BörsG.

sungsfest. Und es hat auch schon erhebliche Einschnitte in diese Autonomie durch den Bundesgesetzgeber gegeben. Solche Einschränkungen der Satzungsautonomie erfordern jedoch eine entsprechende Änderung des Börsengesetzes durch ein Bundesgesetz, sind also allenfalls mittelfristig umsetzbar.

Zweitens bestehen Bedenken, ob die formal bestehenden Kompetenzen des Börsenrates inhaltlich weit genug reichen, um ressourcenschutzrelevante Aspekte in den Regelwerken für die Teilbereiche verankern zu können. Im Bereich der Premium Segmente besitzen die Börsen nämlich keine Allkompetenz. Vielmehr kann die Börsenordnung keineswegs beliebige Modalitäten des Handels in einem Teilbereich festlegen, sondern nach § 42 Abs. 1 BörsG lediglich „zusätzliche Voraussetzungen für die Zulassung von Aktien“ und „weitere Unterrichtungspflichten des Emittenten“ „zum Schutz des Publikums oder für einen ordnungsgemäßen Börsenhandel“. Beide in § 42 Abs. 1 BörsG genannten Instrumente passen formal auf die vorgeschlagenen „Listingbedingungen“ gut: Die Teilnahme an dem Carbon Disclosure Projekt[890] beispielsweise kann formal als Zulassungsvoraussetzung begriffen werden. Ein jährlicher Nachhaltigkeitsbericht kann formal Gegenstand einer „weiteren Unterrichtungspflicht“ sein. Freilich erlaubt das Börsengesetz dem Börsenrat die Aufstellung zusätzlicher Modalitäten für einen Teilbereich keinesfalls nach Belieben. Vielmehr müssen zusätzliche Voraussetzungen und weitere Unterrichtungspflichten dem Schutz des Publikums oder einem ordnungsgemäßen Börsenhandel dienen. Für einen ordnungsgemäßen Börsenhandel sind ressourcenbezogene Listingbedingungen irrelevant. Auch zum Schutz des Publikums bedarf es derartiger Listingbedingungen nur unter bestimmten Voraussetzungen.[891]

7.1.2.2 Die Börsenaufsichtsbehörde als „Impulsgeber“

Zur Überwindung möglicher Widerstände aus dem Börsenrat schlägt das MaRess-Projekt vor, die Börsenaufsichtsbehörde einzusetzen.[892] Die Behörde solle „Impulsgeber“ sein, indem sie als Teilnehmer an den Sitzungen der zuständigen Börsenorgane an der Entwicklung entsprechender Vorschläge mitwirkt. Ob solche von der Aufsichtsbehörde gesetzten ressourcenbezogenen Impulse börsen*politische* Durchschlagskraft haben, ist allerdings sehr fraglich. Jedenfalls hat die Behörde keine *rechtliche* Handhabe, bei der Börse eine ressourcenbezogene Regulierung zu erzwingen. Zwar besitzt die Börsenaufsichtsbehörde nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BörsG das Recht, an den Beratungen des Börsenrats teilzunehmen. Ein Stimmrecht gewährt dieses Teilnahmerecht indes nicht. Deshalb kann sie zwar – nämlich gemäß § 16 Abs. 3 Satz 1 BörsG – unangemessene Vorschriften der Börsenordnung verhindern. Sie kann aber nicht mittels ihrer Teilhabe im Börsenrat ressourcenbezogene Vorschriften in die Börsenordnung befördern.

Außerdem übt die Börsenaufsichtsbehörde lediglich eine reine Rechtsaufsicht aus.[893] Ihre Anordnungsbefugnis besteht nach § 16 Abs. 3 Satz 2 BörsG nur, „wenn und soweit“ die betreffenden Vorschriften „zur Erfüllung der der Börse oder der Börsenaufsichtsbehörde obliegenden gesetzlichen Aufgaben notwendig sind“. Mit diesen gesetzlichen Aufgaben der Börsenaufsichtsbehörde sind ausschließlich kapitalmarktbezogene Angelegenheiten gemeint. Deshalb erstreckt sich ihre Aufsicht und damit auch ihre Anordnungsbefugnis nach § 3 Abs. 1 Satz 3 BörsG nur „auf die Einhaltung der börsenrechtlichen Vorschriften …, die ordnungsmäßige Durchführung des Handels an der Börse sowie die ordnungsmäßige Erfüllung der Börsengeschäfte“. Das Gleiche gilt für die in § 16 Abs. 3 Satz 2 BörsG ebenfalls genannten gesetzlichen Aufgaben der Börse selbst aus.

---

890 Das Carbon Disclosure Project (CDP) ist eine im Jahr 2000 in London gegründete Non-Profit-Organisation mit dem Ziel, dass Unternehmen und auch Kommunen ihre Umweltdaten veröffentlichen wie die klimaschädlichen Treibhausgasemissionen und den Wasserverbrauch – s. https://www.cdp.net/.

891 S. hierzu Kap. 7.1.3.

892 Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 30., 54.

893 S. Gebhardt, in: Schäfer/Hamann, KMG, § 42 BörsG, Rn. 14.

7.1.2.3 Regulierung mittels der Börsenzulassungsverordnung

Ein weiteres Mittel staatlicher Einflussnahme auf die Börsenzulassungsbedingungen ist die Börsenzulassungsverordnung. § 34 BörsG ermächtigt zwar die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrats Vorschriften über die Voraussetzungen einer Zulassung von Wertpapieren zum Börsenhandel zu erlassen. Diese Ermächtigung ist auch keineswegs auf die in § 34 Nr. 1 a) bis d) BörsG aufgelisteten Felder – Anforderungen an den Emittenten im Hinblick auf seine Rechtsgrundlage und Größe; Mindestbetrag der Emission usw. – begrenzt („insbesondere"). Gleichwohl erlaubt das Instrument der Börsenzulassungsverordnung eine Verankerung ressourcenbezogener Zulassungsmodalitäten in der Börsenordnung für den Prime Standard nicht. Erstens gestattet § 34 BörsG lediglich den Erlass von Regelungen über die „Voraussetzungen" der Zulassung. Nicht von der in dieser Vorschrift enthaltenen Ermächtigung erfasst sind hiernach Zulassungsfolgepflichten wie etwa die von MaRess vorgeschlagene Pflicht, einen jährlichen geprüften Umwelt-/Nachhaltigkeitsbericht zu veröffentlichen.[894] Zweitens erlaubt § 34 BörsG ausschließlich den Erlass von Vorschriften „zum Schutz des Publikums und für einen ordnungsgemäßen Börsenhandel". Hierunter lassen sich ressourcenbezogene Umweltstandards nur unter begrenzten Voraussetzungen subsumieren.[895] Schließlich ist drittens – und das ist der entscheidende Gesichtspunkt – die Ermächtigung in § 34 BörsG lediglich auf den regulierten Markt im Allgemeinen bezogen, nicht aber auf die Teilbereiche, weil der Gesetzgeber die Ausgestaltung dieser Premiumsegmente ausdrücklich der jeweiligen Börse zugeschrieben hat.

7.1.2.4 Ressourcenbezogene Listingbedingungen

Mithin ist abschließend zu fragen, ob empfohlen werden sollte, ressourcenbezogene Standards durch den Bundesgesetzgeber in den Regelwerken der Premiumsegmente zu verankern. Anders als auf der Regulierungsebene des Börsenrats gibt es für die Normierung des Börsenrechts keine unterverfassungsrechtlichen Schranken. Deshalb ist der Bundesgesetzgeber grundsätzlich nicht gehindert, die Börsenzulassungsvoraussetzungen und die Zulassungsfolgepflichten um umweltbezogene Aspekte anzureichern. Freilich käme auch eine solche Regulierung nicht ohne Friktionen aus. Mit den Teilbereichen (Premium Segmente) hat der Gesetzgeber ja gerade Räume für eine Selbstregulierung der Börsen geschaffen, die von bundesstaatlicher oder ländergesetzlicher Regelsetzung frei bleiben sollen. Sollte der Bundesgesetzgeber in die Premium Segmente hineinregulieren wollen, würden Teilbereiche mit gesetzlich festgelegten Mindeststandards geschaffen, die dem Grundgedanken der Teilbereiche widersprechen.

7.1.2.5 Umgehungsmöglichkeiten

Selbst wenn der Bundesgesetzgeber ungeachtet der geäußerten Bedenken mittels einer Änderung des Börsengesetzes zwingend ressourcenbezogene Standards in den Listingbedingungen der Premium Segmente vorschreiben würde, könnten die Resultate ernüchternd sein. Denn es steht den Börsen frei, von der Einrichtung solcher Segmente abzusehen und andere Gestaltungsmöglichkeiten zu nutzen. In die Satzungsautonomie der Börse und damit in das Ermessen des Börsenrats gestellt ist nämlich nicht nur die Ausgestaltung der zusätzlichen Voraussetzungen für die Zulassung von Aktien zum Börsenhandel und der weiteren Unterrichtungspflichten, sondern auch die Entscheidung darüber, ob überhaupt ein Teilbereich des regulierten Markts eingerichtet werden soll.[896]

Rechtlich zulässig ist es mithin auch, es bei dem allgemeinen regulierten Markt für Wertpapiere zu belassen und nach anderen juristischen Möglichkeiten zu suchen, ein Premium Segment einzurichten. Eine Blaupause hierfür gibt der Neue Markt in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Seinerzeit wurden Aktien zum Geregelten Markt, dem damaligen Grundsegment des öffentlich-rechtlich or-

---

894 S. Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 29.

895 S. näher Kap. 7.1.3.

896 Groß, Kapitalmarktrecht, § 42 BörsG Rn. 3. Schwark/Zimmer/Heidelbach, KMRK, § 42 BörsG, Rn. 18: Auch Dritte haben keinen Anspruch gegen die Börse auf Schaffung eines Teilbereichs oder auf eine besondere Ausgestaltung der Unterrichtungspflichten.

ganisierten Börsenhandels, zugelassen, dann aber in ein besonderes, vom Börsenträger gebildetes Segment des Freiverkehrs eingeführt, in dem erhöhte Qualitätsstandards (z.B. Pflicht zur Quartalsberichterstattung) existierten, wie sie dann später auch den Prime Standard prägten. Zwar ist der Börsenträger bei der Ausgestaltung eines solchen Qualitätssegments keineswegs völlig frei. Vielmehr müssen die Geschäftsbedingungen, die die Einbeziehung von Wertpapieren zum Handeln in § 48 Abs. 1 Satz 3 BörsG regeln, gemäß § 48 Abs. 1 Satz 1 BörsG von der Geschäftsführung der Börse gebilligt werden. Wenn freilich die Börse selbst wegen ihrer Verbindung mit dem Börsenträger ein Interesse daran hat, ein Premiumsegment im Freiverkehr einzurichten, hilft dieses Erfordernis einer Billigung wenig.

7.1.3 Kohärenz ressourcenbezogener Zulassungsbedingungen

Unterstellt die Einführung ressourcenbezogener Zulassungsbedingungen zum Aktienhandel wäre rechtlich und rechtspraktisch möglich, stellt sich die Frage, ob diese sich inhaltlich bruchlos in das materielle Börsen- und Kapitalmarktrecht einpassen lassen.

7.1.3.1 Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Infolge der Finanzmarkt- und Staatsschuldenkrise ist der europäische Gesetzgeber dabei, die Anforderungen an die Angemessenheit der Eigenmittel von Kreditinstituten (§ 10 KWG) zu verschärfen. Nicht ausgeschlossen ist es, dass diese Verschärfung es insbesondere kleineren und mittleren Unternehmen sowie jungen, innovativen und wachstumsstarken Unternehmen, deren gedeihliche Entwicklung sowohl der Europäischen Union als auch der Bundesregierung[897] wichtig ist, schwer macht, Kredite zu auskömmlichen Bedingungen zu erhalten. Das erhöht den Druck auf solche Unternehmen, den Kapitalmarkt zu nutzen. Zu beobachten ist beispielsweise, dass die Börsensegmente für Mittelstandsanleihen in den letzten Jahren stetig wachsen. Nun stehen Unternehmensanleihen nicht im Fokus der von Maß Ress unterbreiteten Vorschläge. Daher verfolgen die Gesetzgeber die Leitlinie, dass in Zeiten schwieriger werdenden kreditfinanzierten Unternehmenswachstums der Zugang zu den regulierten Kapitalmärkten nicht unangemessen erschwert werden sollte.

Außerdem müssen die hier untersuchten Vorschläge mit anderen Projekten im Bereich der Börsenregulierung abgestimmt werden. Dabei ist vor allem zu bedenken, dass seit dem Jahre 2009 die von der UNO initiierte und von renommierten Börsen getragene Sustainable Stock Exchanges Initiative existiert, die auf dem Feld von Environment, Social and Corporate Governance aktiv ist. Schließlich sollte auch das Rahmenwerk des International Integrated Reporting Council für einen integrierten Bericht unter Einschluss von Umweltdaten in den Blick genommen werden, an dessen Erprobungsphase sich auch die Deutsche Börse beteiligt hat.[898]

7.1.3.2 Kompatibilität mit den Zwecken des Kapitalmarkt-/Börsenrechts

Zweck des Kapitalmarktrechts ist der Schutz der Funktionsfähigkeit des Kapitalmarkts und als ein Reflex hiervon der Schutz des anlagesuchenden Publikums. Dem Funktionsschutz geht es um die institutionelle, die operationelle und die allokative Funktionsfähigkeit.[899] Institutionelle Funktionsfähigkeit erfordert beispielsweise, dass die betreffenden Wertpapiere vom Kapitalmarkt aufgenommen werden können. Deshalb verlangen §§ 5 Abs. 1 und 6 BörsZulVO, dass die Papiere zur Sicherung ihrer Fungibilität auf dem Sekundärmarkt (Börse) frei handelbar und zur Gewährleistung hinreichender Streuung ausreichend gestückelt sind.[900] Um solche Technizitäten geht es bei ressourcenbezogenen Listingbedingungen nicht. Deshalb ist zu fragen, ob diese Bedingungen mit dem operationalen und dem allokativen Funktionsschutz sowie mit dem Anlegerschutz gemäß §§ 42 Abs. 1 und 34 BörsG in Verbindung gebracht werden können. Bei allen diesen drei Elementen steht die Transparenz des Markts, insbesondere eine bestmögliche Information der Anleger (Publizität) im Vordergrund.[901] Vornehmlich geht es

---

897 Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, S. 141.
898 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 3.3.2014, 16.
899 Buck-Heeb, Kapitalmarktrecht, 6. Aufl. 2013, 3f.
900 Heidelbach, in: Schwark/Zimmer, KMRK, 2010, § 5 BörsZulV, Rn 1, § 6 BörsZulV, Rn. 1.
901 Buck-Heeb, Kapitalmarktrecht, 3 f.

darum, den Anlegern zu möglichst geringen Transaktionskosten, vor allem was die Informationsbeschaffung angeht, eine informierte Einschätzung der Risiken einer Investition in die betreffenden Papiere zu ermöglichen. Da die Informationen, die der Emittent von Gesetzes wegen dem Markt bereit zu stellen hat, die wirtschaftliche Lage seines Unternehmens betreffen oder in anderer Weise für die Kursentwicklung seiner Aktien erheblich sind, geht es bei den vorgenannten Risiken um die wirtschaftlichen Risiken einer Investition für den Anleger.

Will man nun ressourcenbezogene Zulassungsbedingungen in die geschilderte Zweckausrichtung des Kapitalmarktrechts einpassen, muss dargelegt werden können, dass solche Bedingungen mit jenem wirtschaftlichen Risiko in Verbindung gebracht werden können. Aus der Fülle der vorstellbaren ressourcenbezogenen Listingbedingungen, die jeweils für sich untersucht werden müssten, wird im Folgenden eine verpflichtende Teilnahme an dem Carbon Disclosure Projekt (CDP) behandelt. Bezüglich einer solchen Pflicht kann eine Einpassung in das Kapitalmarktrecht, freilich nur unter gewissen Vorbehalten, gelingen. Die berichtenden Unternehmen selbst nutzen die CDP-Daten etwa zur Entwicklung von Strategien zum Abbau von Treibhausgas-Emissionen und damit zur Lokalisierung von Kosten-Einsparungspotentialen. Institutionelle Investoren, unter ihnen mehr als 655 institutionelle Anleger weltweit, die zusammengenommen ein Vermögen von 78 Billionen US-Dollar verwalten, die das CDP als „Signatory Investors" unterstützen und deren Marktmacht stetig zunimmt (2011: 550 Investoren, Gesamtanlagevermögen: 71 Billionen US-Dollar), gebrauchen die Daten zur Bewertung langfristiger Chancen und Risiken ihrer Portfoliounternehmen und zur Festlegung ihrer Investmentstrategie.[902] Die Marktmacht dieser Investoren ist erheblich: Zu ihnen gehört auch Blackrock, der größte Vermögensverwalter weltweit, der auch Beteiligungen an den meisten großen DAX-Unternehmen hält. Legt man den Gesamtwert der Börsenkapitalisierung der DAX-30-Unternehmen (rund 1,03 Billionen Euro; Stand März 2014) zugrunde, reicht das von den Fonds gehaltene Vermögen rund fast sechzig Mal aus, die deutschen Blue Chips aufzukaufen. Hier besteht also ein *inhaltlicher* Zusammenhang mit der Publizität, die auf operationelle und allokative Funktionsfähigkeit der Kapitalmärkte sowie auf den Anlegerschutz abzielt, sowie eine marktmächtige Informationsnachfrage, die eine Teilnahme am CDP als Listingbedingung im Ausgangspunkt als kapitalmarktkompatibel erscheinen lassen.[903]

Eine solche Kapitalmarktkompatibilität reicht indes für sich genommen noch nicht aus, die Legitimität umweltbezogener Listingbedingungen zu begründen. Vielmehr muss der auch bei der autonomen Ausgestaltung der Teilbereiche zu beachtende Gesetzesvorrang und Gesetzesvorbehalt als Schranke hoheitlicher Satzungsgebung mitbedacht werden.[904] In den Gesetzesmaterialien heißt es hierzu: „Eine Umgestaltung oder weitreichende Erweiterung der im geltenden Recht ohnehin geregelten Publizität im Rahmen einer Satzung scheidet allerdings aus, da die wesentlichen Transparenzpflichten eines Unternehmens durch Gesetz festzulegen sind".[905] Die bisher „ohnehin geregelte Publizität" ist vornehmlich diejenige im Jahresfinanzbericht, im Halbjahresfinanzbericht und in dem Zwischenbericht der Geschäftsführung (§§ 37 v – x WpHG). Will man bei der Aufstellung umweltbezogener Listingbedingungen für einen Teilbereich dem vorstehend genannten Gesetzesvorbehalt genügen, ist es deshalb angezeigt, ressourcenbezogene Informationspflichten in diesen Berichten zu verankern; so geht etwa der noch zu behandelnde Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur Änderung der Rechnungslegungsrichtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG vor, der eine Umweltberichterstattung im Lagebericht vorsieht.[906] Freilich können solche Versuche nur bis zu der Grenze einer „weitreichenden Erweiterung" der gesetzlich vorgesehenen Informationspflichten gelingen.

---

902 Zahlen nach Carbon Disclosure Projekt, Investieren im Kontext von Klimaschutz, CDP Deutschland, Österreich, Schweiz 350, Klimawandel-Bericht 2012, Titelblatt; Carbon Disclosure Projekt 2011, Deutschland, Österreich, Titelblatt.

903 Nur am Rande sei darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung – umweltbezogener – Informationspflichten so erfolgen muss, dass – um das Entstehen von Informationsvorsprüngen einzelner Investoren zu verhindern – eine gleichzeitige Informationsmöglichkeit für alle Marktteilnehmer besteht.

904 Groß, Kapitalmarktrecht, 2016, § 42 BörsG, Rn. 4.

905 BT-Drucks. 14/8017, S. 72, 81.

906 S. zu diesem Kap. 7.3.

Allerdings sollte eine Regelwerksetzung, die die Spielräume der Marktteilnehmer, etwa durch Belastung mit zusätzlichen, durch Aufsicht verursachten Kosten einschränkt, nur erfolgen, wenn sie zur Erreichung gewichtiger Gemeinwohlziele *erforderlich* ist. Denn die Börse muss bei der Einrichtung der Teilbereiche das Prinzip der Verhältnismäßigkeit beachten.[907] Diese Erforderlichkeit ergibt sich auch nicht dadurch, dass die Unternehmen keinen Anreiz hätten, Informationen zur betrieblichen Ressourcennutzung freiwillig und in einer entsprechenden Qualität offenzulegen.[908] Nimmt man das Carbon Disclosure Projekt in den Blick, ist festzustellen, dass im Jahre 2012 alle 30 DAX-Unternehmen einschließlich der Deutsche Börse AG einen CDP-Bericht abgegeben haben. Die Rücklaufquote bei den MDAX- und TecDAX- Unternehmen, insgesamt 80 Unternehmen,[909] betrug immerhin noch rund 60 Prozent. Von den angefragten SDAX-Emittenten haben 40 Prozent geantwortet. Die Rücklaufquote bei den Emittenten, die in keinem der genannten Indizes – und auch nicht in SMI, ATX oder SMIM – vertreten sind, schwankte in den letzten Jahren zwischen 43, 27 und 35 Prozent (2012).[910] Aus diesen Zahlen zieht der CDP Klimawandel-Bericht Deutschland 2012 den Schluss, Unternehmen mit hoher Marktkapitalisierung seien eher bereit, Antworten im Carbon Disclosure Projekt zu geben als solche mit geringer Marktkapitalisierung.[911]

Dieser Befund zwingt zu einer Rechtsfolgenabschätzung. Bei Einführung einer Teilnahme am CDP als zwingender Voraussetzung für die Zulassung zum Prime Standard werden den Unternehmen mit hoher Marktkapitalisierung über Gebühren auf der Grundlage von § 17 Abs. 1 Nr. 1 BörsG die zusätzlichen Kosten einer Administrierung dieser Zulassungsbedingungen durch die Börse auferlegt. Da die großen Emittenten, die das CDP tragen, überwiegend auf freiwilliger Basis am CDP teilnehmen, ist an der Erforderlichkeit einer zwingenden Listingbedingung zu zweifeln. Daher ist fraglich, ob es verhältnismäßig ist, die Unternehmen die mit einer solchen Bedingung verbundenen Kosten tragen zu lassen. Bei kleineren und mittleren Emittenten steht – verfassungsrechtlich gesprochen – die *Geeignetheit* umweltbezogener Listingbedingungen zur Erreichung kapitalmarktrechtlicher Zwecke auf dem Prüfstand. Soweit die am CDP beteiligten Investoren überwiegend nur in Blue Chips investieren, kann eine Umweltberichterstattung kleiner Emittenten nichts zu einer besseren Informationseffizienz beitragen. Nicht auszuschließen ist deshalb, dass solche Listingbedingungen bei kleinen und mittleren Unternehmen nicht geeignet sind, dem „Schutz des Publikums“ gemäß § 42 Abs. 1 BörsG zu dienen, weshalb es dann an einer Kompetenz des Börsenrats fehlt, derartige Bedingungen in die Regelwerke über den Prime Standard zu implementieren. Nicht vergessen werden darf zudem, dass kleinere Emittenten völlig legal häufig downgraden, um strengeren und zudem kostenträchtigen Regeln auszuweichen. Das lässt dann zusätzlich an der Geeignetheit der betreffenden Bedingungen zur Herstellung einer besseren Informationslage für die Investoren zweifeln. Deshalb haben die befragten Mitarbeiter der Deutschen Börse die Einschätzung geäußert, das Freiwilligkeitsprinzip, wie es derzeit praktiziert werde, biete die größten Chancen dafür, dass sich die Teilnahme am CDP auf absehbare Zeit bei einer möglichst großen Zahl von im Prime Standard gelisteten Unternehmen durchsetze.

Zu beachten ist auch, dass die neuen Pflichten zur handelsrechtlichen Berichterstattung im Lagebericht des Unternehmens eine nichtfinanzielle Erklärung mit Angaben zu Umweltbelangen einschließlich einer Beschreibung der von der Gesellschaft in Bezug auf diese Belange verfolgten Politik verlangen.[912] Wollte nun eine Börse in einem Teilbereich inhaltsgleiche Informationspflichten installieren, würde es an der Geeignetheit entsprechender, die Emittenten belastender[913] Vorschriften mangeln.

---

907 Heidelbach, in: Schwark/Zimmer, KMRK, 2010, § 42 BörsG, Rn. 6.

908 So Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 22.

909 Davon im Jahr 2011 77 Emittenten angefragt.

910 Alle Zahlen nach Carbon Disclosure Projekt, Investieren im Kontext von Klimaschutz, CDP Deutschland, Österreich, Schweiz 350, Klimawandel-Bericht 2012, 20; Carbon Disclosure Projekt 2011, Deutschland/Österreich, 21.

911 CDP, Klimawandel-Bericht 2012, 20f.

912 S. zu diesen Pflichten Kap. 7.3.

913 Die Belastung tritt schon dadurch ein, dass die Emittenten zusätzlichen Verfahren unterworfen werden.

7.1.3.3 Wettbewerbsneutralität ressourcenbezogener Listingbedingungen

Kapitalmarktrechtliche Regeln sollten wettbewerblich neutral ausgestaltet sein, also so, dass sie nicht einzelne Marktteilnehmer gegenüber anderen Marktakteuren im Wettbewerb benachteiligen. Diese Vorgaben müssen auch auf dem Markt der Marktplätze gelten, auf dem nicht nur die Frankfurter Wertpapierbörse auftritt, sondern auch andere in- und ausländische Börsen sowie Multilateral Trading Facilities (MTF), die mit ihr im Wettbewerb stehen. Die wettbewerbliche Neutralität ist hinsichtlich der untersuchten Vorschläge gewährleistet, solange der Gesetzgeber den Börsen die Einführung umweltbezogener Listingbedingungen nicht zwingend vorschreibt. Denn dann bleibt es den Börsen überlassen, am Markt zu testen, ob sich umweltbezogene Listingbedingungen im Wettbewerb um Listings als vorteilhaft erweisen oder nicht. Sollten indes solche Listingbedingungen an allen deutschen Börsen und in allen ihren öffentlich-rechtlichen Marktsegmenten verbindlich werden,[914] sind unangemessene Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten.

Auf diesem Markt für Listings, der längst ein weltweiter Markt geworden ist,[915] wären ausländische Börsen zum Schaden des deutschen Kapitalmarkts im Vorteil, wenn sich erweisen sollte, dass umweltrelevante Listingbedingungen von den Emittenten nicht angenommen werden. Ferner muss bedacht werden, dass die Märkte für Finanzinstrumente längst nicht mehr von den in- oder ausländischen Börsen dominiert werden. Vielmehr haben angelsächsisch geprägte MTF nach der Abschaffung des Börsenzwangs mit beträchtlicher Geschwindigkeit erhebliche Marktanteile erobert.[916] Nach geltendem europäischem Kapitalmarktrecht besitzen diese MTF zwar keine Zulassungsbefugnisse.[917] Andere Jurisdiktionen haben indes ihren MTF das Listinggeschäft schon erlaubt.[918] Auch in Europa hat es eine diesbezügliche Diskussion schon gegeben. Sollten sich Bestrebungen, auch den MTF wie etwa dem marktmächtigen Handelsplatz Bats die Abwicklung von Börsengängen zu gestatten, durchsetzen, wären Wettbewerbsnachteile für die deutschen Börsen wahrscheinlich.

7.1.3.4 Handhabbarkeit durch die Börse

Sollte es ungeachtet der vorgebrachten Vorbehalte den Börsen angesonnen werden, umweltbezogene Listingbedingungen in den Regelwerken ihrer Premium Segmente zu verankern oder sollte der Börsenrat selbst dies für tunlich halten, muss darauf geachtet werden, dass die Handhabbarkeit dieser Bedingungen gewährleistet ist. Das wirft zunächst die Frage auf, nach welchen Kriterien der Börsenrat diejenigen ressourcenrelevanten Aspekte auswählen sollte, die dann zu Listingbedingungen erhoben werden sollen. Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass bei den Mitgliedern des Börsenrats wenig fachliche Kompetenz in Ressourcenschutzfragen vorhanden sein wird. Auch bei den drei Aufsichtsbehörden, der Börsenaufsichtsbehörde, der Börsengeschäftsführung und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) ist keine Expertise für Ressourcenschutz vorhanden. Auch würden die Grenzen zwischen Ministerialverwaltung und funktionaler Selbstverwaltung unsystematisch verwischt, wenn man die Ausführung von Regelungen über die Teilbereiche den Aufsichtsbehörden übertragen würde.

Daher ist zu empfehlen, die Prüfung, ob ressourcenbezogene Zulassungsfolgepflichten eigehalten werden, auf formale Kriterien einzugrenzen. Ein allzu inhaltlich verdichteter Prüfungsauftrag dürfte die Kompetenzen der Börsengeschäftsführung überfordern. Eine an formalen Kriterien ausgerichtete Prüfung ist ohne weiteres kapitalmarktrechtskompatibel. Ein Beispiel für eine solche Prüfung ist die Prüfung eines Wertpapierverkaufsprospekts durch die BaFin, die seiner formalen Billigung vorangeht. Die

---

914 Dies schlagen Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 30, 54f. wohl vor.

915 S. etwa die weltweiten Aktivitäten der Hong Kong Exchange im Bereich des Listings: Sester, Rechtsrahmen für Erst- und Zweitlistings an der Hong Kong Exchange (HKEx), Corporate finance law 2011, 169. Zu den Bemühungen der USA, die US-Kapitalmärkte mittels des auch für ausländische Gesellschaften interessanten Jumpstart Our Business Startups (JOBS) Act zu beleben, durch den Listingbedingungen abgesenkt werden, s. Basnage/Huertas, Corporate finance law 2012, 332.

916 Hammen, Börsen und multilaterale Handelssysteme im Wettbewerb, 2011, 19 ff. Zu den aktuellen Marktanteilen des mittlerweile zur voll regulierten Börse gewordenen Handelsplatzbetreibers Bats Chi-X s. Börsen-Zeitung vom 8.1.2013, 4.

917 S. Hammen, Börsen und multilaterale Handelssysteme im Wettbewerb, 114f.

918 SEC genehmigt IPOs auf Bats, Börsen-Zeitung vom 1.9.2011, 3.

BaFin prüft diesen Prospekt auf Vollständigkeit sowie auf Kohärenz und Verständlichkeit der vorgelegten Informationen gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 WpPG. Die Behörde prüft jedoch nicht, ob die Angaben in dem Prospekt inhaltlich richtig sind.[919]

7.1.4 Schwierige Umsetzung ressourcenrelevanter Listingbedingungen

Die Einstellung ressourcenbezogener Listingbedingungen in die Regelwerke des Prime Standard kann nur vom Börsenrat in der Börsenordnung vorgenommen werden. Der Börsenrat ist wegen der ihm und der Börse zustehenden Satzungsautonomie nicht verpflichtet, solche Listingbedingungen in die Börsenordnung aufzunehmen. Die Börsenaufsichtsbehörde besitzt keine rechtliche Handhabe, den Börsenrat zur Einführung solcher Bedingungen zu zwingen. Gesetzliche Vorgaben durch den Bundesgesetzgeber widersprechen dem in § 42 BörsG manifest gewordenen Gedanken, den Börsen wegen ihrer größeren Sachnähe einen Bereich, eben die Teilsegmente höherer Qualität, zur autonomen Gestaltung zu überlassen.

Sollte der Börsenrat einer Aufnahme umweltbezogener Listingbedingungen in die Börsenordnung für die Teilbereiche näher treten wollen, muss darauf geachtet werden, dass nur solche Bedingungen in Betracht gezogen werden dürfen, die dem „Schutz des Publikums“ (§ 42 Abs. 1 BörsG) dienen. Hierzu können je nach Einzelfall durchaus ressourcenbezogene Informations- oder Berichtspflichten zählen, soweit sich bei ihnen ein ausreichend ausgeprägter Kapitalmarktbezug dartun lässt. Bei einer Einführung solcher Bedingungen muss der Börsenrat aber Gesichtspunkte der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit gewichten. In jedem Fall muss ein Verfahren entwickelt werden, das es dem Börsenrat ermöglicht, eine sachgerechte Auswahl einer Listingbedingung aus dem Kreis der in Betracht zu ziehenden ressourcenbezogenen Zulassungsvoraussetzungen und Informationspflichten zu treffen. Die Überwachung ihrer Einhaltung durch die Börsengeschäftsführung sollte auf die Abfragung formaler Kriterien beschränkt bleiben.

Die Einführung ressourcenrelevanter Listingbedingungen ist somit rechtlich und praktisch äußerst schwierig, wenig wahrscheinlich und allenfalls beschränkt möglich. Viele der genannten Einschränkungen der Überprüfung und Durchsetzung gelten auch für die Einrichtung eines freiwilligen Öko-Marktsegments, in dem ressourcenbezogene Berichte zur Voraussetzung der Teilnehme wären. Da mit den handelsrechtlichen Offenlegungspflichten vergleichbare Effekte erzielt werden können, sind die Anstrengungen eher darauf zu richten, für diese aussagekräftige Indikatoren zu finden und durchzusetzen.[920]

7.2 Risikomanagement und Schutz natürlicher Ressourcen

Der Ressourcenschutz könnte durch Unternehmen des Finanzsektors gefördert werden, wenn sie in ihrem Risikomanagement ressourcenbezogene Risiken mit berücksichtigen müssten. Da natürliche Ressourcen durch menschliche Tätigkeiten vielen – auch weitreichenden und langfristigen, aber auch heftigen und unvorhersehbaren – Veränderungen ausgesetzt sind, unterliegen Unternehmen, die natürliche Ressourcen in starkem Maß verbrauchen, in besondere Weise ressourcenbezogenen Risiken. Werden diese Risiken auch von den Kreditgebern oder Investoren dieser Unternehmen berücksichtigt, werden sie diesen Unternehmen Kredite nur zu höheren Zinsen anbieten oder in sie nur noch zurückhaltend oder gar nicht mehr investieren. Dies könnte einen starken Druck auf diese Unternehmen ausüben, ressourcenschonender zu wirtschaften.

Im Folgenden wird daher untersucht, inwieweit ressourcenbezogene Risiken bereits von den bestehenden rechtlichen Mindestanforderungen an das Risikomanagement der Finanzwirtschaft erfasst

[919] Heidelbach, in: Schwark/Zimmer, KMRK, 2010, § 13 WpPG, Rn. 10 – 14.
[920] S. Kap. 7.3.

werden, und geprüft, ob und inwieweit sie sich rechtspolitisch durch Änderung der Regelungen zum Risikomanagement erfassen lassen.[921]

7.2.1 Bestehende Anforderungen an das Risikomanagement

Mindestanforderungen an das Risikomanagement sind im Bereich der Finanzwirtschaft von Kredit- und Finanzdienstleistungsinstituten (im Folgenden Institute genannt), Versicherungsunternehmen und Kapitalverwaltungsgesellschaften zu beachten.

7.2.1.1 Kredit- und Finanzdienstleistungsinstitute

Neben allgemeinen organisatorischen Pflichten von Instituten etwa aus § 91 Abs. 2 AktG, § 34 GenG und § 53 HGrG ergeben sich darüber hinausgehende[922] besondere Organisationspflichten aus dem Kreditwesengesetz (KWG).

7.2.1.1.1 Kreditwesengesetz

Nach § 25a Abs. 1 Satz 1 KWG muss ein Institut über eine ordnungsgemäße Geschäfts-organisation verfügen, die die Einhaltung der vom Institut zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen und der betriebswirtschaftlichen Notwendigkeiten gewährleistet.[923] Eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation muss nach § 25a Abs. 1 Satz 3 KWG insbesondere ein angemessenes und wirksames Risikomanagement umfassen, auf dessen Basis ein Institut die Risikotragfähigkeit laufend sicherzustellen hat. Diese Klarstellung erfolgte infolge der Finanzmarktkrise 2007/2008 mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Stärkung der Finanzmarkt- und der Versicherungsaufsicht[924] am 1. August 2009. Dabei umfasst das Risikomanagement nach Satz 3 Halbs. 2 Nr. 3 b) insbesondere die Einrichtung interner Kontrollverfahren mit einem internen Kontrollsystem und einer internen Revision. Das interne Kontrollsystem muss insbesondere Prozesse zur Identifizierung, Beurteilung, Steuerung sowie Überwachung und Kommunikation der Risiken entsprechend den in Art. 76 bis 87 der Eigenkapital(adäquanz)-Richtlinie (Capital Requirements Directive (CRD) IV)[925] niedergelegten Kriterien umfassen.

7.2.1.1.2 Europarechtliche Vorgaben

Dabei wird nach Art. 79 - 87 CRD IV zwischen Kredit- und Rest-, Konzentrations-, Verbriefungs-, Markt-, Zinsänderungs-, operationellen, Liquiditäts- und Risiken einer übermäßigen Verschuldung unterschieden. Nähere Begriffsbestimmungen finden sich in der Richtlinie selbst nicht.[926] Zu beachten sind daneben allgemein aber die detaillierten Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 575/2013. § 25a Abs.

---

921 Das folgende Kapitel beruht zu weiten Teilen auf dem Gutachten von Dr. Matthias Söhner, Rechtsanwalt und Lehrbeauftragter Universität Kassel, „Risikomanagement und Schutz natürlicher Ressourcen“ vom Juni 2014, das er für das Projekt „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ erstellt hat.

922 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl. 2012, § 25a Rn 4.

923 Allgemein dazu Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl. 2012, § 25a Rn 1 ff.

924 BGBl. I 2009, 2305 ff.

925 Richtlinie 2013/36/EU vom 26.6.2013 über den Zugang zur Tätigkeit von Kreditinstituten und die Beaufsichtigung von Kreditinstituten und Wertpapierfirmen, EU ABl. L 176 vom 27.6.2013, 338 ff.

926 Lediglich operationelle Risiken werden in Art. 3 Abs. 1 Nr. 48 CRD IV, Art. 4 Abs. 1 Nr. 52 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 definiert als „das Risiko von Verlusten, die durch die Unangemessenheit oder das Versagen von internen Verfahren, Menschen und Systemen oder durch externe Ereignisse verursacht werden, einschließlich Rechtsrisiken“ und Risiken einer übermäßigen Verschuldung (Art. 3 Abs. 1 Nr. 57 CRD IV, Art. 4 Abs. 1 Nr. 94 der Verordnung (EU) Nr. 575/2013) als „das Risiko, das aus der Anfälligkeit eines Instituts aufgrund seiner Verschuldung oder Eventualverschuldung erwächst und möglicherweise unvorhergesehene Korrekturen seines Geschäftsplans erfordert, einschließlich der Veräußerung von Aktiva in einer Notlage, was zu Verlusten oder Bewertungsanpassungen der verbleibenden Aktiva führen könnte“.

1 KWG gilt über § 33 Abs. 1 Satz 1 Wertpapierhandelsgesetz (WpHG) auch für Wertpapierdienstleistungsunternehmen.[927] Mit der CRD IV wird die Bankenregulierung „Basel III“[928] des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht auf EU-Ebene umgesetzt.[929] Danach soll eine Bank alle wesentlichen Risiken bei der Bestimmung beachten, ob eine adäquate Ausstattung mit Eigenkapital vorhanden ist.[930] Ausdrücklich genannt werden Kredit-, operationelle, Markt-, Zinsänderungs-, Liquiditäts- und andere Risiken wie etwa Reputations- oder strategische Risiken. Die Liste ist nicht abschließend. Marktrisiko wird definiert als das Verlustrisiko, dass sich aus der Veränderung von Marktpreisen ergibt.[931] Operationelle Risiken seien Verlustrisiken infolge inadäquater oder verfehlter interner Prozesse, menschlichen Verhaltens oder externer Ereignisse einschließlich rechtlicher Risiken.[932] Nur konsequent ist es daher, zu fordern, dass sämtliche Geschäftsvorgänge auf ihre rechtliche Relevanz und mögliche rechtliche Risiken zu überprüfen sind.[933] Was unter operationellen Risiken indes konkret zu verstehen ist, kann nach Art. 85 Abs. 1 Satz 2 CRD IV von Institut zu Institut bis zu einem gewissen Umfang unterschiedlich bestimmt werden. Dies ändert aber nichts daran, dass die wesentlichen operationellen Risiken und die signifikantesten Ursachen für schwere operationelle Verluste vollständig erfasst sein sollen. Der Basler Ausschuss für Bankenaufsicht nennt insoweit ausdrücklich u.a. Erdbeben, Feuer und Fluten. Dabei erkennt er an, dass nicht alle Risiken präzise messbar sind, verlangt aber, dass Modelle entwickelt werden, um solche Risiken zu schätzen.[934] Ein Hinweis auf strategische und Reputationsrisiken ergibt sich aus dem Versicherungsaufsichtsrecht:[935] Strategisch ist ein Risiko, wenn es aus strategischen Geschäftsentscheidungen folgt. Ein Reputationsrisiko ergibt sich demgegenüber aus einer möglichen Beschädigung des Unternehmensrufs wegen einer negativen öffentlichen Wahrnehmung. Diese Vorgaben finden ihre Grenze freilich am Rand des wissenschaftlich-technisch Machbaren, mithin mit den tatsächlichen Möglichkeiten, entsprechend genaue Modelle hinreichend effizient zu entwickeln und umzusetzen.

7.2.1.1.3 Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk)

Einen Rahmen für die Ausgestaltung des Risikomanagements gibt das Rundschreiben 10/2012 (BA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk) der BaFin vor. Diese normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift[936] betrifft das Management der für das Institut wesentlichen Risiken. Grundsätzlich sind nach dem Allgemeinen Teil 2.2 Nr. 1 zumindest die folgenden Risiken als wesentlich einzustufen: Adressenausfall- (Kredit-; einschließlich Länder-), Marktpreis-, Liquiditäts- und operationelle Risiken. Aber auch für Risiken, die als nicht wesentlich eingestuft werden, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen. Als Adressenausfallrisiken werden die Risiken angesehen, dass ein Schuldner des Instituts nicht (fristgerecht) leistet, das Institut einem Gläubiger wegen der Nichtleistung eines Dritten leisten muss oder das Risiko einer Wertverschlechterung aus Beteiligungen.[937] Damit handelt es sich um ein sehr bedeutendes Risiko und umfasst etwa den Fall, dass ein Kreditnehmer des Instituts

---

927 Wertpapierdienstleistungsunternehmen sind Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und nach § 53 Abs. 1 Satz 1 KWG tätige Unternehmen, die Wertpapierdienstleistungen allein oder zusammen mit Wertpapiernebendienstleistungen gewerbsmäßig oder in einem Umfang erbringen, der einen in kaufmännischer Weise eingerichteten Geschäftsbetrieb erfordert (§ 2 Abs. 4 WpHG).

928 Basel Committee on Banking Supervision, Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, 2011, Nr. 7: “The Basel Committee is raising the resilience of the banking sector by strengthening the regulatory capital framework, building on the three pillars of the Basel II framework.”

929 S. Erwägungsgrund 79 und 80 CRD IV.

930 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 732: “All material risks faced by the bank should be addressed in the capital assessment process.”

931 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 683(i).

932 S. auch Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl. 2012, § 25a Rn. 361.

933 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 374.

934 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 732.

935 S. MaRisk VA Teil 5.2; zum Ganzen s. Kap. 7.2.2.2.

936 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 99.

937 S.. MaRisk VA Teil 5.2; Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 267.

„ausfällt". Marktpreisrisiken umfassen Kurs-, Zinsänderungs-, Währungs- und Marktpreisrisiken aus Warengeschäften unter Einschluss von Stromderivaten und CO_2-Emissionszertifikaten.[938] Dabei gilt es zu beachten, dass die genannten Risiken sich gegenseitig bedingen können und nicht unabhängig nebeneinander stehen. So kann etwa der Ausfall eines Kreditnehmers zu einem Liquiditätsengpass für das Institut führen. Daher sind auch bei der Beurteilung des Liquiditätsrisikos institutseigene und marktweite Ursachen zu berücksichtigen.[939] Welche Ursachen damit gemeint sind, wird in den MaRisk nicht genannt. Denkbar kann aber beispielsweise auch ein Kursverfall auf den Sekundärmärkten für Wertpapiere der Liquiditätsreserve[940] sein. Gerade für die operationellen Risiken ist eine enge Wechselwirkung zu den Kredit- und Marktpreisrisiken kennzeichnend.[941]

7.2.1.1.4 Rechtsfolgen von Managementverstößen

Die BaFin kann nach § 25a Abs. 2 Satz 2 Alt. 1 KWG gegenüber einem Institut im Einzelfall Anordnungen treffen, die geeignet und erforderlich sind, ein angemessenes und wirksames Risikomanagement sicherzustellen.[942] Ordnungswidrig handelt nach § 56 Abs. 2 Nr. 3 f) KWG, wer einer solchen Anordnung vorsätzlich oder fahrlässig zuwiderhandelt. Dies kann nach Abs. 6 Nr. 1 mit einer Geldbuße bis zu fünf Millionen Euro geahndet werden. Die Geschäftsleiter der Institute und des übergeordneten Unternehmens haben dafür Sorge zu tragen, dass die wesentlichen Risiken des Instituts, insbesondere Adressenausfall-, Marktpreis-, Liquiditäts- und operationelle Risiken, regelmäßig und anlassbezogen im Rahmen einer Risikoinventur identifiziert und definiert werden.[943] Versäumen sie diese Pflicht, kann die BaFin, unabhängig von anderen Maßnahmen nach dem Kreditwesengesetz anordnen, dass geeignete Maßnahmen ergriffen werden, um die festgestellten Mängel innerhalb einer angemessenen Frist zu beseitigen (§ 25a Abs. 4c KWG) und in Ausnahmefällen auch einen anderen Geschäftsleiter einsetzen (§ 25a Abs. 5 KWG). Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird nach § 54a Abs. 1 und 3 KWG bestraft, wer nach dem genannten Verstoß dieser vollziehbaren Anordnung zuwiderhandelt und hierdurch eine Bestandsgefährdung des Instituts, des übergeordneten Unternehmens oder eines gruppenangehörigen Instituts herbeiführt.

7.2.1.1.5 Ressourcenbezogene Risiken

Ressourcenbezogene Risiken unter dem geltenden Regime zu erfassen, ist auf verschiedene Weise denkbar. Zunächst kommt in Betracht, sie unter die klassischen Kredit- und Marktrisiken zu zählen.[944] Werden etwa Rohstoffe zu sehr ausgebeutet oder verlieren Flächen durch den Klimawandel ihre Ertragsfähigkeit, können Preise steigen oder sinken. Die auf stabile Preise angewiesenen Unternehmen können dadurch unter wirtschaftlichen Druck geraten und ihre Kredite nicht mehr zurückzahlen. Dadurch entstehen ein Marktrisiko und ein Kreditrisiko. Ressourcenbezogene Risiken können aber auch operationelle Risiken darstellen. Naheliegend ist insoweit neben einem Verlustrisiko infolge (unternehmens-)externer Ereignisse jedenfalls mittelbar auch ein solches infolge menschlichen Fehlverhaltens. Denkbar ist ferner, ressourcenbezogene Risiken als Reputationsrisiken zu begreifen.[945] Mahnendes Beispiel dafür ist etwa der Ansehensverlust von British Petroleum nach der Ölkatastrophe im Golf von Mexiko im Jahr 2010. Auch die Einordnung ressourcenbezogener Risiken unter die anderen einschlägigen Risikokategorien ist jedenfalls mittelbar denkbar.

---

938 S. MaRisk VA Teil 5.2; Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 290.
939 MaRisk BTR 3.1, Tz. 8.
940 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 340.
941 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 376.
942 Die BaFin bewertet, ob die Institute ein angemessenes und wirksames Risikomanagement und eine solide Risikoabdeckung gewährleisten (s. § 6b Abs. 2 Satz1 KWG).
943 S. § 25a Abs. 4a Nr. 2 a) bzw. 4b Satz 2 Nr. 2 a) KWG
944 So bereits Onischka/Fucik, Climate change is still underestimated by the financial markets, 2008, 6f.
945 Siehe auch Securities and Exchange Commission, Interpretative Guidance Regarding Disclosure Related to Climate Change, 2010, 26.

7.2.1.2 Versicherungsunternehmen

Neben den wie für Institute geltenden allgemeinen organisatorischen Pflichten von Versicherungsunternehmen ergeben sich darüber hinausgehende besondere Organisationspflichten aus dem Versicherungsaufsichtsgesetz (VAG). Nach § 64a Abs. 1 Satz 1 VAG müssen Versicherungsunternehmen[946] über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen, welche die Einhaltung der von ihnen zu beachtenden Gesetze und Verordnungen sowie der aufsichtsbehördlichen Anforderungen gewährleistet. Eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation setzt neben einer dem Geschäftsbetrieb angemessenen ordnungsgemäßen Verwaltung und Buchhaltung insbesondere ein angemessenes Risikomanagement voraus (Satz 3). Das Risikomanagement erfordert nach Satz 4 Nr. 3 b), c) sowie Nr. 4 insbesondere die Einrichtung eines geeigneten internen Steuerungs- und Kontrollsystems, das angemessene, auf der Risikostrategie beruhende Prozesse umfasst, die eine Risikoidentifikation, -analyse, -bewertung, -steuerung und -überwachung enthalten, sowie eine interne Revision, die die gesamte Geschäftsorganisation des Unternehmens überprüft. Ein angemessenes Risikomanagement der wesentlichen Risiken müssen nach Abs. 2 auch übergeordnete (beteiligte) Unternehmen einer Versicherungsgruppe sicherstellen. Damit werden inhaltlich weitgehend die entsprechenden Regelungen des Kreditwesengesetzes übernommen.[947] Sie gelten über §§ 113 Abs. 1 und 118b Abs. 1 VAG auch für Pensionsfonds und Pensionskassen und über § 25 Abs. 1 Satz 2 Finanzkonglomerate-Aufsichtsgesetz für Finanzkonglomerate.

Konkretisierend ist insoweit das Rundschreiben 3/2009 (VA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement (MaRisk VA) der BaFin heranzuziehen. Deren Vorgaben betreffen das Management wesentlicher Risiken. Risiko ist danach allgemein die Möglichkeit des Nichterreichens eines „explizit formulierten oder sich implizit ergebenden" Ziels; wesentlich ist es dann, wenn es sich nachhaltig negativ auf die Wirtschafts-, Finanz- oder Ertragslage des Unternehmens auswirken kann (Teil 5.1). „Mindestens" zu berücksichtigen sind nach Teil 5.2: das versicherungstechnische-, Markt-, Kredit- (einschließlich Länder-), operationelle-, Liquiditäts-, Konzentrations-, strategische- und Reputationsrisiko. Das versicherungstechnische Risiko ist danach das zufalls-, irrtums- oder änderungsbedingte Abweichen des tatsächlichen vom erwarteten Aufwand für Schäden und Leistungen. Strategisch ist ein Risiko, wenn es sich aus strategischen Geschäftsentscheidungen ergibt. Ein Reputationsrisiko folgt aus einer möglichen Beschädigung des Unternehmensrufs wegen einer negativen öffentlichen Wahrnehmung. Soweit die vorgenannten Risiken berücksichtigt werden, können Unternehmen auch eine andere Risikokategorisierung vornehmen. Dem Bankenaufsichtsrecht grundsätzlich entsprechende Rechtsfolgen gelten auch im Versicherungsaufsichtsrecht.

Auch insoweit können daher ressourcenbezogene Risiken bereits unter dem geltenden Regime erfasst werden.[948] Dabei können sie insbesondere auch versicherungstechnische Risiken darstellen. Es kommt in Betracht, dass ein Versicherungsunternehmen direkt gegen ressourcenbezogene Risiken versichert oder indirekt sich ein von der Versicherung mit abgedecktes Risiko durch den Eintritt eines ressourcenbezogenen Risikos realisiert. Wird etwa gegen eine drohende Kontamination des Bodens oder Grundwassers mit Chemikalien, gegen Hochwasser, gegen den Befall eines Baumbestands durch Borkenkäfer oder gegen eine Ölkatastrophe versichert, handelt es sich dabei um versicherungstechnische Risiken eines Versicherungsunternehmens. Freilich kommen auch an dieser Stelle eine Einordnung als Markt- und Kreditrisiko in Betracht. Ressourcenbezogene Risiken können aber auch den strategischen Risiken unterfallen. Denkbar ist etwa der Fall, dass ein Versicherungsunternehmen entscheidet, Versicherungen gegen bestimmte ressourcenbezogene Risiken anzubieten, die dann häufiger eintreten als ursprünglich antizipiert.

---

946 Nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 VAG Unternehmen, die den Betrieb von Versicherungsgeschäften zum Gegenstand haben und nicht Träger der Sozialversicherung sin).

947 Begr. RegE, BT-Drs. 16/6518, 15; s. auch Laars, VVG, 2. Aufl., 2013, § 64a Rn. 1.

948 S. bereits Acker et al., Umweltschutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, 59.

7.2.1.3 Kapitalverwaltungsgesellschaften (Kapitalanlagegesellschaften)

Entsprechende Überlegungen gelten auch für Kapitalverwaltungsgesellschaften (Verwaltern von Investmentfonds).[949] Da es nicht auf ihre Rechtsform und -struktur[950] ankommt, sind neben den wie für Institute und Versicherungsunternehmen geltenden allgemeinen organisatorischen Pflichten die darüber hinausgehenden besonderen Organisationspflichten aus dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB) zu beachten.[951]

Eine Kapitalverwaltungsgesellschaft muss nach § 28 Abs. 1 Satz 1 KAGB über eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation verfügen, die die Einhaltung der von der Kapitalverwaltungsgesellschaft zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen gewährleistet. Eine ordnungsgemäße Geschäftsorganisation umfasst nach Satz 2 Nr. 1 insbesondere ein angemessenes Risikomanagementsystem, das insbesondere gewährleistet, dass die für die jeweiligen Anlagestrategien wesentlichen Risiken der Investmentvermögen jederzeit erfasst, gemessen, gesteuert und überwacht werden können (§ 29 Abs. 2 Satz 1 KAGB). Für Kapitalverwaltungsgesellschaften, die mindestens einen Alternativen Investmentfonds (AIF) verwalten, bestimmen sich für die von ihnen verwalteten AIF[952] die Kriterien für die Risikomanagementsysteme nach § 29 Abs. 5 Nr. 1 KAGB. Angesprochen sind die Markt-, Liquiditäts- und Gegenpartei- sowie alle sonstigen relevanten Risiken, einschließlich operationeller Risiken. Definiert werden diese Risiken in § 5 Abs. 3 der BaFin-Verordnung zur Konkretisierung der Verhaltensregeln und Organisationsregeln nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (BaFin-Verordnung), adressiert an Kapitalverwaltungsgesellschaften bei der Verwaltung von „Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapiere“ (OGAW) und Publikums-AIF. Spezial-AIF werden daher nicht erfasst.[953]

Für das Risikomanagement ist das Rundschreiben 5/2010 (WA) – Mindestanforderungen an das Risikomanagement für Investmentgesellschaften (InvMaRisk) der BaFin heranzuziehen.[954] Grundsätzlich sind nach Teil 4.1 Nr. 2 zumindest die folgenden Risiken als wesentlich einzustufen: Adressenausfall-, Marktpreis-, Liquiditäts- und operationelle Risiken. Aber auch für Risiken, die als nicht wesentlich eingestuft werden, sind angemessene Vorkehrungen zu treffen. Dabei gilt grundsätzlich das bereits zu Instituten und Versicherungsunternehmen Gesagte. Ressourcenbezogene Risiken können sowohl den Marktpreis- als auch den operationellen Risiken zugeordnet werden.[955]

Kapitalverwaltungsgesellschaften sind nach § 26 Abs. 2 KAGB insbesondere auch dazu verpflichtet, ihrer Tätigkeit ehrlich, mit der gebotenen Sachkenntnis, Sorgfalt und Gewissenhaftigkeit und redlich nachzugehen (Nr. 1) sowie im besten Interesse der von ihr verwalteten Investmentvermögen oder deren Anleger und der Integrität des Markts zu handeln (Nr. 2). Wenn eine Gesellschaft „nachhaltig“ gegen die genannten KAGB-Vorschriften verstößt, kann die BaFin ihr nach § 39 Abs. 3 Nr. 5 KAGB die Erlaubnis entziehen oder nach § 40 Abs. 1 KAGB die Abberufung der verantwortlichen Geschäftsleiter verlangen und ihnen die Ausübung ihrer Tätigkeit untersagen.

Auch bei Kapitalverwaltungsgesellschaften können ressourcenbezogene Risiken bereits unter dem geltenden Regime erfasst werden. Es spricht auch viel dafür, dass ressourcenbezogene Risiken im Rahmen der allgemeinen Sorgfaltspflicht des § 26 KAGB zu berücksichtigen sind. Ressourcenbezogene Risiken sind danach sowohl im Interesse der Integrität des Markts[956] als auch spiegelbildlich im Inte-

---

949 Kapitalverwaltungsgesellschaften sind Unternehmen, deren Geschäftsbetrieb darauf gerichtet ist, inländische Investmentvermögen, EU-Investmentvermögen oder ausländische AIF zu verwalten (§ 17 Abs. 1 Satz 1 KAGB.

950 BaFin, Auslegungsschreiben zum Anwendungsbereich des KAGB und zum Begriff des „Investmentvermögens“ vom 14.6.2013; s. auch Hartrott/Goller, BB 2013, 1603f.

951 S. näher dazu Sprengnether/Wächter, WM 2014, 877 ff.

952 S. § 1 Abs. 3 i.V.m. Abs. 2 und 1 KAGB.

953 So bereits Sprengnether/Wächter, WM 2014, 877, 885.

954 S. auch Sprengnether/Wächter, WM 2014, 877, 883: für OGAW „fragliche“ Anwendbarkeit.

955 Acker et al., Umweltschutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, 55 (noch zur Vorgängervorschrift § 9a InvG; zweifelnd indes betreffend ressourcenbezogene Risiken, die sich auf unklare Haftungsfragen wie etwa emissionsbedingte Klimaschäden beziehen).

956 Acker et al., Umweltschutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, 54 (noch zur Vorgängervorschrift § 9 InvG).

resse einzelner Anleger zu beachten. Die Praxis sieht auch hier freilich anders aus. In der Unternehmenswirklichkeit werden ressourcenbezogene Risiken im Vergleich zu anderen Risiken eher vernachlässigt.

7.2.1.4 Zwischenergebnis

Ressourcenbezogene Risiken werden bereits als klassische Kredit- und Marktrisiken von den Mindestanforderungen an das Risikomanagement erfasst. Sie können aber auch ein operationelles Risiko darstellen. Denkbar ist auch, ressourcenbezogene Risiken als Reputationsrisiken zu begreifen. Außerdem ist die Einordnung ressourcenbezogener Risiken unter die anderen einschlägigen Risikokategorien jedenfalls mittelbar denkbar. Für Versicherungsunternehmen können sie insbesondere auch versicherungstechnische- oder strategische Risiken darstellen.

7.2.2 Stärkung des Ressourcenschutzes im Risikomanagement

Ungeachtet dessen, dass ressourcenbezogene Risiken bereits von den geltenden Risikomanagement-Regeln erfasst sind, lohnt es sich darüber nachzudenken, ob und inwieweit eine Anpassung der bestehenden Vorschriften erfolgen kann, um eine effektivere Berücksichtigung derartiger Risiken zu erreichen. Ein Blick in andere Rechtsordnungen mit etablierten Finanzdienstleistungssektoren ist dabei nur sehr beschränkt hilfreich. So sind die entsprechenden Regelungen im Vereinigten Königreich[957] wegen der gemeinsamen europarechtlichen Vorgaben soweit ersichtlich vergleichbar. Auch in den USA mit ihren meist detaillierten rechtlichen Bestimmungen wird das Risikomanagement von der (späten) Umsetzung von Basel II bestimmt[958] und verhält sich ebenfalls nicht zu ressourcenbezogenen Risiken.

7.2.2.1 Öffnungsklausel für alternative Risikomodelle

Den Instituten ist es mit dem sog. IRB-Ansatz (*Internal ratings-based (IRB) approach*) erlaubt, eigene Risikoparameter zu benutzen, um das individuell erforderliche Mindestkapital zu berechnen. Daher ist die Möglichkeit der Verwendung des IRB-Ansatzes vorteilhaft für das Institut. Um dieses Modell nutzen zu können, muss ein Institut aber bestimmte Mindestanforderungen erfüllen. Basel II sieht vor, dass es u.a. angemessener Stresstests bedarf, um einen adäquaten Eigenkapitalanteil des jeweiligen Instituts zu bestimmen. Damit muss es möglich sein, Veränderungen des wirtschaftlichen Umfelds ermitteln zu können, die Kreditrisiken auslösen können. Dazu zählt, dass Schätzungen historisch und empirisch belegt und für die Modelle ausreichend Daten verwendet werden, um konservativ, statistisch signifikant und robust Verluste schätzen zu können. Anderenfalls wird vermutet, dass die verwendeten Modelle optimistische Ergebnisse liefern, es sei denn, sie (die verwendeten Modelle) beinhalten angemessene Ausgleichsmechanismen. Soweit Daten nur in einem begrenzten Umfang verfügbar sind, bedarf es der Anwendung eines ausreichenden Konservativismus, um übermäßig optimistische Ergebnisse zu vermeiden.[959] Entsprechende Vorgaben enthält auch die Verordnung (EU) Nr. 575/2013.[960] Über die Erlaubnis, den IRB-Ansatz zu verwenden, entscheidet nach § 7 Abs. 1 S. 1 Solvabilitätsverordnung in Deutschland die BaFin.

Hier gelangen die bislang verwendeten Risikomodelle an ihre Grenzen.[961] Nur beispielhaft seien an dieser Stelle ressourcenbezogene Risiken genannt, die sich aus einem zu erwartenden Klimawandel

---

957 S. Financial Conduct Authority und Prudential Regulation Authority, Senior Management Arrangements, Systems and Controls (SYSC) Handbook, Release 9, August 2016, https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/SYSC.pdf.

958 S. 12 CFR parts 3, 208, 225, 325, 559, 560, 563 und 567; Office of the Comptroller of the Currency (Treasury), Board of Governors of the Federal Reserve System, Federal Deposit Insurance Corporation and Office of Thrift Supervision (Treasury), Risk-Based Capital Standards: Advanced Capital Adequacy Framework — Basel II, 72 Fed. Reg. 69, 288 ff., December 7, 2007.

959 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 434, 449, 527.

960 S. Art. 145 Abs. 1, 169 ff. und 179 Abs. 1 a). Entsprechende Hinweise erfolgen in den Art. 180 Abs. 2 e), 181 Abs. 2 Satz 2 bis 5, 182 Abs. 2 und 3, 185 b), 186 und 188 c).

961 Onischka/Fucik, Climate change is still underestimated by the financial markets, 2008, 5f.; s. auch Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 37.

ergeben. Während etwa Zins- oder Kursrisiken vor allem über empirische Modelle ermittelt werden können, bei denen auf umfangreiche historische Daten zurückgegriffen werden kann, die auf bevorstehende Veränderungen der Zinsen oder Börsenkurse schließen lassen, besteht diese Möglichkeit bei ressourcenbezogenen Risiken allenfalls eingeschränkt. Daher werden die Ansätze zur „Rechenbarmachung" von ressourcenbezogen Risiken laufend weiterentwickelt. Nicht anders verhält es sich auch mit den Kalkulationsmethoden für operationelle Risiken.[962] Hinzu kommt schließlich, dass das Vorhandensein umfangreicher historischer Daten auch bei Börsenkursen kein Garant für zutreffende Preisprognosen ist.

Daher wird vertreten, es komme die Einfügung einer Öffnungsklausel für alternative Risikomodelle in Betracht, die nicht auf historischen Daten beruhen.[963] Bereits nach dem geschilderten geltenden Regime ist ein Ausgleich dafür erlaubt, dass historische Daten nur eingeschränkt oder mangelhaft vorhanden sind. Im Übrigen kann diesem Umstand auch damit begegnet werden, dass ein ausreichendes Maß an Konservativismus bei den Risikoprognosen angewandt wird. Bereits danach ist es den betroffenen Instituten möglich, den vorteilhafteren IRB-Ansatz zu nutzen und ressourcenbezogene Risiken einzupreisen. Wegen der damit verbundenen Unschärfe der Berücksichtigung von ressourcenbezogenen Risiken bleibt die Einfügung einer Öffnungsklausel freilich insoweit sinnvoll, vorhandene effiziente alternative Modelle nutzbar zu machen, um auch ressourcenbezogene Risiken adäquat abbilden zu können. Kehrseite dieses Ansatzes ist indessen, dass bei einer mangelnden Einschränkung auf erprobte alternative Modelle, den Instituten eine allzu freie Hand bei der Beurteilung der Risiken gelassen wird. Dies würde dem Gedanken des Risikomanagements zuwiderlaufen, optimistische Risikobewertungen zu vermeiden. Daher gilt es, eine Öffnungsklausel sinnvoll zu beschränken. Auf nationaler Ebene wäre sie, soweit ersichtlich, im Allgemeinen Teil 4.3.3, Tz. 2, MaRisk bzw. Teil 4.3, Tz. 9, InvMaRisk zu verorten, wonach die Stresstests auch außergewöhnliche, aber plausibel mögliche, Ereignisse abzubilden haben und geeignete historische und hypothetische Szenarien darzustellen sind.

7.2.2.2 Verankerung alternativer Risikomodelle

Alternativ zu einer bloßen Öffnungsklausel ist es denkbar, alternative Risikomodelle soweit geeignet neben den historischen Modellen vorzuschreiben,[964] ohne den betroffenen Instituten die Möglichkeit zu nehmen, in den Genuss des IRB-Ansatzes zu kommen. Mehr noch als bei einer bloßen Öffnungsklausel bedarf es dafür freilich einer genauen Vorstellung, welche alternativen Risikomodelle bestehen und effektiv für die Bestimmung ressourcenbezogener Risiken eingesetzt werden können. Der Nachteil gegenüber einer reinen Öffnungsklausel ist dabei, dass mit zunehmender Konkretheit der Beschreibung derartiger Risikomodelle neue innovative Modelle ausgeschlossen werden. In diesem Sinn erscheint daher eine reine Öffnungsklausel flexibler auf Innovationen in dem Bereich anwendbar zu sein. Zudem gilt es zu beachten, dass verlässliche alternative Modelle noch entwickelt und erprobt werden müssen.[965]

7.2.2.3 Beschränkung des On-Balance Sheet Netting

Einem Institut ist es nach Basel II unter Umständen möglich, Forderungen und Verbindlichkeiten zu verrechnen und lediglich die verbleibende Position (*net exposure*) bei der Bestimmung des adäquaten Eigenkapitals zu berücksichtigen.[966] Dies kann dazu führen, dass ressourcenbezogene Risiken in Höhe

962 S. Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl. 2012, § 25a Rn. 356.

963 Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 76 für Marktrisikomodelle.

964 Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 76 für Marktrisikomodelle und unter Verweis auf erste Modellansätze.

965 Dies anerkennend auch Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 76.

966 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 188 und 309.

des verrechneten Teils ausgeblendet werden, wenn etwa eine Forderung mit einem ressourcenbezogenen Risiko behaftet ist. Daher kann es angebracht sein, eine solche Verrechnung zu beschränken.[967] Eine entsprechende Beschränkung ist freilich immer dann angezeigt, wenn Risiken sich gegenseitig bedingen können und nicht unabhängig nebeneinander stehen.[968] Um ein rein ressourcenbezogene Risiken betreffendes Problem handelt es sich nicht. In den übrigen Fällen sollte eine Beschränkung hingegen nicht erfolgen, um die grundsätzlich sinnvolle Möglichkeit der Verrechnung zu erhalten und den Aufwand für die Institute möglichst gering zu halten.

7.2.2.4 Transparenzpflichten und Investitionsbeschränkungen

Ein weitergehender Ansatz könnte sein, mehr Transparenz für ressourcenbezogene Informationen sowohl auf der Ebene der Finanzdienstleister als auch auf der Ebene der Unternehmen, also des Investitions- oder Finanzierungsgegenstands.[969] Nach diesem Vorschlag sollen Unternehmen verpflichtet werden, ihren Ressourcenverbrauch in einer „aussagekräftigen, vergleichbaren und praxisnahen Form“ abzubilden. Damit soll es den Finanzdienstleistern ermöglicht werden, Ressourceneffizienz in ihre jeweiligen Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen einzubeziehen. Die insoweit bereitgestellten Daten sollen von einer Datenstelle gesammelt werden, die als eigenes Referat dem Statistischen Bundesamt angegliedert werden könne. Dabei handelt es sich freilich um einen sehr weitgehenden Vorschlag mit erheblichem bürokratischem Aufwand für die betroffenen Unternehmen, der ohne eine Differenzierung nach Unternehmensgröße, Geschäftsfeld und Risikosituation sowie einer Änderung des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke auch gar nicht auskommt. Ein pauschales Heranziehen sämtlicher Unternehmen wäre unverhältnismäßig. Vor allem kleinere Unternehmen gilt es an dieser Stelle zu entlasten. Bei Beachtung dieser Grundsätze bietet dieser Ansatz aber den Charme einer effektiven Informationsbeschaffung, auf dessen Grundlage Finanzdienstleister in die Lage versetzt werden können, Ressourceneffizienz in ihre jeweiligen Finanzierungs- und Investitionsentscheidungen einzubeziehen. Mildere Mittel bei gleicher Eignung sind soweit ersichtlich auch nicht verfügbar. Dazu zählt etwa eine Informationsbeschaffung durch den Finanzdienstleister ad-hoc. Denn bei Investitions- und Finanzierungsentscheidungen findet ein Informationsaustausch zwischen dem Unternehmen und dem Finanzdienstleister sowieso statt. Bei einer mangelnden Sammlung der Daten im Vorfeld sind dann aber keine belastbaren Informationen vorhanden, die ausgetauscht werden können. Ein Einblick könnte lediglich punktuell und unvollständig erfolgen. In jedem Fall bedarf es für einen solchen Ansatz geeigneter Öffnungsklauseln, um eine für die Unternehmen einfache Umsetzung zu ermöglichen. Bereits aus systematischen Gründen wäre auch das Unternehmensregister als entsprechende Informationssammelstelle geeigneter. Dem Unternehmensregister sind nach § 15 Abs. 1 S. 1 Halbs. 2 WpHG bereits Insiderinformationen, mithin u.a. Informationen über nicht öffentlich bekannte Umstände, von börsennotierten Unternehmen unverzüglich zur Speicherung zu übermitteln. Soweit sie im Fall ihres öffentlichen Bekanntwerdens geeignet sind, den Börsen- oder Marktpreis des Insiderpapiers erheblich zu beeinflussen (s. § 13 Abs. 1 Satz 1 WpHG), sind dies auch Risiken für Unternehmen einschließlich ressourcenbezogene Risiken.

Flankierend dazu könnten Offenlegungspflichten oder auch Beschränkungen betreffend Investments in bestimmte ressourcensensible Bereiche auch für die Finanzdienstleister eingeführt werden.[970] Als Vorbild einer solchen Überlegung können die staatlichen Pensionsfonds Schwedens, Norwegens und der Niederlande dienen.[971] Bei dem staatlichen norwegischen Pensionsfonds trifft eine unabhängige Ethikkommission sogar eine ethische Auswahl potentieller Investments (Negativ-Screening und Ad-hoc-Ausschlüsse). Dabei wurden bislang nahezu ausschließlich Tabak- und Waffenproduzenten ausge-

---

967 So bereits Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 76.

968 Zu den möglichen Wechselwirkungen von Risiken s. bereits Kap. 7.2.2.1.

969 Dies schlagen Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 28, vor.

970 S. hierzu auch Kap. 7.3.

971 Unter Hinweis darauf Acker et al., Umweltschutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, 61f.

lesen. Denkbar ist aber auch insoweit Transparenz über ressourcenkritische Investments oder gar deren gezielten Ausschluss vorzuschreiben. Vor allem bei einer Investitionsbeschränkung handelt es sich um eine überaus weitgehende Maßnahme. Ein solcher Tatbestand müsste sehr klar umrissen sein. Aber auch dann erscheint es bereits äußerst fraglich, ob die wünschenswerten ressourcenpolitischen Effekte die negativen Auswirkungen für den Finanzmarkt aufwiegen können. Der Ansatz ist außerdem verfassungsrechtlich höchst bedenklich. Die praktischen Schwierigkeiten bestehen zudem nicht nur bei Finanzierungsbeschränkungen. Auch bei Transparenzvorschriften ist es bereits fraglich, welche Investments ressourcenkritisch sind. Selbst wenn eine angemessene Abgrenzung gelänge, könnten damit aus der Perspektive des Risikomanagements nicht alle ressourcenbezogenen Risiken abgedeckt werden. Selbst und gerade dem „grünsten" Investment können ressourcenbezogene Risiken immanent sein, die nahezu alle Bereiche der Wirtschaft durchdringen können. Im Ergebnis ist daher der Weg schon aus praktischen Gründen schwer gangbar.

7.2.2.5 Konkretisierender Verweis auf ressourcenbezogene Risiken

Neben den klassischen Risikokategorien können auch ressourcenbezogene Risiken als eigenständige Kategorie genannt werden, die innerhalb eines umfassenden Risikomanagements von den Adressaten zu berücksichtigen ist.[972] Dem steht auch nicht entgegen, dass, wie bereits festgestellt,[973] ressourcenbezogene Risiken bereits den klassischen Risikokategorien unterfallen können. Denn Risiken können sich seit jeher bereits gegenseitig bedingen und daher nicht einzeln betrachtet werden.[974]

Eine Ergänzung könnte dabei zunächst in der Bankenregulierung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht erfolgen. Die in Basel II ausdrücklich und nicht abschließend[975] aufgezählten Kredit-, operationellen-, Markt-, Zinsänderungs-, Liquiditäts- und andere Risiken wie etwa Reputations- oder strategische Risiken könnten um die Kategorie ressourcenbezogene Risiken erweitert werden. Um einen Gleichklang mit der CRD IV zu erreichen, mit der Basel III (als Fortentwicklung von Basel II) auf EU-Ebene umgesetzt wird, sollte auch eine entsprechende Erweiterung der Art. 79 bis 87 CRD IV erfolgen. Für Versicherungsunternehmen könnte eine analoge Ergänzung in Art. 44 Abs. 2 Solvabilität II-Richtlinie und für Kapitalverwaltungsgesellschaften im Umfeld des Art. 15 AIFM-Richtlinie und in Art. 40 Abs. 2, 44 Abs. 2 und 110 Abs. 2 c) der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 231/2013 und Art. 51 OGAW-Richtlinie bzw. Art. 38 Abs. 2 Unterabs. 2 OGAW-Durchführungsrichtlinie vorgenommen werden. Klarstellend sollten auch auf der Ebene der Basler Bankenregulierung sowie der CRD IV, Solvabilität II-Richtlinie, AIFM-Richtlinie und der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 231/2013 und OGAW-Richtlinie sowie der OGAW-Durchführungsrichtlinie ressourcenbezogene Risiken definiert werden. Schließlich bedarf es dann auch einer Anpassung des Bereichs operationeller Risiken, bei dem Basel II als signifikanteste Ursachen für schwere operationelle Verluste u.a. Erdbeben, Feuer und Fluten nennt.[976]

Auf nationaler Ebene schließt sich dem konsequenterweise eine Ergänzung der MaRisk, MaRisk VA und InvMaRisk sowie der BaFin-Verordnung an. Dabei handelt es sich um *die* Vorschriften für eine effektive Konkretisierung der Berücksichtigung ressourcenbezogener Risiken im Rahmen des Risikomanagements. Auch die Kategorie operationelle Risiken wurde bereits mit den MaRisk ergänzt. Zuvor wurden sie implizit durch die Eigenmittelunterlegungsanforderungen für Adressenausfallrisiken und Marktpreisrisiken berücksichtigt.[977] Die Flexibilität, mit der dabei erforderliche Anpassungen vorgenommen werden können, hatte sich zuletzt auch infolge der Finanzmarktkrise 2007/2008 für Liquiditätsrisiken gezeigt. Defizite bei dem Vollzug der vorhandenen Vorschriften können im Krisenvorfeld

---

[972] Onischka/Liedtke/Kristof, Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, 77; für die InvMaRisk und MaRisk VA Acker et al., Umweltschutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, 56 und 60.

[973] S. Kap. 7.2.1.4.

[974] S. bereits Kap. 7.2.1.1.

[975] S. Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 732 ff.

[976] Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 651 für den sog. Basic Indicator Approach unter Verweis auf Basel Committee on Banking Supervision, Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk, 2003, Nr. 5.

[977] Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 356.

infolge Überforderung sowohl bei den Instituten als auch bei den Aufsichtsbehörden angenommen werden.[978] Es mangelte an einer vollen Implementierung der Vorgaben von Basel II. Danach sind Liquiditätsrisiken wegen der entstandenen Liquiditätsengpässe der Institute viel stärker in den Fokus der MaRisk 2009 und 2010 gerückt.[979] Dabei kann die Situation mit dem Verständnis natürlicher Ressourcen und ressourcenbezogener Risiken durchaus verglichen werden. Es wurde davon ausgegangen, dass ein Institut grundsätzlich über ausreichend Liquidität verfügt oder sich diese verschaffen kann.[980] Entsprechend vermag man heute zu dem Befund gelangen, dass sowohl die Institute als auch Aufsichtsbehörden davon ausgehen, dass natürliche Ressourcen ausreichend vorhanden seien und ressourcenbezogene Risiken entsprechend nicht angemessen antizipieren, oder jedenfalls insoweit überfordert sind. Auch dabei gilt aber zu beachten, dass die Rundschreiben den Finanzdienstleistern nur qualitative Anforderungen, nicht aber konkrete Verfahren vorgeben. Sie gelten für eine Vielzahl von Adressaten. Daher enthalten sie zahlreiche Öffnungsklauseln, die abhängig von der Größe der Finanzdienstleister, den Geschäftsschwerpunkten und der Risikosituation eine vereinfachte Umsetzung ermöglichen.

Auch nach den Anpassungen der MaRisk infolge der Finanzmarktkrise 2007/2008 stand indes die tatsächliche Rezeption der Risiken durch die Institute auf einem anderen Blatt und bedurfte ein Umdenken.[981] Deswegen ist auch über weitere Maßnahmen nachzudenken, die notwendigen Anpassungen effektiv zu implementieren. So wird vorgeschlagen, „in Ergänzung der bestehenden branchenbezogenen Rundschreiben ein ‚horizontales' Rundschreiben", mithin parallel zu den MaRisk, MaRisk VA, InvMaRisk und der BaFin-Verordnung, ausschließlich für ressourcenbezogene Risiken zu erstellen.[982] Vorbild könnte ein Auslegungsschreiben der US-amerikanischen *Securities and Exchange Commission* (SEC) sein, das den Klimawandel zum Gegenstand hat. Danach sind Risiken zu veröffentlichen, die sich für das Unternehmen aus Regulierung zum Klimawandel oder aus dem Klimawandel selbst ergeben.[983] Freilich hinkt der Vergleich insoweit, als sich die SEC-Veröffentlichung auf die US-amerikanischen wertpapierrechtlichen Publizitäts-Vorschriften[984] bezieht und nicht auf die völlig anders konzipierten deutschen Vorschriften[985] zum Risikomanagement. Übertragen auf die deutschen Mindestanforderungen für das Risikomanagement könnten die Vorteile einer speziell auf ressourcenbezogene Risiken konkretisierte Verwaltungsvorschrift aber ebenfalls fruchtbar gemacht werden. Dazu gehört eine gegenüber jeweiligen Anpassungen der MaRisk, MaRisk VA, InvMaRisk und der BaFin-Verordnung höhere Visibilität eines Schreibens mit dem Titel ressourcenbezogene Risiken. So sind auch infolge des SEC-Papiers die Ad-hoc-Meldungen börsennotierter Unternehmen zu klimabezogenen Risiken signifikant gestiegen.

7.2.3 Empfehlungen

Die in der Bankenregulierung des Basler Ausschusses für Bankenaufsicht ausdrücklich und nicht abschließend[986] aufgezählten Kredit-, operationellen-, Markt-, Zinsänderungs-, Liquiditäts- und andere Risiken wie etwa Reputations- oder strategische Risiken könnten um die Kategorie ressourcenbezogene Risiken erweitert werden. Um einen Gleichklang mit der CRD IV zu erreichen, mit der Basel III auf EU-Ebene umgesetzt wird, sollte auch eine entsprechende Erweiterung der Art. 79 – 87 CRD IV erfolgen. Für Versicherungsunternehmen sollten analog Art. 44 Abs. 2 Solvabilität II-Richtlinie und für Kapitalverwaltungsgesellschaften das Umfeld des Art. 15 AIFM-Richtlinie und Art. 40 Abs. 2, 44 Abs. 2

978 Horn, BKR 2008, 452, 457 mwN.
979 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 324f.
980 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 324f.
981 Braun/Wolfgarten, in: Boos/Fischer/Schulte-Mattler, KWG, 4. Aufl., 2012, § 25a Rn. 324f.
982 Acker et al., Umweltschutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, 56 und 60 ff.
983 Securities and Exchange Commission, Interpretative Guidance Regarding Disclosure Related to Climate Change, 2010, S. 22 ff. und 26 f.
984 §§ 13(a)(1) und 12 Securities Exchange Act of 1934 [15 U.S.C. § 78m(a)(1) und § 78n (1976)] mit Form 8-K sowie Rule 12b-20 [17 C.F.R. § 240.12b-20].
985 § 15 WpHG; s. dazu auch Kap. 7.2.2.4.
986 S. Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 732 ff.

und 110 Abs. 2 c) der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 231/2013 und Art. 51 OGAW-Richtlinie sowie Art. 38 Abs. 2 UAbs. 2 der OGAW-Durchführungsrichtlinie angepasst werden.

In Basel II sowie in der CRD IV, Solvabilität II-Richtlinie, AIFM-Richtlinie, der Delegierten Verordnung (EU) Nr. 231/2013 und OGAW-Richtlinie sollten ressourcenbezogene Risiken definiert werden. Dabei bietet es sich an, den Begriff an die ökonomische Umschreibung natürlicher Ressourcen anzulehnen. Dies könnte insoweit wie folgt formuliert werden:

> „Ressourcenbezogene Risiken im engeren Sinn sind alle Risiken, die für den Menschen konsumierbaren oder für die Weiterverarbeitung nutzbaren Bestandteile der Natur wie etwa nicht-erneuerbare und erneuerbare Rohstoffe, genetische Ressourcen, ständig fließende Ressourcenströme wie Sonnenenergie, Wind und Wasser und den Boden betreffen. Ressourcenbezogene Risiken im weiteren Sinn sind alle Risiken, die die nutzbaren und die Existenzgrundlage bildenden Funktionen der Natur wie die Aufnahme von Emissionen (Senkenfunktion) und damit die Klimastabilität, die Aufrechterhaltung ökologisch-biogeochemischer Systeme, die Biodiversität, die globalen Stoffkreisläufe sowie den atmosphärische Strahlungshaushalt betreffen."

Konsequenterweise sollte dann auch eine Anpassung des Bereichs der operationellen Risiken erfolgen, die Basel II als signifikanteste Ursachen für schwere operationelle Verluste u.a. durch Erdbeben, Feuer und Fluten ansieht.[987]

Flankierend dazu, sollte eine Öffnungsklausel für alternative Marktrisikomodelle eingefügt werden. Eine Verortung sollte in den Basel II-Vorschriften und in den entsprechenden Vorgaben der Verordnung (EU) Nr. 575/2013 erfolgen.

Auf nationaler Ebene sind MaRisk, MaRisk VA, InvMaRisk und die BaFin-Verordnung um eine Öffnungsklausel zu ergänzen. Alternativ kommt aus Gründen der Sichtbarkeit sowohl für die Finanzdienstleister als auch die Finanzaufsicht parallel zu diesen Regelwerken eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift in Betracht, die ausschließlich ressourcenbezogene Risiken betrifft.

Diese Empfehlungen umzusetzen, erscheint rechtspraktisch sehr schwierig, weil die Rechtsänderungen auf Ebene der Europäischen Union, des Bundesverordnungsgebers und der BaFin in abgestimmter Weise in vielen Regelungen durchgeführt werden müssen. Welchen Ertrag diese Änderungen für den Ressourcenschutz bringen, wäre abzuwarten. Zu prüfen ist auch, ob die notwendige Transparenz hinsichtlich Ressourcenrisiken nicht ebenso und deutlich einfacher über die handelsrechtliche Berichterstattung, der die Finanzdienstleistungsunternehmen ebenfalls unterworfen sind, erreicht werden kann.[988]

7.3 Handelsrechtliche Offenlegung

Die gewünschten ökonomischen Wirkungen, die durch die Transparenz des Verhaltens von Unternehmen gegenüber natürlichen Ressourcen entstehen sollen, könnten auch durch die handelsrechtliche Verpflichtung von Unternehmen erreicht werden, im jährlichen Lagebericht auch über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren wie Informationen über Umweltbelange zu berichten. Die Frage, ob ressourcenbezogene Key Performance-Indikatoren von Unternehmen offengelegt werden sollen und ob dies rechtlich möglich ist, wird im Folgenden in folgender Weise geprüft: Ausgangpunkt ist die geltende Rechtslage, die bereits derzeit eine Berichterstattung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren vorsieht (7.3.1). Diese Regelung muss aufgrund der Richtlinie zur Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne (CSR-Richtlinie) vom 22. Oktober 2014 überarbeitet werden (7.3.2). Um den Spielraum des Gesetzgebers

---

987 Basel Committee on Banking Supervision, International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, Nr. 651 für den sog. Basic Indicator Approach unter Verweis auf Basel Committee on Banking Supervision, Sound Practices for the Management and Supervision of Operational Risk, 2003, Nr. 5.

988 S. hierzu im Folgenden Kap. 7.3.

auszuloten, Angaben zum Ressourcenschutz in das Umsetzungsgesetz aufzunehmen, ist es erforderlich, den grundrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu analysieren (7.3.3), den Schutzbereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse genauer zu bestimmen (7.3.4) und zu untersuchen, welche Angaben zu Ressourcenschutzmaßnahmen der Unternehmen unter diesen Begriff fallen (7.3.5). Auf dieser Grundlage kann dann die Verfassungsmäßigkeit ressourcenbezogener Offenlegungspflichten festgestellt werden (7.3.6).

7.3.1 Bisherige Rechtslage

Im Anschluss an die Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten[989] und die Umweltinformationsrichtlinie 2003/4/EG vom 28. Januar 2003[990] bestehen vielfältige Möglichkeiten für die Öffentlichkeit und Einzelne, Umweltinformationen in Verwaltungsverfahren und aus Informationssammlungen der Verwaltung zu erlangen. Diese Ansprüche sind in Regelungen der Planungs- und Zulassungsverfahren und in den Umweltinformationsgesetzen des Bundes und der Länder umgesetzt worden. Die Informationsansprüche richten sich jedoch alle gegen die Verwaltung. Nur über diesen Umweg können Öffentlichkeit und Einzelne auch Informationen über das Handeln von Unternehmen und dessen Wirkungen auf die Umwelt erlangen.

Die Bedeutung, die eine direkte Information der Öffentlichkeit über Umweltbelange durch große Unternehmen hat, wurde zum Beispiel auf der Rio+20-Konferenz der Vereinten Nationen 2012 festgehalten: In Absatz 47 des Abschlussdokuments mit dem Titel „Die Zukunft, die wir wollen“ wird die Bedeutung der Berichterstattung über unternehmerische Nachhaltigkeit anerkannt. Den Unternehmen wird nahegelegt, die Aufnahme von Nachhaltigkeitsinformationen in ihren Berichtszyklus zu erwägen. Außerdem werden die Industrie, die interessierten Regierungen und die maßgeblichen Interessenträger ermutigt, gegebenenfalls mit Unterstützung des Systems der Vereinten Nationen Modelle für bewährte Praktiken zu entwickeln und die Einbeziehung finanzieller und nichtfinanzieller Informationen unter Berücksichtigung der aus den bereits bestehenden Rahmenwerken gewonnenen Erfahrungen zu erleichtern.[991]

Seit 2003 besteht für große Unternehmen in Deutschland die Verpflichtung, die Öffentlichkeit direkt über ihre Beeinflussung der Umwelt zu informieren. Nach § 289 Abs. 3 HGB haben große Kapitalgesellschaften im Sinne von § 267 Abs. 3 HGB und Konzerne über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren, wie Informationen über Umwelt- und Arbeitnehmerbelange, in ihrem jährlichen Lagebericht zu berichten, soweit sie für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder der Lage von Bedeutung sind. Als groß gelten Kapitalgesellschaften gemäß § 267 Abs. 3 HGB, wenn sie mindestens zwei der drei folgenden Merkmale überschreiten: 20 Mio. Euro Bilanzsumme, 40 Mio. Euro Umsatzerlöse im letzten Jahr oder im Jahresdurchschnitt 250 Arbeitnehmer. Als groß gilt auch jede kapitalmarktorientierte Kapitalgesellschaft im Sinn des § 264d HGB. Die Informationspflicht gilt außerdem unabhängig von ihrer Größe auch für Kreditinstitute im Sinn von § 340a HGB sowie für Versicherungen im Sinn von § 341a HGB. Für Konzerne gelten größenunabhängig die Berichtspflichten im Rahmen des Konzernlageberichts gemäß § 315 Abs. 1 Satz 4 HGB.

Als Bestandteil des (Konzern-)Lageberichts werden auch die nichtfinanziellen Leistungsindikatoren auf den Webseiten „www.bundesanzeiger.de“ und „www.unternehmensregister.de“ veröffentlicht und sind für jedermann kostenlos abrufbar. Darüber hinaus müssen börsennotierte Gesellschaften gemäß §§ 124a Satz 1 Nr. 3 und 175 Abs. 2 AktG ihre Finanzberichte mit den darin enthaltenen Informationen über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren auf ihren Internetseiten veröffentlichen.[992]

Zur Information über „Umweltbelange“ ist das Unternehmen nur verpflichtet, soweit diese für das Verständnis des Geschäftsverlaufs oder der Lage von Bedeutung sind. Diese Informationspflicht ist daher

---

989 BGBl. II 2006, 1251.
990 EU ABl. L 41 vom 14.2.2003, 26.
991 United Nations, Report of the United Nations Conference on Sustainable Development; Rio de Janeiro, Brazil 20–22 June 2012; S. auch Erwägungsgrund 11 CRS-RL.
992 S. Hecker 2015, 6f.

nur kapitalmarktorientiert ausgestaltet, nicht jedoch an der Bedeutung der Information für den Umweltschutz orientiert. Ziel der Berichterstattung ist der „Ausweis, die Bewertung und die Offenlegung umweltschutzbedingter Aufwendungen, Verbindlichkeiten und Risiken" sowie der „damit verbundenen Vermögenswerte".[993] Die Berichterstattung über die Umweltbelange soll nach der Empfehlung der Kommission vom 30. Mai 2001 zur „Berücksichtigung von Umweltaspekten in Jahresabschluss und Lagebericht von Unternehmen: Ausweis, Bewertung und Offenlegung"[994] bedeutsame Umweltschutzaspekte hinweisen. Auch sollen die entsprechenden Reaktionen der Geschäftsführung, die allgemeine Umweltstrategie der Gesellschaft und die beschlossenen Umweltschutzprogramme dargestellt werden. In den Bericht sollen auch die auf wesentlichen Gebieten des Umweltschutzes erzielten Fortschritte, die Einhaltung der geltenden Umweltschutzvorschriften, umweltbezogene Unternehmensdaten wie Energie-, Material- und Wasserverbrauch, Emissionen sowie Abfallentsorgung umfassen und auf einen separaten Umweltbericht dargestellt werden.[995] Ressourcenschutz wird nur insoweit erfasst, als Daten zum Energie-, Material- und Wasserverbrauch genannt werden sollen.

Die Berichterstattung von deutschen Konzernen erfolgt nach dem Deutschen Rechnungslegungsstandard (DRS) Nr. 20 „Konzernlagebericht"[996] – unabhängig davon, ob sie ihre Konzernabschlüsse nach internationalen Vorschriften (IFRS) oder nach deutschen handelsrechtlichen Vorschriften aufstellen. Der Standard empfiehlt seine entsprechende Anwendung auf alle Lageberichte nach § 289 HGB.

Für die Berichterstattung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren sieht DRS 20 grundsätzlich eine an den finanziellen Leistungsindikatoren orientierte parallele Gestaltung der Berichtsanforderungen vor. In den Tz 105 ff. enthält er mit Kunden-, Umwelt- und Arbeitnehmerbelangen, Indikatoren zu Forschung und Entwicklung sowie zur gesellschaftlichen Reputation des Konzerns Beispiele für nichtfinanzielle Leistungsindikatoren. Die Zusammenhänge zwischen finanziellen und nichtfinanziellen Indikatoren sollen nach Tz. 111 erläutert werden, sofern diese intern unter dem Aspekt der Nachhaltigkeit verwendet werden. In Bezug auf Umweltbelange nennt der DRS 20 in Tz. 107 Emissionswerte und Energieverbrauch.[997] Welche Kennzahlen offenzulegen sind, wird allerdings nicht festgelegt.

Die Erklärung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren wird von den Abschlussprüfern gemäß § 317 Abs. 2 HGB auch nur daraufhin geprüft, ob der Lagebericht insgesamt ein zutreffendes Bild von der Lage des Unternehmens vermittelt und ob die Chancen und Risiken der künftigen Entwicklung zutreffend dargestellt sind. Soweit die Umweltauswirkungen des Unternehmenshandelns nicht die Lage oder die künftige Entwicklung wesentlich betreffen, müssen sie nicht dargestellt werden. Da für die Unternehmen keine klaren Vorgaben und Kriterien bestehen, welche Informationen sie in ihren Lageberichten preisgeben müssen, und die Informationen von den Abschlussprüfern auch nur auf ihre Unternehmensrelevanz überprüft werden, liegt es weitgehend im Ermessen der Unternehmen selbst, welche Informationen über Umweltbelange ihres Unternehmenshandelns sie veröffentlichen.

Über die Pflicht, nach § 289 Abs. 3 HGB über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren im Lagebericht zu berichten, hinaus veröffentlichen viele Unternehmen freiwillig sogenannte Nachhaltigkeitsberichte. Sie erstellen diese in der Regel auf der Grundlage internationaler und nationaler Rahmenwerke. Einige lassen ihre Nachhaltigkeitsberichte extern prüfen. Ihre Veröffentlichung erfolgt überwiegend auf den

---

993 Lange, in: MüKo zum HGB, 2013, § 289 Rn. 129 unter Verweis auf die Empfehlung der Kommission vom 30.5.2001 zur Berücksichtigung von Umweltaspekten in Jahresabschluss und Lagebericht von Unternehmen: Ausweis, Bewertung und Offenlegung, EG ABl. L 156 vom 13.6.2001, 33; BT-Drs. 15/3419,31; s. auch Morck, in: Koller/Kindler/Roth/Morck, HGB, 2015, § 289 Rn. 9.

994 EG ABl. L 156 vom 13.6.2001, 33.

995 Morck, in: Koller/Kindler/Roth/Morck, HGB, 2015, § 289 Rn. 9; Lange, in: MüKo zum HGB 2013, § 289 Rn. 129; Merkt, in Baumbach/Hopt 2014, § 289 Rn. 3; Böcking/Gros/Koch, in: Ebenroth/Boujong/Joost/Strohn, Handelsgesetzbuch, 2014, § 289 Rn. 22, § 315 Rn. 20, die darüber hinaus auch noch Umweltschäden als Konkretisierung der zu berichtenden Umweltaspekte nennen.

996 DRS 20 Konzernlagebericht vom 25.11.2012, BAnz vom 4.12.2012.

997 DRS 15 (außer Kraft gesetzt durch die Bekanntmachung des DRS 20 am 4.12.2012) nannte unter Tz. 15.146 neben Emissionswerten und Energieverbrauch des Weiteren die Beachtung der geltenden Umweltvorschriften und die Durchführung eines Umweltaudits.

Internetseiten der berichtenden Unternehmen sowie teilweise auf den Internetseiten der Rahmenwerke.[998]

Diese Form der Berichterstattung durch große Unternehmen ist kritisiert worden, weil die freiwilligen Nachhaltigkeitsberichte zu uneinheitlich und zu wenig vergleichbar sind und weil die Inhalte der verpflichtenden Berichterstattung faktisch im Belieben der Unternehmen stehen.[999] Daher stellen sich die Fragen, wie die Berichtspflichten von Unternehmen fortentwickelt werden können, so dass die Berichte eine geeignete Grundlage für Maßnahmen zur Verbesserung von Umweltbelangen sind. Zu prüfen ist auch, wie insbesondere Belange des Ressourcenschutzes so in die Berichterstattung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren eingehen können, dass die Unternehmen, Verbraucher, Kreditgeber, Versicherungen, Behörden und die Umweltpolitik[1000] diese Informationen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes nutzen können.

7.3.2 Rechtspolitische Entwicklung

Für die Beantwortung dieser Fragen ist die jüngste rechtspolitische Entwicklung zu beachten, da sie den Rahmen vorgibt, innerhalb dessen die Fortentwicklung von Offenlegungspflichten zu erfolgen hat.

7.3.2.1 Die CSR-Richtlinie

Die Kritik an der ungenügenden Regelung und mangelnden Durchsetzung der bestehenden Offenlegungspflichten hat dazu geführt, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung vom 13. April 2011 „Binnenmarktakte – Zwölf Hebel zur Förderung von Wachstum und Vertrauen – Gemeinsam für neues Wachstum“ festgestellt hat, dass die Transparenz der Sozial- und Umweltberichterstattung der Unternehmen aller Branchen verbessert werden muss, um gleiche Regeln für alle zu gewährleisten.[1001] Zu diesem Zweck sollten unionsweit gewisse rechtliche Mindestanforderungen im Hinblick auf den Umfang der zu veröffentlichenden Informationen über Corporate Social Responsibility-Aspekte festgelegt werden.[1002]

In der Mitteilung vom 25. Oktober 2011 „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“ stellte die Europäische Kommission fest, dass von den rund 42.000 großen Unternehmen in der Europäischen Union, die von der geltenden Offenlegungspflicht erfasst werden, nur etwa 2.500 einen Nachhaltigkeitsbericht veröffentlicht haben. Sie kündigte daher an, „einen Vorschlag für eine Rechtsvorschrift über die Transparenz der sozialen und ökologischen Informationen“ vorzulegen, „um gleiche Ausgangsbedingungen zu gewährleisten“.[1003] Nach Ansicht der Kommission könne die Veröffentlichung von sozialen und ökologischen Informationen die Kontakte zu den Stakeholdern erleichtern. Auch könne die CSR-Berichtspflicht dazu beitragen, dass die Öffentlichkeit den Unternehmen ein größeres Vertrauen entgegenbringe.[1004]

Das Europäische Parlament hat am 6. Februar 2013 die Europäische Kommission aufgefordert, einen Vorschlag für die Offenlegung nichtfinanzieller Informationen durch Unternehmen vorzulegen.[1005] Es war der Meinung, dass der Offenlegung von Informationen zur Nachhaltigkeit eine große Bedeutung

---

998 S. Hecker 2015, 7.

999 S. Gutsche/Gratwohl/Fauser, IRZ 2015, 457f.; Kreipl, ZfU 2015, 110: erhebliche Ermessensspielräume seitens der bilanzierenden Unternehmen. Die mangelnde Vergleichbarkeit wird auch durch die nun erlassene Richtlinie nicht beseitigt. S. hierzu Müller/Stawinoga/Velte, ZfU 2015, 315; s. auch Bienge/Berg, Kurzanalyse 16: Ressourcenbezogene Key Performance Indikatoren (R-KPI), 2015, 6f.

1000 Zu den möglichen Adressaten der Berichtspflicht s. Bienge/Berg, Kurzanalyse 16: Ressourcenbezogene Key Performance Indikatoren (R-KPI), 2015, 10.

1001 KOM(2011) 206 endg. vom 13.4.2011.

1002 Eufinger, EuZW 2015, 425.

1003 KOM(2011) 681 endg. vom 25.10.2011.

1004 KOM(2011) 681 endg., 14; s. auch Eufinger, EuZW 2015, 425.

1005 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6.2.2013 zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Rechenschaftspflichtiges, transparentes und verantwortungsvolles Geschäftsgebaren und nachhaltiges Wachstum (2012/2098(INI)), P7_TA(2013)0049 und Entschließung zur sozialen Verantwortung der Unternehmen: Förderung der Interessen der Gesellschaft und ein Weg zu einem nachhaltigen und integrativen Wiederaufschwung (2012/2097(INI), P7_TA(2013)0050.

zukomme, um Gefahren für die Nachhaltigkeit aufzuzeigen und das Vertrauen von Investoren und Verbrauchern zu stärken.

Am 16. April 2013 hat die Europäische Kommission daraufhin einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne vorgelegt.[1006] In diesem Vorschlag wurde die Erklärungspflicht präzisiert, zugleich aber die Zahl der verpflichteten Unternehmen von bisher rund 42.000 Unternehmen auf nur noch rund 18.000 Unternehmen reduziert. Während das Europäische Parlament dem Vorschlag der Kommission zustimmte, sprach sich Deutschland im Rat gegen sie aus. Um den von Deutschland vertretenen Interessen entgegen zu kommen, wurden zwischen Parlament, Rat und Kommission am 26. Februar 2014 mehrere Kompromisse vereinbart, die Deutschland eine Zustimmung ermöglichen sollten. Trotz dieser Kompromisse wollte die Bundesregierung der abgeschwächten Regelung nicht zustimmen, sondern enthielt sich der Stimme. Der wohl wichtigste Kompromiss bestand in einer Einschränkung des Adressatenkreises auf 6.000 Unternehmen.[1007] Diesem Kompromiss stimmten das Parlament am 15. April 2014[1008] und der Rat am 29. September 2014[1009] zu. Die Richtlinie 2014/95/EU vom 22. Oktober 2014 zur Änderung der Richtlinie 2013/34/EU im Hinblick auf die Angabe nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Unternehmen und Gruppen[1010] trat am 5. Dezember 2014 in Kraft. Sie ist bis zum 6. Dezember 2016 umzusetzen. Die CSR-Berichtspflicht kann damit erstmals für die ab dem 1. Januar 2017 beginnenden Geschäftsjahre zur Anwendung kommen.

Die Richtlinie verfolgt das Ziel, „die Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit der von bestimmten großen Unternehmen und Gruppen in der gesamten Union offengelegten Informationen zu erhöhen".[1011] Sie fordert nach Art. 19a Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 und 29a Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 Bilanzrichtlinie 2013/34/EU die Erklärungspflicht für „große Unternehmen, die Unternehmen von öffentlichem Interesse sind und am Bilanzstichtag das Kriterium erfüllen, im Durchschnitt des Geschäftsjahres mehr als 500 Mitarbeiter zu beschäftigen". „Große Unternehmen von öffentlichem Interesse" sind Kapitalgesellschaften, die neben der genannten Mitarbeiterzahl mindestens eine Bilanzsumme von 20 Mio. Euro oder Umsatzerlöse von 40 Mio. Euro im Jahr aufweisen. Außerdem werden alle großen Kreditinstitute, Finanzdienstleistungsinstitute und Versicherungsunternehmen erfasst, wenn sie mehr als 500 Mitarbeiter beschäftigen.[1012] Die Mitgliedstaaten können allerdings den Anwendungsbereich der Berichterstattungspflicht erweitern.[1013]

Die nichtfinanzielle Erklärung muss diejenigen Angaben enthalten, „die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage des Unternehmens sowie der Auswirkungen seiner Tätigkeit erforderlich sind" und muss sich „mindestens auf Umwelt-, Sozial-, und Arbeitnehmerbelange, auf die Achtung der Menschenrechte und auf die Bekämpfung von Korruption und Bestechung beziehen". Die Erklärung muss gemäß Art. 19a Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 und 29a Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 Bilanzrichtlinie 2013/34/EU folgende Angaben enthalten:

a) eine kurze „Beschreibung des Geschäftsmodells des Unternehmens",

b) eine „Beschreibung der von dem Unternehmen in Bezug auf diese Belange verfolgten Konzepte, einschließlich der angewandten Due-Diligence-Prozesse",

---

1006 KOM(2013) 207 endg.; s. hierzu auch z.B. Hoffmann, GWR 2013, 461 ff.

1007 S. Germanwatch vom 27.2.2014.

1008 Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 15.4.2014 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne (COM(2013)0207 – C7-0103/2013 – 2013/0110(COD)), EP-PE_TC1-COD (2013) 0110.

1009 Presseerklärung des Rats der Europäischen Union, New transparency rules on social responsibility for big companies, ST 13606/14 Presse 481, http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13606-2014-INIT/en/pdf.

1010 ABl. EU L 330 vom 15.11.2014, 8.

1011 Erwägungsgrund 21 CSR-RL.

1012 S. BMJV 2015, 2.

1013 S. ausdrücklich Erwägungsgrund 14 CSR-RL.

c) die „Ergebnisse dieser Konzepte“,

d) die „wesentlichen Risiken im Zusammenhang mit diesen Belangen, die mit der Geschäftstätigkeit des Unternehmens – einschließlich, wenn dies relevant und verhältnismäßig ist, seiner Geschäftsbeziehungen, seiner Erzeugnisse oder seiner Dienstleistungen – verknüpft sind und die wahrscheinlich negative Auswirkungen auf diese Bereiche haben werden, sowie der Handhabung dieser Risiken durch das Unternehmen“,

e) die „wichtigsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die betreffende Geschäftstätigkeit von Bedeutung sind“.

Verfolgt ein Unternehmen in Bezug auf einen oder mehrere dieser Belange kein Konzept, muss die nichtfinanzielle Erklärung nach Art. 19a Abs. 1 UAbs. 2 und 29a Abs. 1 UAbs. 2 Bilanzrichtlinie 2013/34/EU „eine klare und begründete Erläuterung“ enthalten, „warum dies der Fall ist“. Die Vorschriften folgen damit dem Ansatz „Comply or Explain“.[1014]

Nach Art. 19a Abs. 5 und 29a Abs. 5 Bilanzrichtlinie 2013/34/EU muss der Abschlussprüfer oder die Prüfungsgesellschaft nur formell überprüfen, ob die nichtfinanzielle Erklärung vorgelegt wurde. Nach Abs. 6 dieser Vorschriften können jedoch die Mitgliedstaaten vorschreiben, dass auch „die in der nichtfinanziellen Erklärung … enthaltenen Informationen von einem unabhängigen Erbringer von Bestätigungsleistungen überprüft werden“.[1015]

Welche Informationen in welchem Detaillierungsgrad genau gefordert werden, bestimmt die Richtlinie nicht. Vielmehr fordert sie in Art. 19a Abs. 1 UAbs. 5 und 29a Abs. 1 UAbs. 5 Bilanzrichtlinie 2013/34/EU von den Mitgliedstaaten, Regelungen zu erlassen, dass „sich die Unternehmen auf nationale, unionsbasierte oder internationale Rahmenwerke stützen können“. Wenn die Unternehmen von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, haben sie „anzugeben, auf welche Rahmenwerke sie sich gestützt haben“. Art. 2 CSR-Richtlinie sieht allerdings vor, dass die Kommission „unverbindliche Leitlinien zur Methode der Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen, einschließlich der wichtigsten allgemeinen und sektorspezifischen nichtfinanziellen Leistungsindikatoren“, verfasst.

7.3.2.2 Umweltschutz- und Ressourcenschutzstandards

Mögliche Standards zur Berichterstattung über Umweltschutz, die zusammen mit der CSR-Richtlinie Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit der Berichte gewährleisten sollen, nennt diese in ihrem Erwägungsgrund 9. Sie verweist darin auf „unionsbasierte Rahmenwerke wie das Umweltmanagement- und -betriebsprüfungssystem (EMAS) oder auf internationale Rahmenwerke wie den Global Compact der Vereinten Nationen (VN), die Leitprinzipien für Unternehmen und Menschenrechte: Umsetzung des Rahmenprogramms ‚Protect, Respect and Remedy‘ der Vereinten Nationen, die Leitlinien der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für multinationale Unternehmen, die Norm der Internationalen Organisation für Normung ISO 26000, die Trilaterale Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik und die Global Reporting Initiative und auf andere anerkannte internationale Rahmenwerke“. Von diesen enthält nur die Trilaterale Grundsatzerklärung der Internationalen Arbeitsorganisation zu multinationalen Unternehmen und zur Sozialpolitik keine Anforderungen an die Berichterstattung über Umweltbelange. Alle anderen betreffen auch oder sogar vorrangig Umweltschutzthemen.

Bei EMAS handelt es um das Umweltmanagementsystem der Europäischen Union, das die Unternehmen und Organisationen jeder Größe und Branche dabei unterstützen soll, ihre Umweltleistung kontinuierlich zu verbessern.[1016] Die Teilnahme an EMAS ist freiwillig. EMAS gibt hierfür einen detaillierten aufbau- und ablauforganisatorischen Rahmen vor, wie ökologische Aspekte bei allen unternehmerischen Entscheidungen systematisch berücksichtigt werden können. Auf der Grundlage konkret einzu-

---

1014 BMJV 2015, 4; Hecker 2015, 10; Eufinger, EuZW 2015, 426; Kreipl; ZfU 2015, 110; Lanfermann, Die Wirtschaftsprüfung 2015, 324.

1015 S. hierzu auch Erwägungsgrund 16 CSR-RL.

1016 S. hierzu auch Kap. 8.2.1.7 und 8.2.3.2.

haltender Vorgaben erfolgt ein Umweltaudit durch externe Gutachter. EMAS enthält neun Kernindikatoren in sechs Schlüsselbereichen zu direkten Umweltaspekten, über die das teilnehmende Unternehmen in einer festgelegten Art und Weise berichten muss.[1017] Erfasst werden Energieeffizienz, Materialeffizienz, Wasser, Abfall, biologische Vielfalt und Emissionen.

Der Global Compact der Vereinten Nationen versteht sich als eine Lern- und Dialogplattform für die soziale und ökologische Verantwortung von Unternehmen. Diese wird durch die zehn Prinzipien des Global Compact zum Ausdruck gebracht. Sie beruhen auf international anerkannten Grundsätzen wie der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (Prinzipien 1 und 2), den Kernarbeitsnormen der ILO (Prinzipien 3 bis 6) und der Erklärung von Rio zu Umwelt und Entwicklung (Prinzipien 7 bis 9). Dieser Katalog von Selbstverpflichtungen wurde 2004 um das zehnte Prinzip zur Korruptionsbekämpfung ergänzt. Dem Global Compact sind seit 2000 über 8400 Unternehmen beigetreten.[1018] In Deutschland sind die rund 300 teilnehmenden Unternehmen und über 40 Organisationen aus Zivilgesellschaft, Wissenschaft und dem öffentlichen Sektor im Deutschen Global Compact Netzwerk organisiert.[1019] Alle Unternehmen, die mit den Vereinten Nationen einen entsprechenden Pakt geschlossen haben, verpflichten sich, jedes Jahr eine Fortschrittsmitteilung zu veröffentlichen und dabei auch die Kriterien der Global Reporting Initiative (GRI) zu beachten. Hierzu hat der Global Compact einen Leitfaden erstellt.[1020] Der Global Compact ist ein Rahmenwerk, das lediglich sehr abstrakte Mindestbedingungen für ein verantwortliches Unternehmenshandeln thematisiert.

Die Leitlinien der OECD für multinationale Unternehmen sind dagegen erheblich anspruchsvoller. Sie sind Empfehlungen der Regierungen von 42 Mitgliedstaaten und Nicht-Mitgliedstaaten der OECD für verantwortungsvolles Handeln von multinationalen Unternehmen in einem globalen Kontext, das dem geltenden Recht und international anerkannten Normen entspricht.[1021] Die Leitsätze sind in 15 allgemeine Grundsätze, vier Grundsätze zur Offenlegung von Informationen und 48 Grundsätze zu speziellen Themenbereichen gegliedert. Diese speziellen Anforderungen enthalten sechs Grundsätze zu Menschenrechten,[1022] acht Grundsätze zu Beschäftigung und Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, acht Grundsätze zur Umwelt,[1023] sieben Grundsätze zur Bekämpfung von Korruption, acht Grundsätze zu Verbraucherinteressen, fünf Grundsätze zu Wissenschaft und Technologie, vier Grundsätze zu Wettbewerb und zwei Grundsätze zum Verhalten von Unternehmen gegenüber den Steuerbehörden. Diese Grundsätze werden durch 106 Erläuterungen ergänzt.[1024] Zum Schutz der Umwelt sollen die Unternehmen einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, indem sie auf der Ebene des jeweiligen Unternehmens und gegebenenfalls seiner Zulieferkette ständig um eine Verbesserung ihrer Umweltergebnisse bemüht sind. Hierzu sollen sie nach Forderung 6 c) der OECD-Leitlinien zum Ressourcenschutz beitragen, „indem sie Aktivitäten fördern, die darauf abzielen, … Waren bzw. Dienstleistungen zu entwickeln und bereitzustellen, die … im Hinblick auf ihren Verbrauch an Energie und natürlichen Ressourcen effizient sind und die wiederverwendet, recycelt oder gefahrlos entsorgt werden können“.[1025]

Die Norm ISO 26000 „Leitfaden gesellschaftlicher Verantwortung“ aus dem Jahr 2010 enthält Hinweise und Beispiele, wie gesellschaftlich verantwortliches Handeln von Organisationen von der guten Absicht zur guten Praxis gebracht werden kann. Die Norm enthält nicht wie ISO 9001 oder 14001 zertifizierbare Managementstandards, sie beschreibt auch keine Anforderungen, auf die sich gesetzliche

---

1017 Bienge/Berg, Kurzanalyse 16: Ressourcenbezogene Key Performance Indikatoren (R-KPI), 2015, 15.
1018 https://www.unglobalcompact.org/.
1019 http://www.globalcompact.de/de/ueber-uns/deutsches-netzwerk/.
1020 Deutsches Global Compact Netzwerk 2013.
1021 OECD 2011, 3.
1022 Die Anforderungen zum Schutz der Menschenrechte im Rahmenprogramms „Protect, Respect and Remedy“ der Vereinten Nationen sind in den neuen Leitlinien berücksichtigt – OECD 2011, 4.
1023 Diese Grundsätze umfassen 1.) Umweltmanagementsystem, 2.) Umweltinformationen, 3.) Umweltfolgenabschätzung, 4.) Umweltmaßnahmen, 5.) Notfallpläne, 6.) Verbesserung der Umweltergebnisse, 7.) Schulung und Ausbildung, 8.) Beitrag zur Umweltpolitik – OECD 2011, 49 ff.
1024 OECD 2011, 19 ff.
1025 OECD 2011, 50.

oder vertragliche Regelungen beziehen könnten, sondern umfasst erstrebenswerte beispielhafte Anwendungen. Ihre Empfehlungen beziehen sich auf sieben Kernthemen, nämlich Organisationsführung (als Metathema), Menschenrechte, Arbeitspraktiken, Umwelt, faire Betriebs- und Geschäftspraktiken, Konsumenteninteressen und Einbindung und Entwicklung der Gemeinschaft.[1026] Für jedes Kernthema beschreibt die Norm Handlungserwartungen für gesellschaftlich verantwortliche Organisationen in jeweils relevanten Handlungsfeldern. Für das Kernthema Umwelt sind solche Handlungsfelder zum Beispiel Vermeidung der Umweltbelastung, nachhaltige Nutzung von Ressourcen, Abschwächung des Klimawandels und Anpassung und Umweltschutz, Artenvielfalt und Wiederherstellung.[1027] Zum Ressourcenschutz enthält die ISO 26.000 unter 6.5.4 spezifische Anforderungen.[1028]

Die Global Reporting Initiative versteht sich als kontinuierlicher internationaler Dialog, der viele Anspruchsgruppen aus der Privatwirtschaft, der Zivilgesellschaft, der Gewerkschaften und der „Vermittlereinrichtungen", wie Wirtschaftsprüfer und Unternehmensberater, einbezieht.[1029] Sie wurde 1997 von der US-amerikanischen Umweltschutzorganisation Coalition for Environmentally Responsible Economics (CERES) und dem Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) entwickelt. Sie hat ein Konzept für eine Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen und Organisationen entwickelt, das sich an den Kriterien der Nachhaltigkeit, Vergleichbarkeit, Genauigkeit, Aktualität, Klarheit und Verlässlichkeit orientiert.[1030] Die Berichte müssen nach der neusten Version G4 von 2013 insgesamt 58 allgemeine und 91 spezifische Standardangaben enthalten. Die spezifischen Indikatoren umfassen für die Themenbereiche wirtschaftliche Leistung neun Angaben, ökologische Leistung 34 Angaben, Arbeitspraktiken und Beschäftigung 16 Angaben, Menschenrechte zwölf Angaben, Gesellschaft elf Angaben und Produktverantwortung neun Angaben.[1031] Die Anforderungen der OECD und des Global Compact sind in den Standards der GRI berücksichtigt. Zum Ressourcenschutz fordert die GRI 14 Angaben. Zwei Indikatoren betreffen den Rohstoffverbrauch in Bezug auf eingesetzte Materialien nach Gewicht oder Volumen (EN1) und den Anteil der Sekundärrohstoffe am Gesamtmaterialeinsatz (EN2).[1032] Hinzu kommen fünf Indikatoren zum Energieverbrauch (EN3 bis EN7),[1033] drei Indikatoren zum Wasserverbrauch (EN8 bis EN10)[1034] und vier Indikatoren, die die Biodiversität adressieren (EN11 bis EN 14).[1035] Ein Indikator betrifft Produkte, nämlich den Prozentsatz der zurückgenommenen verkauften Produkte und deren Verpackungsmaterialien nach Kategorie (EN28).[1036] Hinzu kommen noch weitere Indikatoren wie Compliance oder Lieferketten, die indirekt den Ressourcenschutz betreffen.

Nicht von der CSR-Richtlinie, aber vom Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz in seinem Konzept zur Umsetzung der CSR-Richtlinie erwähnt[1037] wird der nationale Standard des Deutschen Nachhaltigkeitskodex. Dieser wurde 2011 vom Rat für Nachhaltige Entwicklung als Vergleichsrahmen für das Nachhaltigkeitsmanagement und die nichtfinanzielle Berichterstattung von Unternehmen beschlossen. Nach seiner erfolgreichen Einführung wurde er 2015 überarbeitet. Er ist mit den vorgestellten internationalen Standards sowie dem Deutschen Corporate Governance Kodex (DCGK) kompatibel. Zu seinen 20 Kriterien geben Unternehmen eine auf das Wesentliche abstellende Erklärung über ihre Maßnahmen zur ökologischen, sozialen und ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit ab. Quantifizierbare Leistungsindikatoren[1038] unterstützen diese Informationen und erhöhen die

1026 DIN ISO 26000, 36 ff.; Hahn, Die Betriebswirtschaft 2011, 121.
1027 DIN ISO 26000, 63 ff.
1028 S. DIN ISO 26000, 68.
1029 GRI 2001-2006; s. auch Burckhardt 2012, 19 ff.
1030 GRI 2013a, 16 ff.
1031 S. GRI 2013b, 18 ff.
1032 S. GRI 2013b, 86-88.
1033 S. GRI 2013b, 89-96.
1034 S. S. GRI 2013b, 97-100.
1035 S. GRI 2013b, 101-105.
1036 S. GRI 2013b, 132.
1037 BMJV 2015, 4.
1038 Rat für Nachhaltige Entwicklung 2015, 18 ff.

Vergleichbarkeit von Entsprechenserklärungen.[1039] Branchenspezifische Konkretisierungen und Ergänzungen sind möglich. Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex enthält in Kriterium 11 bis 13 Anforderungen an den Schutz der Umwelt. Kriterium 11 betrifft die „Inanspruchnahme von natürlichen Ressourcen" und fordert: „Das Unternehmen legt offen, in welchem Umfang natürliche Ressourcen für die Geschäftstätigkeit in Anspruch genommen werden. Infrage kommen hier Materialien sowie der Input und Output von Wasser, Boden, Abfall, Energie, Fläche, Biodiversität sowie Emissionen für den Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen."[1040] Kriterium 12 betrifft das „Ressourcenmanagement" und fordert, dass das Unternehmen offenlegt, „welche qualitativen und quantitativen Ziele es sich für seine Ressourceneffizienz, den Einsatz erneuerbarer Energien, die Steigerung der Rohstoffproduktivität und die Verringerung der Inanspruchnahme von Ökosystemdienstleistungen gesetzt hat und wie diese erfüllt wurden bzw. in Zukunft erfüllt werden sollen."[1041]

7.3.2.3 Umsetzung der Richtlinie in Deutschland

Die CSR-Richtlinie ist bis zum 6. Dezember 2016 in nationales Recht umzusetzen. In dieser Hinsicht müssen §§ 289 und 315 HGB den neuen Vorgaben des Unionsrechts angepasst werden. Da die CSR-Richtlinie Art. 19a zusätzlich zu dem weiterbestehenden Art. 19 in die Bilanzrichtlinie 2013/34/EU eingefügt hat, bleiben die bisherigen Veröffentlichungspflichten zum Lagebericht in den §§ 289 Abs. 3 oder 315 Abs. 1 Satz 4 HGB weiterhin bestehen. Neben diese allgemeine Berichtspflicht tritt nun die neue Berichtspflicht gemäß Art. 19a und Art. 29a EU-Bilanzrichtlinie 2013/34/EU zur Abgabe einer nichtfinanziellen Erklärung. Diese Berichtspflicht ist zusätzlich zu den Regelungen zu nichtfinanziellen Leistungsindikatoren ins deutsche Recht umzusetzen.[1042]

Um die Zielsetzung der CSR-Richtlinie zu erreichen, die „Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit der offengelegten nichtfinanziellen Informationen durch Ausbau und Präzisierung der bestehenden Anforderungen" zu verbessern,[1043] drängt es sich auf, die nichtfinanziellen Informationen näher zu bestimmen, die in den Lageberichten darzustellen sind. Hierfür kann der nationale Gesetzgeber auf die genannten Rahmenwerke verweisen oder eigene Bestimmungen treffen, die sich an diesen Rahmenwerken orientieren. Dies hätte den Vorteil, dass durch die eigene Vorgabe von präzisen Themen, über die zu berichten ist, eine größere Berichtstiefe erreicht werden könnte.

Da die genannten Rahmenwerke sehr unterschiedliche Anforderungen an den Umfang, die Themen und die Präzision der Angaben stellen, ist die Wahl des Rahmenwerks entscheidend dafür, ob die Zielsetzung der Offenlegungspflichten erreicht wird.[1044] Daher bietet es sich für den Gesetzgeber an, die Effektivität der Offenlegungspflichten und die Vergleichbarkeit der Lageberichte im Umsetzungsgesetz dadurch sicherzustellen, dass er nur auf ein anspruchsvolles Rahmenwerk verweist[1045] oder in Orientierung an den besten Rahmenwerken selbst die Offenlegungspflichten präzisiert. Hinsichtlich der Umweltstandards würde es sich daher anbieten, die Offenlegungspflichten an den OECD-Leitsätzen zu orientieren. Die GRI-Standardangaben könnten sogar direkt übernommen werden, weil sie unmittelbar Vorgaben für die Nachhaltigkeitsberichte enthalten.[1046] Dagegen könnte eine Beliebigkeit in der Wahl der Offenlegungsstandards dazu führen, dass sich Unternehmen ihrer Verantwortung hinsichtlich der Offenlegung der umweltbezogenen Auswirkungen ihrer Tätigkeit weitgehend entziehen könnten.[1047]

1039 „Comply oder Explain"-Grundsatz.
1040 Rat für Nachhaltige Entwicklung 2015, 13.
1041 Rat für Nachhaltige Entwicklung 2015, 13.
1042 S. z.B. Hecker 2015, 15.
1043 KOM(2013) 207 endg., Begründung, 3.
1044 Eufinger, EuZW 2015, 426 sieht in den von der CSR-Richtlinie genannten Rahmenwerken, die sich deutlich in ihrem Aufbau und in ihren Empfehlungen unterscheiden, erhebliche Schwierigkeiten bei der Vergleichbarkeit der von Unternehmen ergriffenen CSR-Maßnahmen.
1045 So z.B. Hoffmann, GWR 2013, 464.
1046 S. hierzu auch Kreipl, ZfU 2015, 107 ff.; Müller/Stawinoga/Velte, ZfU 2015, 324 ff.
1047 So der Deutsche Gewerkschaftsbund 2013, 6, für die Beschäftigtenstandards. Auch konterkariert die Nichtfestlegung des zu benutzenden Rahmenwerkes die mit der Erweiterung der Berichtspflicht angestrebte EU-weite Harmonisierung der Rechnungslegung. Diese Problematik ist allerdings schon in der CSR-Richtlinie selbst angelegt. S. auch Kreipl, ZfU 2015, 109.

Einer solchen Präzisierung steht die Richtlinie nicht entgegen. Sie verweist zwar in den in die Bilanzrichtlinie 2013/34/EU neu eingefügten Art. 19a Abs. 1 UAbs. 5 und 29a Abs. 1 UAbs. auf „nationale, unionsbasierte oder internationale Rahmenwerke". Sie will damit eine unionsweite oder internationale Orientierung von internationalen Unternehmen und Konzernen ermöglichen, nicht aber ausschließen, dass die Mitgliedstaaten Anforderungen der Richtlinie präzisieren oder weitergehende Anforderungen stellen. Art. 19a Abs. 1 UAbs. 1 Satz 1 Bilanzrichtlinie 2013/34/EU bestimmt nur, dass sich die nichtfinanzielle Erklärung „mindestens" auf die fünf genannten Belange beziehen muss. Die Vorschrift enthält somit nur Mindeststandards, die die Mitgliedstaaten erweitern oder vertiefen können.[1048] Hinsichtlich des Verweises auf die Rahmenwerke bestimmt die CSR-Richtlinie nur, dass die Mitgliedstaaten vorsehen, dass sich die Unternehmen auf solche Rahmenwerke stützen „können" – sofern keine verbindlichen gesetzlichen Vorgaben bestehen. Sofern die Unternehmen sich auf keine Rahmenwerke stützen oder sich auf Rahmenwerke stützen, die nicht alle Berichtsanforderungen abdecken, muss es ausreichend bestimmte gesetzliche Anforderungen geben, die den Unternehmen Rechtssicherheit und den Wirtschaftsprüfen ausreichend Prüfkriterien geben.[1049] In der Begründung zur Richtlinie hat die Kommission ausdrücklich klargestellt, dass dieser Hinweis auf die Rahmenwerke nur „unbeschadet etwaiger ambitionierterer Anforderungen auf Mitgliedstaatenebene" gilt.[1050] Somit kann die Bundesrepublik Deutschland ohne Verstoß gegen die Richtlinie die Anforderungen an die Offenlegungspflichten der Unternehmen ergänzen[1051] und präzisieren.[1052] Zwar sieht Art. 2 CSR-Richtlinie vor, dass die Kommission „unverbindliche Leitlinien zur Methode der Berichterstattung über nichtfinanzielle Informationen, einschließlich der wichtigsten allgemeinen und sektorspezifischen nichtfinanziellen Leistungsindikatoren", verfasst. Da diese nur den Zweck verfolgen, „eine relevante, zweckdienliche und vergleichbare Angabe nichtfinanzieller Informationen durch Unternehmen zu erleichtern", nicht aber dazu dienen, den Spielraum der Mitgliedstaaten in der Umsetzung der Richtlinie einzuengen, sind diese unverbindlich.[1053] Sie behindern nicht den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten, einzelne Rahmenwerke auszuschließen oder die Auswahl um weitere zu ergänzen oder weitere Themen nichtfinanzieller Berichterstattung vorzusehen.[1054]

Der Gesetzgeber hat dabei jedoch folgende inhaltlichen Vorgaben zu beachten, die sich neben dem bereits zitierten Text aus den Erwägungsgründen der CSR-Richtlinie ergeben:

Die berichtspflichtigen „Unternehmen sollten angemessene Informationen zu Belangen bereitstellen, die sich dadurch auszeichnen, dass sie sehr wahrscheinlich zur Verwirklichung wesentlicher Risiken mit schwerwiegenden Auswirkungen führen werden oder zum Eintritt solcher Risiken geführt haben. Die Schwere solcher Auswirkungen sollte nach ihrem Ausmaß und ihrer Intensität beurteilt werden. Die Risiken nachteiliger Auswirkungen können aus eigenen Tätigkeiten des Unternehmens herrühren oder mit seiner Geschäftstätigkeit und, falls dies relevant und verhältnismäßig ist, seinen Erzeugnissen, Dienstleistungen und Geschäftsbeziehungen, einschließlich seiner Lieferkette und seiner Kette von Subunternehmern, verknüpft sein."[1055] Insbesondere in Bezug auf die „Lieferkette und die Kette

---

1048 S. auch Hecker 2015, 11.
1049 S. BMJV 2015, 5; Hecker 2015, 11.
1050 KOM(2013) 207 endg., Begründung, 7.
1051 Das BMJV 2015, 3, sieht eine Erweiterung der Themenfelder, über die zu berichten ist, - „insoweit über die Richtlinie hinausgehend" – um die Themen „wesentliche produktbezogene Informationen", „Kundendatenschutz" und „Kundenzufriedenheit" vor.
1052 Das BMJV 2015, 4, erwägt, die wesentlichen Risiken, über die zu berichten ist, und die wichtigsten Leistungsindikatoren durch deutsche Regelungen zu „konkretisieren".
1053 Das BMJV 2015, 4, prüft, „ob eine Bezugnahme auf die von der Europäischen Kommission zu entwickelnden Leitlinien sinnvoll ist".
1054 S. hierzu BMJV 2015, 4, das den Nachhaltigkeitskodex berücksichtigt wissen will. Es geht davon aus, ein bestimmtes Rahmenwerk vorschreiben zu können, will dies aber nicht. Die Festlegung eines bestimmten Standards wird auch in der Literatur nicht erwartet, Roth-Mingram, NZG 2015, 1343.
1055 Erwägungsgrund 8 CSR-RL.

von Unterauftragnehmern“ sollte „die nichtfinanzielle Erklärung … auch Angaben zu den Due-Diligence-Prozessen umfassen, die vom Unternehmen angewendet werden …, um bestehende und potenzielle negative Auswirkungen zu erkennen, zu verhindern und abzuschwächen“.[1056]

Um die Risiken richtig zu beschreiben, sollte die nichtfinanzielle Erklärung „in Bezug auf Umweltbelange Einzelheiten der aktuellen und vorhersehbaren Auswirkungen der Geschäftstätigkeit des Unternehmens auf die Umwelt und, soweit angebracht, die Gesundheit und die Sicherheit sowie zu der Nutzung erneuerbarer und/oder nicht erneuerbarer Energien, zu Treibhausgasemissionen, zum Wasserverbrauch und zur Luftverschmutzung enthalten“.[1057]

Einen Bezug zum Ressourcenschutz stellt Erwägungsgrund 12 der CSR-Richtlinie her. Er bezeichnet den „Zugang von Investoren zu nichtfinanziellen Informationen“ als einen „Schritt auf dem Weg zur Erreichung des im Rahmen des Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa festgelegten Etappenziels“, „wonach bis 2020 Marktanreize und politische Anreize eingeführt sein sollen, die Investitionen von Unternehmen in Effizienz belohnen“. Die Kommission sollte – nicht nur deswegen – in ihren unverbindlichen Leitlinien nach Art. 2 CSR-RL in „Bezug auf Umweltaspekte … zumindest Landnutzung, Wassernutzung, Treibhausgasemissionen und Werkstoffeinsatz“ behandeln.[1058] Alle diese Themen haben auch einen mehr oder weniger starken Bezug zur Aufgabe des Ressourcenschutzes.

7.3.2.4 Der Regierungsentwurf vom 21. September 2016

Am 21. September hat die Bundesregierung einen Entwurf für ein Gesetz zur Stärkung der nichtfinanziellen Berichterstattung der Unternehmen in ihren Lage- und Konzernlageberichten (CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz)[1059] beschlossen.[1060] Mit dem vorgesehenen Gesetz soll die RL 2014/95/EU in nationales Recht umgesetzt werden. Geändert werden sollen vor allem das Handelsgesetzbuch, aber auch das Einführungsgesetz zum Handelsgesetzbuch, die Unternehmensregisterverordnung, das Wertpapierhandelsgesetz, das Publizitätsgesetz, das Aktiengesetz, das Einführungsgesetz zum Aktiengesetz, das Genossenschaftsgesetz und weitere Gesetzes des Bundesrechts.

Nach dem vorgesehenen § 289b Abs. 1 HGB hat eine Kapitalgesellschaft ihren jährlichen Lagebericht um eine nichtfinanzielle Erklärung zu erweitern, wenn sie gemäß § 267 Abs. 3 Satz 1 HGB entweder eine Bilanzsumme von 20 Mio. Euro oder Umsatzerlöse über 40 Mio. Euro aufweist, kapitalmarktorientiert im Sinn des § 264d HGB ist und im Jahresdurchschnitt mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigt. In diesem Fall muss sich die nichtfinanzielle Erklärung nach dem vorgesehenen § 289c Abs. 2 HGB neben dem Geschäftsmodell „zumindest auf folgende Aspekte“ „beziehen“:

„1. Umweltbelange, wobei sich die Angaben beispielsweise auf Treibhausgasemissionen, den Wasserverbrauch, die Luftverschmutzung, die Nutzung von erneuerbaren und nicht erneuerbaren Energien oder den Schutz der biologischen Vielfalt beziehen können, …

Nach § 289c Abs. 3 HGB sind zu den in Abs. 2 genannten Aspekten „in der nichtfinanziellen Erklärung jeweils diejenigen Angaben zu machen, die für das Verständnis des Geschäftsverlaufs, des Geschäftsergebnisses, der Lage der Kapitalgesellschaft sowie der Auswirkungen ihrer Tätigkeit auf die in Abs. 2 genannten Aspekte erforderlich sind, einschließlich

1. einer Beschreibung der von der Kapitalgesellschaft verfolgten Konzepte, einschließlich der von der Kapitalgesellschaft angewandten Due-Diligence-Prozesse,

2. den Ergebnissen der Konzepte nach Nummer 1,

1056 Erwägungsgrund 6 CSR-RL.
1057 Erwägungsgrund 7 CSR-RL.
1058 Erwägungsgrund 17 CSR-RL.
1059 BR-Drs. 547/16.
1060 Ihm vorausgegangen ist ein Referentenentwurf vom 3. 3.2016 https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RefE_CSR-Richtlinie-Umsetzungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

3. der wesentlichen Risiken, die mit der eigenen Geschäftstätigkeit der Kapitalgesellschaft verknüpft sind und die sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die in Absatz 2 genannten Aspekte haben oder haben werden, sowie die Handhabung dieser Risiken durch die Kapitalgesellschaft,

4. der wesentlichen Risiken, die mit den Geschäftsbeziehungen der Kapitalgesellschaft, ihren Produkten und Dienstleistungen verknüpft sind und die sehr wahrscheinlich schwerwiegende negative Auswirkungen auf die in Abs. 2 genannten Aspekte haben oder haben werden, soweit die Angaben von Bedeutung sind und die Berichterstattung über diese Risiken verhältnismäßig ist, sowie die Handhabung dieser Risiken durch die Kapitalgesellschaft,

5. der bedeutsamsten nichtfinanziellen Leistungsindikatoren, die für die Geschäftstätigkeit der Kapitalgesellschaft von Bedeutung sind,

6. soweit es für das Verständnis erforderlich ist, Hinweise auf im Jahresabschluss ausgewiesene Beträge und zusätzliche Erläuterungen dazu."

Nach dem vorgesehenen § 289d HGB kann die Kapitalgesellschaft für „die Erstellung der nichtfinanziellen Erklärung nationale, europäische oder internationale Rahmenwerke nutzen".

Die Berichtspflicht gilt außerdem unabhängig von ihrer Größe auch für Kreditinstitute im Sinn von § 340a HGB sowie für Versicherungen im Sinn von § 341a HGB. Für Konzerne gelten größenunabhängig die Berichtspflichten im Rahmen des Konzernlageberichts gemäß § 315 Abs. 1 Satz 4 HGB. Diese Regelungen wurden um zusätzliche Vorgaben erweitert, die sich an den vorgesehenen Regelungen der §§ 289a ff. HGB orientieren.

Die vorgesehene Berichtspflicht in § 289c HGB ist relativ abstrakt und lässt den Unternehmen einen weiten Spielraum in den spezifischen Themen und in der Detailtiefe. Wenn die nichtfinanziellen Erklärungen vergleichbar und insbesondere hinsichtlich der Belange des Umwelt- und Ressourcenschutzes aussagekräftig sein sollten, würde sich anbieten, die Themen hinsichtlich der Indikatoren zu präzisieren, die Vergleichbarkeit und Aussagekraft gewährleisten. Dies könnte durch eine Präzisierung des Gesetzestextes oder durch eine ergänzende Verordnung erreicht werden. Im Folgenden wird untersucht, in welchem Umfang hierbei der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen berücksichtigt werden müsste.

7.3.3 Schutz vor Offenlegung durch Grundrechte?

Soweit der deutsche Gesetzgeber Umsetzungsspielräume und Ergänzungsmöglichkeiten einer europäischen Richtlinie nutzt, sind seine Regelungen am Maßstab des Grundgesetzes zu messen. Insbesondere ist zu prüfen, ob von Offenlegungspflichten der Schutz der Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse betroffen ist, der aus dem Grundrecht auf Berufsfreiheit nach Art. 12 GG oder aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG abgeleitet werden kann.

7.3.3.1 Berufsfreiheit

Eine besondere Ausprägung der Berufsausübungsfreiheit ist die Unternehmerfreiheit.[1061] Unter dieser versteht das Bundesverfassungsgericht das von Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Recht der freien Gründung und Führung privater Wirtschaftsunternehmen.[1062] Dieses Grundrecht gilt nach Art. 19 Abs. 3 GG auch für juristische Personen des Privatrechts.

Das Grundrecht schützt auch das Verhalten der Unternehmer im Wettbewerb zu Erwerbszwecken.[1063] Allerdings haben die Wettbewerber keinen Anspruch darauf, dass die Wettbewerbsbedingungen

---

1061 Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, 2010, Art. 12 Rn. 69.
1062 BVerfGE 50, 290 (363); Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, 2010, Art. 12 Rn. 69.
1063 BVerfGE 32, 311 (317); 46, 120 (137); 105, 252 (265 ff.); 106, 275 (298f.); 115, 205 (229). Die Freiheit im Wettbewerb gehört im Allgemeinen zur beruflichen Sphäre und ist nicht Art. 2 Abs. 1 GG zuzuordnen. Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, 2010, Art. 12 Rn. 71.

gleich bleiben und sie nur so von anderen dargestellt werden, wie sie gesehen werden möchten. Insbesondere umfasst Art. 12 Abs. 1 GG keinen Anspruch auf Erfolg im Wettbewerb und auf Sicherung künftiger Erwerbsmöglichkeiten. Der Umsatz und die Erträge unterliegen vielmehr dem Risiko laufender Veränderung je nach den Marktverhältnissen und den Funktionsbedingungen des Marktes.[1064]

Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sind für den Wettbewerb von großer Bedeutung.[1065] Das Grundrecht auf Berufsfreiheit gewährleistet daher auch den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.[1066] Geschützt ist exklusives wettbewerbliches Wissen, das für den eigenen Erwerb im Rahmen beruflicher Tätigkeit eingesetzt werden kann.[1067]

Eine staatliche Maßnahme, die auf die Offenlegung bestimmter Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse gerichtet ist, stellt damit einen Eingriff in den Schutzbereich von Art. 12 Abs. 1 GG dar.[1068] Die Verpflichtung zur Offenlegung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen ist als Berufsausübungsregelung einzuordnen. Eine solche ist zulässig, wenn vernünftige Erwägungen des Allgemeinwohls die Regelung zweckmäßig erscheinen lassen und der Eingriff zur Erreichung dieses Zwecks verhältnismäßig ist.[1069] Die Maßnahme muss hierfür geeignet, erforderlich und angemessen sein. Bei der Prüfung der Angemessenheit hat eine Abwägung dahingehend stattzufinden, ob der Zweck der Offenlegung (Information der Öffentlichkeit) mit der Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis steht.

Soweit die Umsetzung, sondern der Inhalt der Richtlinie in Frage steht, gilt als Maßstab die Grundrechtecharta. Im Unionsrecht besteht ein Schutz für die unternehmerische Freiheit nach Art. 16 GrC. Die Grundrechtecharta gilt gemäß Art. 51 Abs. 1 GrC für die Mitgliedstaaten ausschließlich bei der Durchführung des Rechts der Union. Ansonsten erfolgt ein Schutz über die nationalen Grundrechte.[1070] In erster Linie wird der Maßstab der europäischen Grundrechte neben den nationalen Grundrechten dann zur Anwendung kommen, wenn das wirtschaftsbezogene Sekundärrecht ergeht und umgesetzt wird und dabei die unternehmerischen Freiheiten der Betroffenen berücksichtigt werden müssen.[1071]

Zum sachlichen Schutzbereich von Art. 16 GrC gehören die Freiheit zur Ausübung der Wirtschafts- und Geschäftstätigkeit, die Vertragsfreiheit, die Handelsfreiheit, die Werbefreiheit und die Wettbewerbsfreiheit.[1072] Diese Rechtsgarantien gelten auch für juristische Personen. Der Europäische Gerichtshof sieht den Schutz von Geschäftsgeheimnissen als Teilgewährleistung der unternehmerischen Freiheit.[1073] Eingriffe sind nach Art. 52 Abs. 1 Satz 1 GrC nur auf gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung des jeweiligen Wesensgehalts sowie des Verhältnismäßigkeitsprinzips möglich. Einschränkungen dürfen nach Art. 52 Abs. 1 Satz 2 GrC nur dann vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen. Art. 16 GrC gewährleistet einen Art. 12 Abs. 1 GG vergleichbaren Schutzumfang in Bezug auf unternehmensbezogene Geheimnisse sowie die gleiche Eingriffsmöglichkeit. Auch die Erfordernisse des Art. 52 Abs. 1 GrC entsprechen denen, die zu Art. 12 Abs. 1 GG aufgestellt wurden. Insoweit wird im Folgenden allein das nationale Recht zugrunde gelegt.

1064 BVerfGE 105, 252 (265); 34, 252 (256); 24, 236 (251).

1065 Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 8; anders Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 59f. mwN, der wegen des Personenbezugs des Art. 12 GG einen Schutz der Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse durch das Grundrecht auf Berufsfreiheit ablehnt.

1066 BVerfGE 115, 205 (229 ff.).

1067 BVerfGE 115, 205 (230).

1068 BVerfGE 115, 205 (230); BVerwG, NVwZ 2004, 105 (107); BVerwG, NVwZ 2010, 522 (525); Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band I, 2010, Art. 12 Rn. 291; Schneider, Staatliche Informationstätigkeit als Steuerungsmittel im Umweltrecht, 2012, 96.

1069 BVerfGE 7, 377 (405).

1070 Hatje, in: Schwarze , EU-Kommentar, 2012, Art. 51 GRC, Rn. 13.

1071 Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Kap. 9, § 1 Rn. 2540.

1072 Schwarze, in: Schwarze , EU-Kommentar, 2012, Art. 16 GRC, Rn. 3; Nowak, in: Heselhaus/Nowak, Handbuch der Europäischen Grundrechte, 2006, § 31 Rn. 29 ff.; Frenz, Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Kapitel 9, § 1 Rn. 2547 ff.

1073 EuGH, EuGRZ 2008, 136 (138 Rn. 48f.).

7.3.3.2 Schutz des Eigentums

Zum Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG gehört nicht nur das sachenrechtliche Eigentum, sondern grundsätzlich jede vermögenswerte Rechtsposition, die dem Berechtigten in der Weise zugeordnet ist, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben darf.[1074] Daher wird vertreten, dass Art. 14 Abs. 1 GG auch die Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse schützt, soweit sie ein vermögenswertes Recht darstellen.[1075] Ein Eingriff in das Grundrecht liegt danach vor, wenn dem Unternehmen gezwungen durch die Offenlegung bestimmter Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse die Möglichkeit genommen wird, unter Hinzuziehung bislang geheim gehaltener Informationen preiswerter, schneller oder sonst vorteilhafter Waren zu produzieren oder Dienstleistungen zu erbringen.[1076]

Die Zuordnung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen zum Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht bisher offen gelassen. Es stellt lediglich fest, dass durch Art. 14 Abs. 1 GG kein weiter reichender Schutz von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen gewährt werden kann als durch Art. 12 Abs. 1 GG.[1077] Dass der Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG jedoch Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse nicht erfasst, wird damit gerade nicht formuliert.

Die Eigentumsgarantie schützt allerdings nicht jede, sondern nur die vermögenswerte Rechtsposition, die der jeweils geltenden gesetzlichen Rechtslage entspricht. Denn es ist nach Art. 14 Abs. 1 GG Sache des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen. Daher sind nicht alle unternehmensbezogenen Informationen schlechthin geschützt, sondern nur diejenigen, deren Schutz der Gesetzgeber näher umschrieben hat. Kein verfassungsrechtlicher Schutz besteht für die Informationen, hinsichtlich derer der Gesetzgeber den Verfügungsberechtigten aus sachgerechten Gründen verpflichtet hat, anderen eine Teilhabe einzuräumen.[1078] Der Gesetzgeber hat bei dieser Entscheidung die Belange der Gemeinschaft mit den Individualinteressen in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Er muss eine verhältnismäßige Zuordnung zwischen dem Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit und dem Schutz der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse der Unternehmen vornehmen.[1079] Die Verpflichtung zur Offenlegung muss geeignet, erforderlich und angemessen sein, um den angestrebten Zweck zu erreichen.

Bestimmt der Gesetzgeber eine auf Publizität der unternehmensbezogenen Informationen zielende Offenbarungspflicht, so werden dadurch Informationen, die an sich unter die Geschäfts- oder Betriebsgeheimnisse fallen könnten, aus dem Rechtsbegriff des Eigentums und damit aus dem Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG ausgeklammert.[1080] Allerdings darf die Inhalts- und Schrankenbestimmung[1081] nicht weiter gehen, als dies zum Schutz überwiegender privater oder öffentlicher Interessen erforderlich ist.

Auch die europäische Grundrechte-Charta gewährleistet in Art. 17 Abs. 1 das Eigentumsrecht. Sein Schutzgegenstand muss aber – ähnlich wie im nationalen Recht – erst normativ durch den Gesetzgeber geschaffen werden.[1082] Insoweit findet sich auch keine abstrakte Definition des Eigentumsbegriffs. Für unternehmensbezogene Geheimnisse, die Teil des Eigentums sind, besteht somit auch ein Schutz über Art. 17 GrC. Offenlegungspflichten, die der exklusiven Nutzung von Informationen Schranken setzen,

---

1074 BVerfGE 83, 201 (208).

1075 S. Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 60 ff.; Breuer, NVwZ 1986, 171 (174); Erichsen, NVwZ 1992, 409 (416); Roßnagel/Bizer, GewArch. 1992, 123f. jeweils mwN.; Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 107: „zum Betriebsvermögen gehörender Wert“, ablehnend Wolff, NJW 1997, 98 (100f.); ebenfalls Schmidt, in: Müller-Glöge/Preis/Schmidt, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 2013, Art. 14 GG Rn. 6.

1076 Erichsen, NVwZ 1992, 409 (416).

1077 BVerfGE 115, 205 (248).

1078 S. hierzu näher Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 63f.

1079 Philipp, Staatliche Verbraucherinformation im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 1989, 196; Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 89f.

1080 S. Breuer, NVwZ 1986, 171 (173); Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 73.

1081 So auch von Danwitz, DVBl. 2005, 597 (601).

1082 Calliess, in: Ehlers , Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 2009, § 16.4 Rn. 14.

können Eingriffe in dieses Grundrecht darstellen. Solche Nutzungsbeschränkungen des Eigentums sind gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 3 GrC nach ständiger Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs rechtmäßig, wenn sie „tatsächlich dem Gemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen und nicht einen im Hinblick auf die verfolgten Ziele unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff darstellen, der die so gewährleisteten Rechte in ihrem Wesensgehalt antastet".[1083] Somit besteht bezogen auf Art. 17 Abs. 1 GrC ein dem Art. 14 GG vergleichbarer Schutzumfang sowie die gleiche Eingriffsmöglichkeit, weshalb es im Weiteren genügt nur den nationalen Maßstab zu berücksichtigen.

7.3.3.3 Schutz durch Grundrechte

Für die weitere verfassungsrechtliche Untersuchung kann festgehalten werden, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Art. 14 Abs. 1 GG für die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse keinen weitergehenden Schutz bietet, als Art. 12 Abs. 1 GG ihn gewährt.[1084] Daher prüft das Bundesverfassungsgericht die Rechtfertigung einer Veröffentlichung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen allein am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG. Ihm folgend soll dies auch in den folgenden Untersuchungen so erfolgen. Zu prüfen ist daher vorrangig, ob ein Gesetz, das Unternehmen Informationspflichten über Umweltbelange auferlegt, verhältnismäßig wäre.

Zuvor aber ist zu bestimmen, was unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verstanden werden soll. Das Grundgesetz kennt keinen Begriff des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses. Dennoch verwendet die deutsche Rechtsordnung und die Rechtsordnung der Europäischen Union diesen Begriff über viele Rechtsgebiete hinweg, so dass davon ausgegangen werden kann, dass in allen Rechtsbereichen ein weitgehend übereinstimmendes Verständnis davon herrscht, was als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis geschützt ist.

7.3.4 Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse

Der Begriff der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse ist in verschiedenen Rechtsgebieten[1085] aufzufinden. Eine positive Bestimmung ist in den verschiedenen Gesetzen jedoch meist nicht enthalten. Eine Legaldefinition des Begriffs ist bis auf zwei Ausnahmen in keinem Gesetz zu finden: § 67 Abs. 1 Satz 2 SGB X[1086] definiert unternehmerische Geheimnisse als „alle betriebs- oder geschäftsbezogenen Daten, auch von juristischen Personen, die Geheimnischarakter haben". Art. 118 Abs. 2 REACh-VO[1087] enthält eine positive Auflistung derjenigen Angaben, die die geschäftlichen Interessen der betroffenen Unternehmen berühren.

Was unter den Begriff der Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse fällt, orientiert sich stark an dem im Wettbewerbsrecht gewachsenen Begriffsverständnis.[1088] Allgemein versteht man unter Geschäfts- oder Betriebsgeheimnissen Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die im Zusammenhang mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb stehen, nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt sind, nach dem erklärten oder konkludenten Willen des Unternehmens geheim gehalten werden sollen und den Gegenstand eines berechtigten wirtschaftlichen Geheimhaltungsinteresses bilden.[1089]

Dieser Begriffspräzisierung, die der Bundesgerichtshof[1090] und das Bundesverfassungsgericht[1091] am Maßstab von Art. 12 GG vorgenommen haben, sind somit vier Voraussetzungen zu entnehmen, die in Bezug auf die zu schützende Information kumulativ vorliegen müssen:

1083 St. Rspr. EuGH, Slg. 1998, I-1953, Rn. 21; Slg. 1998, I-7967, Rn. 79.
1084 BVerfGE 115, 205 (248).
1085 S. u.a. § 17 UWG; §§ 203f. StGB; § 404 AktG; § 10 Abs. 2 BImSchG; § 9 Abs. 1 Nr. 3 UIG; § 3 Satz 1 Nr. 2c) VIG.
1086 Jung, in: Eichenhofer/Wenner, SGB I – IV – X, 2012, § 67 SGB X Rn. 19.
1087 Jäger, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 23 Rn. 120 ff.
1088 Philipp, Staatliche Verbraucherinformation im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 1989, 189; Wolff, NJW 1997, 98 (98); Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 28; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (580).
1089 BVerfGE 115, 205 (230); von Danwitz, DVBl. 2005, 597 (598); Wolff, NJW 1997, 98 (98); Wollenschläger, VerwArch. 112 (2011), 20 (36); Frank, Der Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Öffentlichen Recht, 2009, 39 ff.
1090 BGH, GRUR 1955, 424 (425); BGH, GRUR 1961, 40 (43).
1091 BVerfGE 115, 205 (230).

1. Information mit Unternehmensbezug, die
2. nur einem begrenzten Personenkreis bekannt ist und für die
3. ein Geheimhaltungswille und ein
4. berechtigtes Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens besteht.

Zwischen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen wird vielfach unterschieden. Betriebsgeheimnisse beziehen sich auf die technische Seite des Unternehmens. Als solche können daher präzise Angaben über neu entwickelte Produktionsverfahren, Produkte, Verfahrensabläufe oder Patentanmeldungen gelten. Als Geschäftsgeheimnisse können Angaben gewertet werden, die die kaufmännische Seite des Unternehmens betreffen und etwa Rückschlüsse auf bisher unbekannte Produktions-, Verkaufs- oder Investitionsstrategien zulassen.[1092] Zu den Konditionen, die die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Unternehmens maßgeblich bestimmen, zählen unter anderem Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Konditionen, Marktstrategien, Kalkulationsunterlagen, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Bilanzen oder Bezugsquellen sowie Fristen zur Umsetzung von Projekten, Investitionsverpflichtungen oder auch Vertragsstrafenbestimmungen.[1093]

Auf europäischer Ebene hat sich ein vergleichbares Begriffsverständnis mit einem „ebenbürtigen Schutz“[1094] herausgebildet. Das Europäische Gericht hat 2008 Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse wie folgt definiert: „Was allgemein die Natur von Geschäftsgeheimnissen oder anderen dem Berufsgeheimnis unterliegenden Informationen betrifft, so ist zunächst Voraussetzung, dass diese Geschäftsgeheimnisse oder vertraulichen Informationen nur einer beschränkten Zahl von Personen bekannt sind. Weiterhin muss es sich um Informationen handeln, durch deren Offenlegung dem Auskunftsgeber oder Dritten ein ernsthafter Nachteil entstehen kann. … Schließlich müssen die Interessen, die durch die Offenlegung der Information verletzt werden können, schützenswert sein. Bei der Beurteilung der Vertraulichkeit einer Information sind insoweit die berechtigten individuellen Interessen, die ihrer Offenlegung entgegenstehen, und das Allgemeininteresse daran, dass sich das Handeln der Gemeinschaftsorgane möglichst offen vollzieht, miteinander zum Ausgleich zu bringen … .“[1095]

Um in der Europäischen Union einen kohärenten Rechtsschutz für Geschäftsgeheimnisse zu gewährleisten und zu diesem Zweck die Vorschriften zu ihrem Schutz einander anzunähern,[1096] hat die Europäische Union am 8. Juni 2016 die Richtlinie (EU) 2016/943 über den Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen (Geschäftsgeheimnisse) vor rechtswidrigem Erwerb sowie rechtswidriger Nutzung und Offenlegung verabschiedet.[1097] Diese ist am 5. Juli 2016 in Kraft getreten und innerhalb von zwei Jahren umzusetzen. Sie sieht in Art. 2 Nr. 1 eine Definition von Geschäftsgeheimnissen vor, die wie folgt lautet:[1098]

„1) ‚Geschäftsgeheimnis‘ Informationen, die alle nachstehenden Kriterien erfüllen:

a) sie sind in dem Sinne geheim, dass sie weder in ihrer Gesamtheit noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne weiteres zugänglich sind;

b) sie sind von kommerziellem Wert, weil sie geheim sind;

1092 Diese Differenzierung wird von BVerfGE 115, 205 (230f.) übernommen.
1093 BVerfGE 115, 205 (231); Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 18.
1094 Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 17.
1095 EuG, EuR 2008, 708 (710).
1096 Erwägungsgrund 9 der RL 2016/943.
1097 EU ABl. L 157 vom 15.6.2016, 1; s. auch den Kommissionsentwurf KOM(2013) 813 endg.
1098 Die Definition orientiert sich an Art. 39 Abs. 2 TRIPS – s. Erwägungsgrund 5 der RL 2016/943.

c) sie sind Gegenstand von den Umständen entsprechenden angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch die Person, die die rechtmäßige Kontrolle über die Informationen besitzt".

Diese Definition entspricht weitgehend den Merkmalen der dargestellten Definition des Betriebs- und Geschäftsgeheimnisses im deutschen und bisherigen europäischen Recht. Sie ist hinsichtlich der Unternehmensinformationen, die Geheimnisse sein können, weniger präzis, dafür hinsichtlich des berechtigten Interesses und des Geheimhaltungswillens enger, da sie das berechtigte Interesse auf den kommerziellen Wert der Geheimhaltung beschränkt und vom Geheimhaltungswillen fordert, dass er sich in Geheimhaltungsmaßnahmen verobjektiviert haben muss.

Das Geschäftsgeheimnis ist nach der Richtlinie kein Exklusivrecht, sondern Ausfluss des Lauterkeitsrechts.[1099] Dementsprechend regelt der Entwurf in Art. 3, unter welchen Umständen ein Geschäftsgeheimnis rechtmäßig erworben, genutzt und offenbart werden kann, und in Art. 4, unter welchen Umständen diese Handlungen rechtswidrig sind. Aus dem Schutz des Geschäftsgeheimnisses können nach Art. 5 keine Ansprüche geltend gemacht werden, wenn dessen Erwerb, Nutzung oder Offenlegung erfolgt, um das Recht auf Meinungs- und Informationsfreiheit wahrzunehmen, ordnungswidriges oder strafbares Verhalten aufzudecken oder zum Schutz eines legitimen Interesses erfolgt. Nach Art. 3 Abs. 2 gilt der Erwerb, die Nutzung oder die Offenlegung eines Geschäftsgeheimnisses insofern als rechtmäßig, als diese Handlungen durch Unionsrecht oder nationales Recht vorgeschrieben oder erlaubt ist. Dies bedeutet, dass durch diese Richtlinie nicht die in der CSR-Richtlinie verfolgten öffentlichen Interessen einer Offenlegung von Angaben über eine verantwortliche Unternehmensführung beeinträchtigt werden.[1100]

Im Folgenden werden die Merkmale der deutschen und europäischen Definition von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen näher erläutert.

7.3.4.1 Unternehmensbezug der Information

Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis muss die Information „Tatsachen, Umstände und Vorgänge" erfassen, die in einem unternehmerischen Zusammenhang stehen. Mit diesem Merkmal erfolgt die Abgrenzung zum einen gegenüber Ansichten und Meinungen, Einschätzungen und Bewertungen, die nicht dem Geheimnisbegriff unterfallen, weil dieser nur „Tatsachen, Umstände und Vorgänge" erfasst.[1101] Zum anderen grenzt der Unternehmensbezug das Unternehmensgeheimnis gegenüber Privatgeheimnissen und Wissenschaftsgeheimnissen ab.[1102] Ein Unternehmensbezug[1103] ist dann anzunehmen, wenn die Informationen derart in einen Betrieb eingebracht werden, dass sie zum räumlichen oder persönlichen Herrschaftsbereich des Unternehmens gehören und für dessen spezifische Zwecke eingesetzt werden.[1104] Anhaltspunkte ergeben sich dabei zum einen aus dem Geheimnisinhalt und zum anderen aus dem Entstehen und Vorhandensein der Information im Bereich des Unternehmens.[1105] Ist die betreffende Tatsache den allgemeinen Marktverhältnissen oder auch anderen Unter-

1099 S. hierzu Erwägungsgrund 11 und 12.
1100 S. hierzu auch Erwägungsgrund 11.
1101 BVerfGE 115, 205 (230); Fischer, StGB, 2013, § 203, Rn. 4. Kargl, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, 2013, § 203, Rn. 6; Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 5; Köhler, in: Köhler/Bornkamm, UWG, 2015, § 17 Rn. 4; Frank, Der Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Öffentlichen Recht, 2009, 46.
1102 Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 31; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (580); Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 9.
1103 Die Rechtsprechung legt diesen unter Bezugnahme auf die Auslegung von § 17 UWG sehr weit aus.
1104 Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 31; Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 65.
1105 Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (580).

nehmen zuzurechnen oder fehlt ihr der exklusive Bezug zu einem bestimmten Unternehmen von vornherein, kann sie nicht als Geschäfts- und Betriebsgeheimnis gewertet werden. Dies gilt auch für Informationen, die ihren geschäftlichen Wert verloren haben.[1106]

7.3.4.2 Nichtoffenkundigkeit der Information

Die Informationen dürfen nur einem eng begrenzten Personenkreis bekannt sein, wobei maßgeblich ist, dass der Geheimnisinhaber den Kreis der Mitwisser kontrollieren kann und die Informationen von Außenstehenden nur mit großen Schwierigkeiten und Opfern in Erfahrung zu bringen sind.[1107] Eine Einordnung als Geschäfts- und Betriebsgeheimnis scheidet daher dann aus, wenn die Information offenkundig ist oder einem größeren Kreis von Personen außerhalb des Unternehmens bekannt ist, die nicht ebenso zur Geheimhaltung der Information verpflichtet sind.[1108] Dies ist dann anzunehmen, wenn sie nicht mehr dem Bereich des Unternehmens zuzuordnen und für Dritte leicht zugänglich oder sogar allgemein bekannt ist.[1109] Die Größe des eingeweihten Personenkreises, die die Geheimniseigenschaft entfallen lässt, ist dabei im jeweiligen Einzelfall zu bestimmen.[1110] Auch kann angenommen werden, dass umso weniger die Offenkundigkeit einer Information gegeben ist, je erheblicher die Anstrengungen und der Aufwand für die Gewinnung der Information durch Dritte sein müssen.[1111] Unter diesem Gesichtspunkt ist von einer Offenkundigkeit auszugehen, wenn sich ein interessierter Durchschnittsfachmann unter Zuhilfenahme erlaubter Mittel ohne größere Schwierigkeiten Kenntnis verschaffen kann.[1112] Zu diesen erlaubten Mitteln gehört zum Beispiel auch ein Auskunftsanspruch nach § 3 Abs. 1 Satz 1 UIG oder § 2 Abs. 1 VIG, der nach § 9 Abs. 1 Satz 1 UIG und § 3 Satz 2, 2. Alt. VIG den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen überwinden kann, wenn das öffentliche Interesse an der Bekanntgabe überwiegt. Ist die Information im Internet oder in anderen leicht zugänglichen Medien abrufbar, dann ist die Information als allgemein bekannt einzuordnen und offenkundig.[1113]

7.3.4.3 Geheimhaltungswillen

Drittes Merkmal des Begriffs Geschäfts- und Betriebsgeheimnis ist das subjektive Element des Geheimhaltungswillens. Der Geheimhaltungswille lässt sich regelmäßig mit dem Bedürfnis des Unternehmens verknüpfen, eine vorteilhafte Wettbewerbsposition zu sichern. Er muss vom Geheimnisträger entweder ausdrücklich erklärt oder wenigstens konkludent bestätigt worden und aus den Umständen heraus erkennbar sein.[1114] Bezogen auf betriebsinterne Vorgänge, Umstände und Tatsachen wird grundsätzlich vermutet, dass diese vom Geheimhaltungswillen des Geheimnisträgers umfasst sind.[1115] Besteht allerdings eine Kennzeichnungspflicht in einem Fachgesetz wie zum Beispiel in § 10 Abs. 2

1106 Dies kann der Fall sein, wenn die Informationen veraltet sind und damit nicht mehr als schützenswert betrachtet werden.

1107 Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 31; Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 69f.; Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 23; Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 10. Köhler, in: Köhler/Bornkamm, UWG, 2015, § 17 Rn. 7; Frank, Der Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Öffentlichen Recht, 2009, 41 ff.; diese Definition entspricht weitgehend Art. 2 Abs. 1 a) der Richtlinie 2016/943.

1108 S. z.B. Lenckner/Eisele, in: Schönke/Schröder, StGB, 2010, § 203, Rn. 6; Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 10; Köhler, in: Köhler/Bornkamm, UWG, 2015, § 17 Rn. 8.

1109 BayObLG, GRUR 1991, 694 (695); Köhler, in: Köhler/Bornkamm, UWG, 2015, § 17 Rn. 8.

1110 RGSt 42, 394 (396).

1111 BGH, NJW-RR 2008, 1214; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (581); Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 31.

1112 RG, GRUR 1939, 733 (735); BGH, GRUR 1958, 297; BGH, GRUR 1963, 370; BGH, GRUR 1980, 750; Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 24.

1113 Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 24.

1114 BVerwG, CR 2005, 194 (195); Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (582); Linßen. Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 33; Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 71f.; Frank, Der Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Öffentlichen Recht, 2009, 42. Nach Art. 2 Abs. 1 c) der Richtlinie 2016/943 muss der Geheimhaltungswille sich in Geheimhaltungsmaßnahmen manifestiert haben.

1115 Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (582); Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 17.

BImSchG und § 10 Abs. 3 der 9. BImSchV, kann im Umkehrschluss vom Fehlen des Geheimhaltungswillens ausgegangen werden, wenn das Geheimnis nicht als solches gekennzeichnet ist.[1116]

7.3.4.4 Berechtigtes Geheimhaltungsinteresse

Letzte Voraussetzung, um ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis anzunehmen, ist das Vorliegen eines berechtigten objektiven Geheimhaltungsinteresses. Dieses Merkmal dient dazu, eine willkürliche Vorenthaltung von Informationen und damit eine Ausuferung des Geheimnisschutzes zu verhindern.[1117] Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse ist immer dann anzunehmen, wenn die Geheimhaltung der Information für die freie Berufsausübung insbesondere für die Wettbewerbsfähigkeit des Unternehmens von Bedeutung ist.[1118] Dies ist unter anderem dann der Fall, wenn eine Offenbarung des Geheimnisses negative Folgen für die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb mit sich bringen würde oder die Wettbewerbsposition eines Konkurrenten fördern würde. Der Schutz des Eigentums und der Berufsfreiheit ist angesprochen, wenn ein Geheimnis dann berechtigt ist, weil sein Bekanntwerden dem Geheimnisträger einen wirtschaftlichen Schaden zufügen könnte, indem zum Beispiel exklusives technisches oder kaufmännisches Wissen den Marktkonkurrenten zugänglich gemacht wird.[1119] Entscheidend ist letztlich die Wettbewerbsrelevanz der betreffenden Information.[1120] Anhaltspunkt für die Bestimmung der Wettbewerbsrelevanz einer Information in der Praxis ist die Möglichkeit zu Rückschlüssen hinsichtlich der Betriebsführung, der Wirtschafts- und Marktstrategie, der Kostenkalkulation und der Entgeltgestaltung eines Unternehmens sowie sonstiger interner Gegebenheiten, Verfahrensabläufe und Umstände, die den betrieblichen oder geschäftlichen Bereich betreffen.[1121] Das berechtigte Geheimhaltungsinteresse ist jedoch dann zu verneinen, wenn durch die Offenbarung der Information „keine größeren Marktverschiebungen zu Lasten des Unternehmens“ möglich oder zu befürchten sind.[1122] Wird „die Marktposition des betroffenen Unternehmens nicht spürbar geschwächt“, fehlt es an einem berechtigten Geheimhaltungsinteresse.[1123]

7.3.5 Unternehmensinformation als Betriebs- und Geschäftsgeheimnis

Ein Eingriff in den verfassungsrechtlichen Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen liegt dann vor, wenn durch die Erweiterung von Informationspflichten oder durch neue Informationspflichten Informationen preisgegeben werden müssen, die bisher als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse geschützt sind. Ob ein solcher Eingriff gegeben ist, wird im Folgenden hinsichtlich der bisher diskutierten Indikatoren für die Einhaltung von Ressourcenschutzstandards erörtert. Ob und inwieweit der Gesetzgeber berechtigt ist, Informationen aus dem Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen auszunehmen, wird daran anschließend diskutiert.[1124]

1116 S. Roßnagel/Hentschel, in: Führ , GK-BImSchG, 2016, § 10 Rn. 219 ff.

1117 BGH, NVwZ 1994, 1048 (1053); Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (582); Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 18; Frank, Der Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Öffentlichen Recht, 2009, 43 ff.

1118 S. BVerfGE 115, 205 (230f.); BAG, AP Nr. 2 zu § 79 BetrVG 1972; VGH Kassel, NVwZ 2009, 60 (61); Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 32; Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 28; Köhler, in: Köhler/Bornkamm, UWG, 2015, § 17 Rn. 9. Enger beschränkt die Definition des Art. 2 Abs. 1 b) der Richtlinie 2016/943 den Schutz auf den kommerziellen Wert, den das Geheimnis als geheimes Wissen hat.

1119 Von Danwitz, DVBl. 2005, 597 (600); Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (582f.).

1120 Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 28; Kocher/Klose/Kühn/Wenckebach, Verantwortung braucht Transparenz, 2012, 34.

1121 Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (583).

1122 OVG Berlin-Brandenburg, BeckRS 2008, 32298.

1123 Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 30; s. auch BVerwG, NVwZ 2009, 1113f.; Schomerus/Scheel, ZUR 2010, 188 ff. zu Agrarsubventionen.

1124 S. Kap. 7.3.6.

7.3.5.1 Erweiterung bestehender Informationspflichten

Bisher schon sind große Kapitalgesellschaften und Konzerne verpflichtet, jährlich einen Lagebericht zu erstellen und darin auch über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren, wie Informationen über Umweltbelange, zu berichten.[1125] Diese Regelungen sind zur Umsetzung der CSR-Richtlinie zu überarbeiten. Die Ergänzung des § 289 HGB und die Überarbeitung des Deutschen Rechnungslegungsstandards bieten die Gelegenheit, die nichtfinanziellen Informationen, die in den Lageberichten darzustellen sind, zu präzisieren oder zu ergänzen. Hierbei kommt es vor allem darauf an, den Umfang, die Themen und die Detailtiefe der Informationen soweit zu präzisieren, dass die Zielsetzung der CSR-Richtlinie erreicht wird, die Relevanz, Konsistenz und Vergleichbarkeit der offengelegten nichtfinanziellen Informationen zu gewährleisten.[1126] Bei dieser Gelegenheit können auch die Leistungsindikatoren zum Ressourcenschutz, die in die Berichterstattung aufzunehmen sind, näher bestimmt werden.

Die im Folgenden zu untersuchenden Leistungsindikatoren zum Ressourcenschutz orientieren sich an den Indikatoren, die die Global Reporting Initiative vorsieht. Sie enthält die umfangreichsten Angaben zur Berichterstattung zum Ressourcenschutz. In ihr sind die Anforderungen nach dem Deutschen Nachhaltigkeitsindex[1127] und der anderen internationalen Standards enthalten. Für diese Indikatoren wird im Folgenden geprüft, ob sie Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse darstellen. Dabei werden die Indikatoren zum Energieverbrauch (EN3 bis EN7), zum Wasserverbrauch (EN8 bis EN10) und zur Biodiversität (EN11 bis EN 14) nicht untersucht, sondern nur die Indikatoren zum Ressourcenschutz (EN 1 und 2 sowie EN 27 und 28).

7.3.5.2 Indikatoren für Ressourcenschutz

Für die Untersuchung, ob eine gesetzliche Pflicht, bestimmte Informationen regelmäßig zu veröffentlichen, in den Schutzbereich von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen eingreift, wird im Folgenden unterstellt, dass es sich um eine unternehmensbezogene Information handelt und dass ein Geheimhaltungswille vorliegt. Eine unternehmensbezogene Information wird deshalb unterstellt, weil die Veröffentlichungspflicht ja zu Informationen über das jeweilige Unternehmen führen soll. Der Geheimhaltungswille des Unternehmers wird unterstellt, weil die Veröffentlichungspflicht nicht davon abhängen kann, ob der Unternehmer die Information geheim halten will oder nicht, sondern immer auch möglich sein soll, falls er einen Geheimhaltungswillen hat. Somit beschränkt sich die folgende Untersuchung auf die beiden verbleibenden Definitionselemente eines begrenzten Personenkreises und eines berechtigten Geheimhaltungsinteresses.

EN1 der GRI betrifft den *Rohstoffverbrauch* in Bezug auf eingesetzte Materialien nach Gewicht oder Volumen.[1128] Mitgeteilt werden soll „das Gesamtgewicht oder -volumen der Materialien, die zur Herstellung und Verpackung der wichtigsten Produkte und Dienstleistungen der Organisation während des Berichtszeitraums verwendet wurden, nach verwendeten nicht erneuerbaren Materialien und verwendeten erneuerbaren Materialien“. Die Angaben zum Gesamtgewicht oder -volumen der Materialien, die zur Herstellung und Verpackung der wichtigsten Produkte und Dienstleistungen verwendet werden, sind grundsätzlich Informationen, die nur der Unternehmer kennt und die er unter Kontrolle halten kann. Eine große Aussagekraft über die angebotenen Produkte oder Dienstleistungen oder über Produktions- und Präsentationsmethoden kann dieser summarischen Angabe nicht entnommen werden. Dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Angabe – insbesondere im Vergleich mit den Vorjahren – Schlussfolgerungen auf die Auslastung und die Produktivität des Unternehmens zu-

---

1125 S. hierzu Kap. 7.3.1.

1126 S. genauer Kap. 7.3.2.3.

1127 Die Kriterien 11 und 12 des DNK – s. Rat für Nachhaltige Entwicklung 2015, 13 – sind strategischer und politischer angelegt als die im Folgenden untersuchten Indikatoren der GRI. Die Untersuchungen zum Geheimnischarakter, zur Eingriffsqualität und zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung ihrer Offenbarung sind dennoch auch auf diese beiden Kriterien übertragbar.

1128 S. GRI Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Umsetzungsanleitung, 2013, 86.

lässt und die Stellung des Unternehmens im Wettbewerb und auf verschiedenen Märkten beeinträchtigen kann. Solche Umstände, die den betrieblichen oder geschäftlichen Bereich betreffen, gelten überwiegend als Unternehmensgeheimnisse.[1129]

EN2 der GRI betrifft den *Anteil der Sekundärrohstoffe* am Gesamtmaterialeinsatz.[1130] Mitteilen soll das Unternehmen „den Prozentsatz der Sekundärrohstoffe, die zur Herstellung der wichtigsten Produkte und Dienstleistungen der Organisation verwendet wurden". Den Prozentsatz der eingesetzten Sekundärrohstoffe kennt nur der Unternehmer. Er kann diese Information wirksam unter Kontrolle halten. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse kann ihm insoweit nicht abgesprochen werden, als diese Information Schlussfolgerungen auf die Beschaffungspolitik des Unternehmens zulässt. Diese Informationen können Wettbewerber und Vertragspartner nutzen, um sie zum Nachteil des Unternehmens zu verwenden. Daher sind der Geheimnischarakter und ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse zu bejahen. Sie betreffen die Betriebsführung eines Unternehmens, die zu den zu schützenden Geheimnissen gezählt wird.[1131]

Der Indikator EN27 der GRI betrifft Produkte und Dienstleistungen, nämlich den Umfang der *Maßnahmen zur Bekämpfung der ökologischen Auswirkungen*.[1132] Mitteilen soll das Unternehmen „die Anzahl der Maßnahmen, mit denen die ökologischen Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen während des Berichtszeitraums bekämpft wurden. Dies betrifft unter anderem den „Materialeinsatz (z.B. Verwendung nicht erneuerbarer, energieintensiver, giftiger Materialien)", den „Wasserverbrauch (z.B. bei der Produktion oder Nutzung des Produkts verbrauchte Wassermenge)" und den entstehenden „Abfall (z.B. nicht recycelbare, giftige Stoffe oder Stoffverbindungen)". „Falls verbrauchsorientierte Zahlen verwendet werden", sollen auch die „zugrundeliegenden Annahmen in Bezug auf Verbrauchsmuster oder Normalisierungsfaktoren" angegeben werden. Angaben über den Materialeinsatz, den Ressourcenverbrauch und das Abfallverhalten von Produkten und Dienstleistungen kennt niemand so gut wie der Hersteller oder Anbieter. Jedoch kann jeder das Produkt nach den eingesetzten Materialien, hinsichtlich seines Verbrauchs und hinsichtlich seiner Abfalleigenschaften selbst untersuchen und so die Informationen gewinnen. Für Dienstleistungen gilt Vergleichbares. Diese Informationen kann der Unternehmer im Regelfall nicht unter Kontrolle halten. Ausnahmen könnten nur für bestimmte zusammengesetzte oder vermischte Materialien, deren Zusammensetzung nicht und nur schwer zu erkennen ist, gelten. Allenfalls für diese Materialen könnte das Unternehmen die Informationen unter Kontrolle halten. Für diese wenigen Fälle ist ein Geheimhaltungsinteresse des Unternehmers insoweit anzuerkennen, als Wettbewerber oder Kunden aus der Zusammensetzung des Produkts Rückschlüsse auf die Qualität des Produkts oder seine Herstellung anstellen könnten.

Der Indikator EN28 der GRI betrifft den Prozentsatz der *zurückgenommenen* verkauften *Produkte* und deren Verpackungsmaterialien nach Kategorien.[1133] Mitteilen soll das Unternehmen „den Prozentsatz der zurückgenommenen Produkte und deren Verpackungsmaterialien für jede Produktkategorie". Zusätzlich soll angegeben werden, „wie die Daten für diesen Indikator gesammelt wurden". Den Prozentsatz der zurückgenommenen verkauften Produkte und deren Verpackungsmaterialien nach Kategorien kennt nur der Unternehmer. Er kann diese Information wirksam unter Kontrolle halten. Ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse kann ihm insoweit nicht abgesprochen werden, als diese Information Schlussfolgerungen auf die Stoffstrompolitik und damit indirekt auf die Beschaffungspolitik des Unternehmens zulassen. Diese Informationen können Wettbewerber und Vertragspartner nutzen, um sie zum Nachteil des Unternehmens zu verwenden. Daher sind der Geheimnischarakter und ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse zu bejahen.

1129 S. z.B. Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (583); Rengier, in: Fezer, UWG, 2010, § 17 Rn. 23.
1130 S. GRI, Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Umsetzungsanleitung, 2013, 87f.
1131 S. z.B. OVG Münster, MMR 1999, 553 (554f.); Kloepfer, Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 2011, 29; Kloepfer/Greve, NVwZ 2011, 577 (583). Koehler/Hasselblatt, in: Götting/Nordemann, UWG, 2013, § 17 UWG, Rn. 20.
1132 S. GRI, Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Umsetzungsanleitung, 2013, 131.
1133 S. GRI, Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Umsetzungsanleitung, 2013, 132.

7.3.5.3 Indikatoren als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Für die folgende verfassungsrechtliche Prüfung ist somit davon auszugehen, dass der Indikator „Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen" selten ein Betriebs- und Geschäftsgeheimnis sein kann, weil das Unternehmen diese Informationen nicht kontrollieren kann.

Dagegen gelten für die verfassungsrechtliche Prüfung folgende Angaben als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse:

- Rohstoffverbrauch,
- Einsatz von Sekundärrohstoffen und
- zurückgenommene Produkte

Von der Bestimmung eines Geheimnisses ist die Frage zu unterscheiden, ob das Betriebs- und Geschäftsgeheimnis gegenüber dem Zweck des Gesetzes, das Informationspflichten vorsieht, zurücktreten muss. Die Herausnahme der Angaben aus dem Kreis der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ist dann gerechtfertigt, wenn diese für eine vernünftige Zielsetzung des Allgemeinwohls geeignet, erforderlich und angemessen ist.

Mit Inkrafttreten des Gesetzes scheiden dann die Informationen, die veröffentlicht werden müssen, aus dem Kreis der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse aus, weil das Unternehmen sie nicht mehr geheim halten kann und sie deshalb zu offenkundigen Informationen geworden sind.[1134] Dieses Ergebnis darf aber nicht als Eingangswert in die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit der durch Gesetz einzuführenden Informationspflichten eingehen.

7.3.6 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Offenlegungspflichten

Zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von ressourcenbezogenen Offenlegungspflichten wird die Eingriffsqualität und die Eingriffstiefe dieser Regelungen untersucht (7.3.6.1) und dann die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der vorgeschlagenen Eingriffe am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsprinzips bewertet (7.3.6.2).

7.3.6.1 Eingriffe

Wenn im Rahmen der Umsetzung der CSR-Richtlinie auch Angaben zum Ressourcenschutz verlangt werden, könnten die Offenbarungspflichten sehr unterschiedlich ausgestaltet werden: So könnten die Gegenstände der Berichtspflichten und die Form ihrer Erfüllung präzis bestimmt sein oder ihre Auswahl, ihre Darstellungsform und ihre Informationstiefe einem gewissen Beurteilungsspielraum des Unternehmens überlassen werden.

Der Gesetzgeber kann allgemeine Beschränkungen vom Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorsehen, indem er Negativ- oder Positivlisten festlegt oder generalklauselartige Festlegungen trifft. Er kann aber auch die Offenlegungspflicht von Abwägungen zwischen privatem Geheimhaltungsinteresse und öffentlichem Informationsinteresse im Einzelfall abhängig machen.[1135] Für alle diese Formen von Offenlegungsfristen gibt es Beispiele im geltenden Recht.

Mit Hilfe einer *Negativliste* werden in einigen Gesetzen bestimmte Unternehmensdaten vom Schutzbereich der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ausgeklammert. So nennt § 17a Abs. 2 GenTG enumerativ bestimmte Informationen, die entsprechend des Ziels des Gesetzes nicht als geheim gelten sollen, auch wenn sie ohne diese Regelungen als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse angesehen würden. Ähnlich bestimmt § 9 Abs. 1 Satz 2 UIG, dass Emissionen niemals Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein können, obwohl auch sie Wettbewerbsrelevanz besitzen können. Ebenso hat § 3 Satz 5 VIG festgelegt, dass Informationen zu amtlichen Kontrollergebnissen der Lebensmittelüberwachung bei allen Messergebnissen, die die Einhaltung von Grenzwerten, Höchstmengen oder Höchstgehalte betreffen,

---

[1134] S. auch Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 73.

[1135] Wollenschläger, VerwArch. 112 (2011), 20 (36f.); Linßen, Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Tele-kommunikationsregulierungsrecht, 2011, 28.

der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden müssen. Zusätzlich wird klargestellt, dass bei Rechtsverstößen die komplette Bezugs- und Lieferkette offengelegt werden muss. Eine Berufung auf Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse ist hierbei ausgeschlossen.[1136] Außerdem bestimmt § 2 Satz 1 Nr. 2 c) VIG, dass Informationen über Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften nicht am Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse teilnehmen.[1137] In all diesen Fällen hat der Gesetzgeber die generelle Bewertung getroffen,[1138] dass das öffentliche Interesse an der Veröffentlichung dieser Informationen das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmens überwiegt.[1139]

Positivlisten von Daten, die veröffentlicht werden müssen, sind zum Beispiel in § 52 Abs. 1 EEG, in § 42a BDSG, § 15a TMG und § 93 Abs. 3 TKG, § 35a Abs. 6 Satz 2 SGB IV, § 115 Abs. 1a SGB XI, § 19 Abs. 5 Sparkassengesetz NRW und § 16a GenTG enthalten. Diese Informationen können keine Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sein, weil der Unternehmer sie veröffentlichen muss und daher ihren Geheimnischarakter nicht beherrschen kann. Auch wenn es Informationen sind, die das Unternehmen betreffen und er einen Geheimhaltungswillen kundgetan hat und ohne die Veröffentlichungspflicht ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung geltend machen könnte, fallen sie nicht unter die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, weil der Gesetzgeber die Publikation der Information für die Öffentlichkeit höher gewichtet hat als das Geheimhaltungsinteresse des Unternehmers.

Generalklauselartig sind die zu veröffentlichenden Informationen etwa in § 15 Abs. 1 WpHG beschrieben. Das betroffene Unternehmen muss alle Umstände veröffentlichen, die geeignet sind, den Börsen- oder Marktpreis der Insiderpapiere erheblich zu beeinflussen. In diesem Fall muss der Verpflichtete selbst entscheiden, welche Daten er preisgeben muss. Diese Veröffentlichungspflicht macht jedoch vor Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen nicht halt, wenn deren Veröffentlichung den Zweck der Veröffentlichungspflicht erfüllt.[1140]

Abwägungsregeln beziehen sich auf die Umstände des Einzelfalls. Die Abwägung trifft der Adressat der Offenlegungspflicht. Insofern hat er einen Beurteilungsspielraum. Diese Abwägungsregeln gelten vielfach für Behörden, die über einen Auskunftsanspruch zu entscheiden haben.[1141] Sie gelten aber auch für Offenlegungspflichten von Unternehmen. So ist zum Beispiel nach § 15 Abs. 1 WpHG ein Unternehmen verpflichtet, alle Umstände, die auf den Börsenwert des Unternehmens Einfluss haben können, zu veröffentlichen, auch wenn es sich ohne diese Pflicht um Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse handeln würde. Es ist jedoch nach § 15 Abs. 3 WpHG i.V.m. § 6 WpAIV ausnahmsweise von dieser Pflicht befreit, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass das Geheimhaltungsinteresse die Interessen des Kapitalmarkts an einer vollständigen und zeitnahen Veröffentlichung überwiegt. Zum Schutz vor Missbrauch dieser Abwägungsmöglichkeit durch den Verpflichteten, hat der Emittent nach § 15 Abs. 3 Satz 4 WpHG die Gründe für die Befreiung unter Angabe des Zeitpunktes der Entscheidung über den Aufschub der Veröffentlichung der BaFin mitzuteilen. Hat er diese Befreiungsmöglichkeit missbraucht, muss er nach § 39 Abs. 2 Nr. 2 c), 5 a) und 6 WpHG mit einem Bußgeld in Höhe von bis zu 1 Mio. Euro rechnen. Außerdem muss er nach § 37b WpHG den Schaden ersetzen, der durch eine schuldhafte Verletzung der Veröffentlichungspflicht entstanden ist.

7.3.6.2 Eingriffsrechtfertigung

Im Folgenden wird untersucht, unter welchen Voraussetzungen gesetzliche Offenlegungspflichten von Unternehmen hinsichtlich Ressourcenschutzbelangen eingeführt werden könnten.

1136 Kritisch hierzu Grube/Immel, ZLR 2011, 175 (181f.).
1137 Wollenschläger, VerwArch. 112 (2011), 20 (36).
1138 Zum Einschätzungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers s. Gurlit, DVBl. 2003, 1119 (1124).
1139 Wollenschläger, VerwArch. 112 (2011), 20 (36f.); als auf Grund des Dritt- und Sozialbezugs verfassungsrechtlich nicht zu beanstandende Wertung: VGH München, ZLR 2010, 219 (225); Kube, ZLR 2007, 165 (185f.).
1140 Zur Befreiungsmöglichkeit aufgrund einer Abwägung s. das folgende Kapitel.
1141 S. z.B. § 9 UIG, § 3 Satz 2 VIG und § 16a Abs. 5 GenTG.

Der verfassungsrechtliche Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen richtet sich nach Art. 12 Abs. 1 und 14 Abs. 1 GG.[1142] Beide Grundrechte fordern vom Gesetzgeber, sie durch eine Berufsordnung und eine Eigentumsordnung auszugestalten. Hierfür besteht für den Gesetzgeber ein großer rechtspolitischer Auswahl- und Gestaltungsspielraum. Zwischen den Zielen des Wettbewerbs- und Eigentumsschutzes einerseits und den Zielen der Transparenz für den Markt und der Durchsetzung von Ressourcenschutzstandards sind viele verschiedene Lösungen des Interessenausgleichs möglich.

Beide Grundrechte fordern letztlich, dass die vom Gesetzgeber aufgestellte Ordnung für die Grundrechtsträger verhältnismäßig ist.[1143] Mit dem Bundesverfassungsgericht genügt es, im Folgenden die Rechtfertigung einer Veröffentlichung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen allein am Maßstab des Art. 12 Abs. 1 GG und damit an den Anforderungen des Gebots der Verhältnismäßigkeit zu überprüfen.[1144] Dieses „verlangt, dass der Staat mit dem Grundrechtseingriff einen legitimen Zweck mit geeigneten, erforderlichen und angemessenen Mitteln verfolgt".[1145] Verhältnismäßigkeit ist somit eine Mittel-Zweck-Relation, die dadurch gekennzeichnet ist, dass das Mittel – hier die Veröffentlichungspflicht der Unternehmen – geeignet, erforderlich und angemessen ist, um ein im öffentlichen Interesse liegendes Ziel zu erreichen.

Für einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung fordert Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass das verfolgte Ziel „*vernünftigen Erwägungen des Allgemeinwohls*" entspricht.

Dem Allgemeinwohl entsprechen bestimmte Ressourcenschutzstandards, die zu einem großen Teil in Gesetzen enthalten sind. Sie gehen außerdem auf das Staatsziel des Art. 20a GG, „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen" zu schützen, zurück und bestimmen dessen Verwirklichungsbedingungen.

Die Informationspflicht zu den in einem Unternehmen verfolgten Ressourcenschutzmaßnahmen soll außerdem der Gewährleistung von Markttransparenz auf Verbraucherseite dienen. Diese gilt nicht nur den Eigenschaften eines Produkts oder einer Dienstleistung, sondern auch der nachhaltigen Herstellung oder Erbringung. Solche Faktoren sind legitime und zunehmend wichtiger werdende Kriterien für die Marktwahl auf Verbraucherseite. „Die Sicherstellung der Souveränität von Verbraucherinnen und Verbrauchern (und damit die Anknüpfung sowohl am Marktideal des ‚mündigen Verbrauchers' als auch am demokratischen Ideal des mündigen Bürgers) trägt nicht nur Grundgedanken der Demokratie Rechnung";[1146] der staatliche Ausgleich von Informationsdefiziten auf Verbraucherseite fördert auch das Funktionieren des Markts, indem Gegengewichte zur überlegenen Marktmacht unternehmerischer Marktteilnehmer geschaffen werden.[1147] Das Potenzial von Transparenz zur Gewährleistung fairen Wettbewerbs auf Verbrauchermärkten und zur Verhinderung eines ‚Missbrauchs von Marktmacht'[1148] sollte nicht unterschätzt werden."[1149] Auch die Zielsetzung der Markt- und Verbrauchertransparenz liegt somit im öffentlichen Interesse.

Die jeweils für sich als Allgemeininteresse anzuerkennende Durchsetzung der Verantwortung gegenüber künftigen Generationen und Gewährleistung von Markttransparenz stehen zusätzlich in einem instrumentellen Verhältnis, das ebenfalls dem Gemeinwohl entspricht: Die Informationspflicht gegenüber dem Markt soll indirekt die Durchsetzung von Ressourcenschutz befördern. Durch sie soll eine

---

1142 S. hierzu Kap. 7.3.3.
1143 S. ähnlich Breuer, NVwZ 1986, 171 (174).
1144 S. Kap. 7.3.3.3.
1145 BVerfGE 109, 279 (335 ff.); BVerfG, NJW 2006, 1939 (1941), Rn. 82.
1146 Dilling, Grenzüberschreitende Produktverantwortung, 2009, 153.
1147 BVerfGE 105, 252 (266).
1148 Wagner, Die Entwicklung des Transparenzgebots im Lauterkeitsrecht, 2007, 42; Schwan, Die Chance für den fairen Handel? Verbraucherkenntnis und -akzeptanz von Sozialstandards im Lebensmittelsektor, 2011; s. auch den Antrag der SPD-Fraktion im Bundestag vom 23.2.2011, BT-Drs. 17/4874.
1149 Kocher/Klose/Kühn/Wenckebach, Verantwortung braucht Transparenz, 2012, 12.

Verhaltenssteuerung durch den Anreiz bewirkt werden, Informationen, die sich negativ auf das Ansehen des Unternehmens und das Vertrauen ihm gegenüber auswirken, zu vermeiden.[1150] Diese Steuerungsfunktion der Offenlegungspflichten ist gerechtfertigt, um zur Effektuierung und Mobilisierung von Ressourcenschutz beizutragen.

Die Zielsetzungen für eine gesetzliche Offenlegungspflicht für bestimmte Informationen, aus denen auf die Erfüllung von Ressourcenschutzstandards geschlossen werden kann, entsprechen somit vernünftigen Erwägungen des Allgemeinwohls und stellen einen legitimen Zweck für den informatorischen Eingriff in das Grundrecht auf freie Berufsausübung der betroffenen Unternehmen dar. Zu prüfen bleibt jedoch, ob dieser Eingriff geeignet, erforderlich und angemessen ist.

„Ein Gesetz ist zur Zweckerreichung geeignet, wenn mit seiner Hilfe der erstrebte Erfolg gefördert werden kann."[1151] „Bei der Beurteilung der Eignung ist dem Gesetzgeber ein beträchtlicher Einschätzungsspielraum eingeräumt."[1152] Die *Eignung* setzt nicht voraus, dass der Eingriff in allen Fällen oder auch nur im Regelfall den erhofften Erfolg bewirkt.[1153]

Die durch die gesetzlichen Offenlegungspflichten eingeforderten Informationen sind geeignete Indikatoren, um die Ressourcenschutzmaßnahmen des Unternehmens bewerten zu können.[1154] Sie führen dazu, dass das unterschiedliche Maß an Ressourcenschutz in verschiedenen Unternehmen von Marktteilnehmern erkannt werden kann. Diese Möglichkeit wird das erste gesetzgeberische Ziel, die Markttransparenz zu stärken, befördern. Die Offenlegungspflicht ist zur Erreichung dieses Ziels somit geeignet.

Die Möglichkeit dieses Vergleichs wird bei einer bestimmten, nicht genau vorhersehbaren Zahl von Marktteilnehmern die Marktwahl beeinflussen. Sie kann Rückwirkungen auf das Verhalten der Unternehmen entfalten. Sie haben jedenfalls durch die Veröffentlichungspflicht einen zusätzlichen Verhaltensanreiz, ihre Informationssituation dadurch zu verbessern, dass sie ihre Ressourcenschutzmaßnahmen verbessern und darüber berichten. Sie verbessern dadurch indirekt ihre Marktposition. Dieser Kausalzusammenhang ist nicht in allen Fällen zwingend. Auch kann nicht angegeben werden, in welchem Umfang die Offenlegungspflicht Ressourcenschutz befördern wird. Es ist aber jedenfalls zulässig, dass der Gesetzgeber annimmt, dass die Veröffentlichungspflicht in einem spürbaren Umfang dazu beiträgt, die Durchsetzung von Ressourcenschutz zu unterstützen. Diese Form der Zweckförderung reicht für die Eignung des Eingriffs aus.

Der Eingriff ist zur Verfolgung des gesetzgeberischen Zwecks dann erforderlich, wenn er sich nicht durch mildere Mittel ebenso wirksam erreichen lässt.[1155] Auch für die Bewertung der *Erforderlichkeit* besteht eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers. Sie setzt einen Vergleich der Eingriffstiefe alternativer Maßnahmen voraus. Dabei sind aber nur Maßnahmen zu berücksichtigen, die für den verfolgten Zweck gleich geeignet sind, weil sie das gleiche Maß an Zielerreichung bewirken.

Eine Regelung, die die Veröffentlichung in die freie Entscheidung des Unternehmens stellt oder auf Selbstverpflichtungen eines Unternehmens oder eines Wirtschaftsverbands beruht, hätte zwar eine geringere Eingriffstiefe, könnte aber nicht sicherstellen, dass hinsichtlich der Erfüllung von Umweltstandards das gleiche Maß an Öffentlichkeit entsteht und der gleiche Umfang an Informationen bekannt wird.

Das Erforderlichkeitsprinzip stellt an den Gesetzgeber die Anforderung, zwischen der uneingeschränkten Gewährleistung des Geheimnisschutzes und der gesetzlichen Offenlegungspflicht eine eingeschränkte Informationspflicht vorzusehen, wenn dies zur Erreichung des Gesetzeszwecks ausreichend ist. Eine Verpflichtung zur Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen darf danach nur in

---

1150 S. z.B. Kocher/Wenckebach, KJ 2013, 19f.
1151 BVerfGE 67, 157 (173, 175); 90, 145 (172); 100, 313 (373); 109, 279 (336); BVerfG, NJW 2006, 1939 (1941), Rn. 85.
1152 BVerfG, Urteil vom 27.2.2008, Rn. 221; s. BVerfGE 77, 84 (106); 90, 145 (173); 109, 279 (336).
1153 BVerfG, NJW 2006, 1939 (1941), Rn. 85; BVerfGE 100, 313 (373).
1154 Dies erfordert eine praxisorientierte Fachkenntnis.
1155 So für Rasterfahndung BVerfGE 115, 320 (345).

dem Umfang angeordnet werden, wie dies für das Erreichen des Gesetzeszwecks unabdingbar ist.[1156] Die in Frage stehenden Offenlegungspflichten sind sehr abstrakt, aber ausreichend aussagekräftig, um Ressourcenschutzanstrengungen erkennen zu können und um einen Verhaltensanreiz auf das Unternehmen zur Verbesserung des Ressourcenschutzes auszuüben.

Die in Frage stehenden Informationspflichten fordern im Wesentlichen nur die Offenlegung von abstrakten Indikatoren, die anzeigen, welche Standards in welchem Maß erreicht werden. Diese helfen für die Feststellung, dass in einem Unternehmen Ressourcenschutzmaßnahmen in einem bestimmten Grad erfüllt werden. Sie vermitteln Dritten aber das geringste Maß an Informationen, das noch aussagekräftige Schlussfolgerungen auf den Ressourcenschutz zulässt. Sie stellen bereits den bestmöglichen Kompromiss zwischen Geheimnisschutz und öffentlicher Information dar.

Das Gebot der *Angemessenheit* verlangt, „dass die Schwere des Eingriffs bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen darf."[1157] „Die Prüfung an diesem Maßstab kann dazu führen, dass ein Mittel nicht zur Durchsetzung von Allgemeininteressen angewandt werden darf, weil die davon ausgehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen schwerer wiegen als die durchzusetzenden Belange."[1158] In dem Spannungsverhältnis zwischen der Verfolgung von Allgemeininteressen durch den Gesetzgeber und dem Interesse des Einzelnen an der Wahrung seiner von der Verfassung verbürgten Rechte ist es die Aufgabe des Gesetzgebers, in abstrakter Weise einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu erreichen.[1159] Hierfür muss der Gesetzgeber die Verhältnisse so gestalten, dass eine einseitige Lösung verhindert wird und es zu einem Ausgleich zwischen Allgemeininteressen und Grundrechtsschutz kommt.[1160]

Bei der Prüfung, ob die Einführung von Veröffentlichungspflichten die Anforderungen an die Angemessenheit erfüllt, ist von Bedeutung, welche Unternehmen erfasst werden, zur Veröffentlichung welcher Informationen sie gezwungen werden, in welcher Form die Preisgabe der Informationen erfolgen soll und welche Nachteile den Grundrechtsträgern durch die Veröffentlichung drohen. Auf Seiten der mit dem Eingriff verfolgten Zwecke ist das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Veröffentlichungspflicht dient. Es hängt unter anderem davon ab, wie bedeutsam die Zwecke sind, die mit Hilfe der Maßnahme verfolgt werden sollen, und in welchem Ausmaß diese durch die Maßnahme erreicht werden können.[1161]

Die gesetzlichen Regelungen müssen praktische Konkordanz zwischen den kollidierenden Rechtsgütern herstellen. Ist das Geheimhaltungsinteresse ohne erhebliches Gewicht, ist es gerechtfertigt, es hinter ein bedeutendes Interesse der Öffentlichkeit an der Information zurücktreten zu lassen.[1162] Ist dieses Publizitätsinteresse von geringem Belang, muss es hinter einer gravierenden Wettbewerbsbeeinträchtigung durch Veröffentlichung des Geheimnisses zurücktreten. Sind beide widerstreitenden Interessen gewichtig, muss nach einer Lösung gesucht werden, die beiden möglichst weitgehend gerecht wird. Daher bedarf es stets einer Abwägung zwischen den kollidierenden Rechtsgütern im konkreten Einzelfall.[1163]

Die Veröffentlichungspflicht kann für die Unternehmen vor allem drei Nachteile haben. Zum einen kann die Preisgabe von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Verhältnis zu Konkurrenten Wettbewerbsnachteile hervorrufen, weil diese die Angaben für die Verbesserung ihrer Marktposition nutzen können oder weil das Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil durch das exklusive Wissen über bestimmte Tatsachen, Umstände oder Vorgänge verliert. Zum anderen kann die Preisgabe von Betriebs-

---

1156 S. z.B. Taeger, Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, 1988, 90, allerdings für das Verhältnismäßigkeitsprinzip insgesamt.
1157 BVerfGE 90, 145 (173); 92, 277 (327); 100, 313 (383f.); 109, 279 (349 ff.); 115, 320 (345f.); BVerfG, NJW 2006, 1939 (1941).
1158 BVerfGE 90, 145 (173); 109, 279 (350 ff.).
1159 S. BVerfGE 109, 279 (350).
1160 S. BVerfGE 113, 348 (382).
1161 S. z.B. auch BVerfGE 113, 348 (382); 100, 313 (375f.).
1162 BVerfGE 115, 205 (240).
1163 BVerfGE 115, 205 (244).

und Geschäftsgeheimnissen dazu führen, dass das Unternehmen im Verhältnis zu anderen Marktteilnehmern (insbesondere zu potenziellen Kunden) an Ansehen verliert und sich dieses indirekt auf den Umsatz auswirkt. Schließlich kann die Veröffentlichungspflicht sich deshalb nachteilig auswirken, weil die Gewinnung und Zusammenstellung der Angaben große Aufwendungen erfordern.

Der erste Nachteil kann gravierend sein, wenn es sich um Informationen handelt, die einen hohen Individual- und Exklusivitätscharakter haben. Die Informationen zum Rohstoffverbrauch interessieren jedoch nur als Angaben zum Gesamtgewicht- oder Volumen und die Informationen zum Einsatz von Sekundärrohstoffen und zurückgenommenen Produkten als Prozentangaben. Hinsichtlich der Auswirkungen von Produkten und Dienstleistungen geht es um die Zahl der Maßnahmen, die ergriffen wurden, um ihnen zu begegnen. Es geht also immer nur um Durchschnittswerte in hochaggregierter Form, so dass aus ihrer Veröffentlichung selten ein gravierender Wettbewerbsnachteil entstehen wird. Offengelegt werden keine Informationen mit hohem Individual- und Exklusivitätscharakter, sondern letztlich nur Informationen über das Engagement und das Maß der Zielerreichung des jeweiligen Unternehmens im Ressourcenschutz.

Der zweite Nachteil, dass die Veröffentlichung der Informationen dazu führen kann, dass das Unternehmen an Ansehen verliert, kann sich nur für das letzte Drittel der Unternehmen in einer vergleichenden Bewertung der Ergebnisse zum Engagement im Ressourcenschutz einstellen. Für die Unternehmen, die nach der Veröffentlichung im ersten Drittel liegen, wird die Informationspreisgabe das Ansehen steigern und sich positiv auf den Umsatz auswirken, für die Unternehmen im mittleren Drittel wird dies eher ambivalent bleiben. Für die Unternehmen, die durch die Veröffentlichung ihrer Angaben zugleich auch anzeigen, dass sie Defizite im Engagement für den Ressourcenschutz haben, ist der Effekt des Ansehensverlusts und eventuell der Umsatzeinbußen erwünscht. Dadurch soll gerade der Handlungsanreiz bewirkt werden, (weitere) Maßnahmen zum Ressourcenschutz zu ergreifen. Diese Unternehmen können sich auf einen Grundrechtsschutz ihres – objektiv nicht begründeten – Ansehens nicht berufen. Ihr dadurch entstehender Nachteil wird durch das öffentliche Interesse an Markttransparenz und Durchsetzung von Ressourcenschutzmaßnahmen überragt. Im Verhältnis zum Allgemeininteresse an der Publikation dieser Ergebnisse überwiegt – angesichts der begrenzten Tiefe des Eingriffs in den verbleibenden Schutzgehalt des Grundrechts auf freie Berufsausübung – das Allgemeininteresse an Veröffentlichung dieser Informationen das Individualinteresse an ihrer Geheimhaltung.

Hinsichtlich des dritten Nachteils möglicher großer Aufwendungen für die Gewinnung und Zusammenstellung der Angaben[1164] ist festzuhalten, dass die Informationen zum Rohstoffverbrauch, zum Einsatz von Sekundärrohstoffen und zu zurückgenommenen Produkten in den Buchhaltungssystemen vorliegen und mit geringem Aufwand zusammenzustellen sind. Hinzukommt, dass der GRI-Standard auch Schätzungen zulässt, die allerdings als solche zu kennzeichnen sind. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Auswirkungen seiner Produkte und Dienstleistungen sind dem Unternehmen ebenfalls bekannt. Schließlich ist hinsichtlich der Belastung zu beachten, dass die CSR-Richtlinie nur große börsennotierte Unternehmen, Konzerne, Banken und Versicherungen verpflichtet. Für diese größten und leistungsstärksten Unternehmen erscheint die Belastung der Informationssammlung vertretbar. Der Gesetzgeber könnte den Kreis der erfassten Unternehmen auch ausweiten, wenn er die Grenze einer verhältnismäßigen Belastung mittelständischer Unternehmen beachtet.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass auf der einen Seite das Allgemeininteresse an Markttransparenz und an der Durchsetzung von Ressourcenschutz hoch ist. Die zu veröffentlichenden Informationen beziehen sich auf „die Öffentlichkeit wesentlich berührende Fragen“, deren Beantwortung einen begrenzten Eingriff in die grundrechtlich geschützte interne Sphäre des Unternehmens rechtfertigen kann.[1165] Auf der anderen Seite ist der Eingriff in die grundrechtlich geschützte Berufsausübungsfreiheit des Unternehmens vergleichsweise gering oder – hinsichtlich des Ansehensverlusts des letzten Drittels – gerechtfertigt. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass angesichts des hohen

---

1164 S. zu diesen die Hinweise zur Informationserfassung zu dem jeweiligen Indikator in GRI, Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Umsetzungsanleitung, 2013.

1165 BVerfGE 66, 116 (140); BGHZ 80, 25 (30f.).

Allgemeininteresses und der meist geringen Beeinträchtigung des berechtigten Geheimhaltungsinteresses eine Veröffentlichungspflicht für die untersuchten aggregierten Angaben angemessen ist.

7.3.7 Empfehlung

Wenn die Gefährdungen natürlicher Ressourcen durch das Handeln von Unternehmen und insbesondere ihre durchgeführten oder versäumten Maßnahmen zum Ressourcenschutz Gegenstand ihrer Lageberichterstattung werden sollen, empfiehlt es sich im Handelsgesetzbuch entsprechende Anforderungen vorzusehen. Je nach Gesamtregelung der Erklärung über nichtfinanzielle Leistungsindikatoren sollte auf den Berichtsstandard der Global Reporting Initiative verwiesen werden oder es sollten vergleichbare Anforderungen wie in diesem Standard ausdrücklich in den Gesetzestext aufgenommen werden. Dadurch würde ein ausreichender Druck auf die von der CSR-Richtlinie erfassten Unternehmen ausgeübt, Ressourcenschutz zu berücksichtigen und darüber zu berichten. Maßnahmen zum Ressourcenschutz ermöglichen positive Angaben und werden durch Ansehensgewinn belohnt.

Für die Gruppe der Unternehmen, die hinsichtlich der Umsetzung von Ressourcenschutzmaßnahmen im letzten Drittel anzusiedeln sind, ist zwar mit einem Ansehensverlust zu rechnen. Doch ist dieser auf ihre mangelnde Umsetzung von Ressourcenschutzmaßnahmen zurückzuführen und daher gerechtfertigt. Er soll nach der Zielsetzung des Gesetzes gerade einen Handlungsanreiz zur kontinuierlichen Verbesserung des Ressourcenschutzes bewirken. Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass angesichts des hohen Allgemeininteresses und der meist geringen Beeinträchtigung des berechtigten Geheimhaltungsinteresses eine Offenlegungspflicht für die hier untersuchten aggregierten Angaben verhältnismäßig ist.

8 Informatorische Instrumente

Für Maßnahmen zum Ressourcenschutz sind immer ressourcenbezogene Informationen notwendig, auf die derjenige Zugriff haben muss, der über die Maßnahme entscheidet. So sind in der Raumplanung Informationen beispielsweise über Rohstoffe und andere Ressourcen, den Ort ihrer Verfügbarkeit, ihren Bedarf und die Auswirkungen ihrer Gewinnung und Verwendung notwendig. Im Bausektor sind Informationen wichtig etwa über die verfügbaren Baustoffe, über deren Auswirkungen, über mögliche Substituten, über nutzbare Sekundärrohstoffe und Notwendigkeiten und Möglichkeiten zur Modernisierung oder Sanierung. Im Bergbau sind zum Beispiel Informationen wichtig über die abbaubaren Rohstoffe und ihre Lage, die Auswirkungen ihrer Aufsuchung und Gewinnung, die konkret konkurrierenden Nutzungen und den Bedarf an Rohstoffen in der Zukunft. Ressourcenschutz in der Produktion erfordert Informationen über verfügbare Einsatzstoffe und ihre Auswirkungen und die Möglichkeiten sie zu ersetzen oder zu vermeiden. Die Kreislaufwirtschaft benötigt Informationen etwa über die anfallenden Abfälle, ihre Risiken und vor allem ihre Möglichkeiten, sie wiederzuverwenden, sie zu verwerten oder gefahrlos zu beseitigen. Um der Produktverantwortung gerecht werden zu können, sind Informationen hilfreich, die etwa alternative Designs, ressourcensparende Konstruktionen, verfügbare Stoffe und ihre Auswirkungen, Ersatzmöglichkeiten und alternative Verwendungsweisen der Produkte betreffen.

In diesem Kapitel wird untersucht, inwieweit das Recht dazu beitragen kann, dass die Ressourcenverbraucher die notwendigen Informationen erzeugen, erheben, sammeln, aufbereiten und den richtigen Stellen, zur richtigen Zeit und am richtigen Ort zur Verfügung stellen. Hierzu überprüft dieses Kapitel beispielhaft zum einen, wie Informationen über Umweltauswirkungen besser gewonnen und kommuniziert werden können. Zum anderen analysiert es, welche unternehmerischen Prüf- und Berichtspflichten so weiterentwickelt werden können, dass sie bessere Informationen über Schonung von Stoffen und insbesondere ihre Substituierbarkeit liefern.

8.1 Umweltprüfungen

Umweltprüfungen sind darauf ausgerichtet, Auswirkungen von Plänen, Programmen und Projekten auf die Umwelt festzustellen und zu prognostizieren. Sie zielen bisher nicht darauf, Informationen zu einer Verbesserung des Ressourcenschutzes zu liefern. Allerdings verfolgen Umweltschutz und Ressourcenschutz weitgehend das gleiche Anliegen, die natürliche Mitwelt gegenüber unverträglichen Eingriffen des Menschen zu schützen. Da die Gewinnung, die Nutzung und der Verbrauch von natürlichen Ressourcen die Umwelt verändern oder in der Regel mit starken Eingriffen in die Umwelt verbunden ist, muss auch dem Umweltschutz daran gelegen sein, Ressourcen zu schonen und zu schützen. Bisher schon können aus Umweltprüfungen Informationen – eher indirekt – auch für den Ressourcenschutz gewonnen werden. Dies ließe sich jedoch verbessern. Daher untersucht dieses Kapitel, welche Bedeutung Umweltprüfungen für den Ressourcenschutz haben, wo sie Defizite für den Ressourcenschutz aufweisen und wie diese zu beseitigen sind.

8.1.1 Umweltprüfungen als Instrument der Wissensgenerierung

Die Umweltprüfung ist – sowohl für die Planung als auch für die Vorhabengenehmigung – ein wissensgenerierendes Instrument. Sie dient der Erlangung neuer Erkenntnisse und neuen Wissens in Bereichen, in denen Wissenslücken bestehen.[1166] Ihr Ziel ist es, die Adressaten zur Ermittlung und Erforschung neuer Daten und Erkenntnisse anzuleiten und damit eine wirksame Umweltvorsorge zu leisten.[1167]

[1166] S. hierzu Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 20f.

[1167] Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, § 4 Rn. 16.

Im Hinblick auf eine nachhaltige Ressourcenschonung bestehen zurzeit zum Teil erhebliche Wissensdefizite.[1168] Um diese zu beseitigen, sollen im Vorfeld der Planung und Genehmigung von Vorhaben nach § 2 Abs. 1 Satz 2 UVPG die unmittelbare und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf die Ressourcen[1169] „biologische Vielfalt, Boden, Wasser und Luft" ermittelt, beschrieben und bewertet werden. Dabei gilt es zu untersuchen, wie sich die Planung und das Vorhaben auf eine indirekte und direkte Inanspruchnahme dieser natürlichen Ressourcen auswirken. Dadurch wird das Wissen generiert, das die Grundlage für nachfolgende Entscheidungen darstellt.[1170] Die Ergebnisse der Umweltprüfungen sollen nach § 1 UVPG möglichst frühzeitig berücksichtigt werden.[1171]

Eine umfassende Berücksichtigung von Ressourcenaspekten findet im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung auf Genehmigungsebene nicht statt. Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst nicht die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der direkten und indirekten Inanspruchnahme von Rohstoffen. Damit bestehen im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung im Hinblick auf den Ressourcenschutz Lücken, die geschlossen werden sollten.

Ressourcen werden jedoch bei der strategischen Umweltprüfung auf Planungs- und Programmebene angesprochen. Eine solche ist für Pläne und Programme, die nicht unter § 14b Abs. 1 UVPG fallen, nur dann durchzuführen, wenn sie für die Entscheidung über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 aufgeführten oder anderen Vorhaben einen Rahmen setzen und nach einer Vorprüfung im Einzelfall im Sinn von § 14b Abs. 4 UVPG voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Pläne und Programme setzen nach § 14b Abs. 3 UVPG unter anderem dann einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen enthalten.

8.1.2 Optimierung der Umweltprüfungen

Im Folgenden werden Regelungsvorschläge dargestellt, die Lücken hinsichtlich des Ressourcenschutzes im Recht der Umweltprüfung schließen könnten.

8.1.2.1 Ressourcenschonung in den Umweltprüfungen

Am 15. Mai 2014 trat die Richtlinie 2014/52/EU zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten[1172] in Kraft, deren Änderungen nach Art. 2 dieser Richtlinie bis zum 16. Mai 2017 in nationales Recht umzusetzen sind.[1173]

Zwar wurden mit der Richtlinie 2011/92/EU[1174] die Grundsätze der Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten schon harmonisiert, dennoch sah die Europäische Kommission weiteren Verbesserungsbedarf. Die Richtlinie 2011/92/EU sollte mit der Änderung 2014 unter anderem „so überarbeitet werden, dass gewährleistet ist, dass in der Union der Umweltschutz verbessert, die Ressourceneffizienz gesteigert und ein nachhaltiges Wachstum gefördert wird".[1175] Die Kommission hatte sich außerdem in ihrer Mitteilung „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa" vom 20. September 2011[1176]

1168 S. hierzu Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 20f.

1169 Die uneindeutige Verwendung des Begriffs „Ressourcen" führt Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 215, zu der Schlussfolgerung, dass „bei den Schutzbestimmungen der Umweltprüfung durch § 2 UVPG … der Ressourcenschutz nicht als Prüfgegenstand der Umweltprüfungen aufgeführt [wird]". „Ressourcen" sind jedoch eingeschränkt Prüfungsgegenstand, nur „Rohstoffe" nicht.

1170 S. hierzu Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 43.

1171 S. hierzu Erbguth, ZUR 2014, 515 (524).

1172 Richtlinie 2014/52/EU vom 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, EU ABl. L 124 vom 25.4.2014, 1.

1173 S. hierzu z.B. Erbguth, ZUR 2014, 515; Sangenstedt, ZUR 2014, 526; Schink, DVBl. 2014, 877.

1174 EU ABl. L 26 vom 28.1.2012, 1.

1175 Erwägungsgrund 6.

1176 Mitteilung der Kommission, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571.

dazu verpflichtet, bei der Überprüfung der Richtlinie 2011/92/EU weitgehende Erwägungen zur Ressourceneffizienz und zur Nachhaltigkeit anzustellen.[1177] Da die Themen Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit in der Politikgestaltung im Lauf der letzten Jahre zunehmend an Bedeutung gewonnen haben, sollen sie ebenfalls wichtige Bestandteile der Bewertung und Entscheidungsfindung bei Umweltverträglichkeitsprüfungen sein.[1178]

Bereits der „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa" stellte fest, dass bei der Nutzung von Land zwischen verschiedenen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischer Bedürfnissen, wie Wohngebäude, Verkehrsinfrastruktur, Energieerzeugung, Landwirtschaft und Naturschutz, ein Kompromiss gefunden werden muss. Als sehr schwer und finanziell aufwändig gestaltet sich dabei, bereits getroffene Entscheidungen rückgängig zu machen. Entscheidungen würden häufig getroffen, ohne ihre Auswirkungen zuvor eingehend analysiert zu haben. Dies wäre jedoch durch eine strategische Umweltprüfung möglich.[1179]

Diese Schwäche wurde mit der UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU insoweit beseitigt, als der Katalog der Schutzgüter in Art. 3 Abs. 1 c) UVP-RL um das Schutzgut „Fläche" erweitert wurde.[1180] Mit der Aufnahme dieses Schutzguts reagiert die Richtlinie darauf, dass „bei öffentlichen und privaten Projekten die Auswirkungen auf die betroffenen Flächen, insbesondere auf den Flächenverbrauch, und den Boden, einschließlich organischer Substanz, Bodenerosion, Bodenverdichtung und -versiegelung, geprüft und begrenzt werden (sollen); hierbei sind auch geeignete Landnutzungspläne und Maßnahmen auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene relevant".[1181] Das Schutzgut „Fläche" ist durch den deutschen Gesetzgeber bis zum 16. Mai 2017 in § 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG aufzunehmen.

Ziel der UVP-Änderungsrichtlinie ist es darüber hinaus, die Aspekte der Ressourceneffizienz und Nachhaltigkeit als Bestandteil der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung in der Umweltverträglichkeitsprüfung zu verankern. Wie bereits dem „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa" entnommen werden kann, fasst die Europäische Kommission den Begriff der Ressource sehr weit: „Alle Ressourcen werden nachhaltig bewirtschaftet, von Rohstoffen bis hin zu Energie, Wasser, Luft, Land und Böden."[1182] Um eine nachhaltige Bewirtschaftung der Ressourcen voran zu bringen, ist es unter anderem notwendig, der Wiederverwendung und dem Recycling von Abfällen eine höhere Priorität zukommen zu lassen, um den Primärrohstoffverbrauch zu reduzieren.[1183] Für letzteres ist eine Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf Ressourcen notwendig.

Hierfür sieht die UVP-Änderungsrichtlinie Ergänzungen in ihren Anhängen vor. Nach Anhang II A, Nr. 3 b) muss der Projektträger künftig „eine alle vorliegenden Informationen über mögliche erhebliche Auswirkungen erfassende Beschreibung dieser Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt infolge der Nutzung der natürlichen Ressourcen, insbesondere Boden, Flächen, Wasser und biologische Vielfalt" liefern. Nach Anhang III, der die Auswahlkriterien gemäß Art. 4 Abs. 3 der RL 2014/52/EU konkretisiert, sind die Merkmale der Projekte nach Nr. 1 c) hinsichtlich der „Nutzung natürlicher Ressourcen, insbesondere Flächen, Boden, Wasser und biologische Vielfalt" zu beurteilen. Die ökologische Empfindlichkeit der geografischen Räume, die durch die Projekte möglicherweise beeinträchtigt werden, muss nach Anhang III, Nr. 2 b) zukünftig nach „Reichtum, Verfügbarkeit, Qualität und Regenerationsfähigkeit der natürlichen Ressourcen (einschließlich Boden, Flächen, Wasser und biologische Vielfalt) des Gebiets und seines Untergrunds" beurteilt werden. Schließlich erweitert Anhang IV die Angaben für den UVP-Bericht. Dieser muss zum einen eine „Beschreibung der physischen Merkmale des gesamten Projekts, soweit relevant einschließlich der erforderlichen Abrissarbeiten, und der Anforderungen in Bezug auf den Flächenbedarf während der Bau- und der Betriebsphase" (Nr. 1 b) bieten.

1177 Erwägungsgrund 8.
1178 Erwägungsgrund 7.
1179 S. Mitteilung der Kommission, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571, 19.
1180 S. Art. 1 Nr. 3 Richtlinie 2014/52/EU; s. hierzu z.B. auch Sangenstedt, ZUR 2014, 526 (529f.); Schink, DVBl. 2014, 877 (80f.).
1181 Erwägungsgrund 9.
1182 Mitteilung der Kommission, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571, 7, 4.
1183 S. z.B. Mitteilung der Kommission, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571, 7, 9 f.

Zum anderen muss er „eine Beschreibung der wichtigsten Merkmale der Betriebsphase des Projekts (insbesondere von Produktionsprozessen), z. B. Energiebedarf und Energieverbrauch, Art und Menge der verwendeten Materialien und natürlichen Ressourcen (einschließlich Wasser, Flächen, Boden und biologische Vielfalt) (Nr. 1 c) enthalten. Darüber hinaus hat der UVP-Bericht nach Nr. 5 b) des Anhangs V eine Beschreibung der möglichen erheblichen Auswirkungen des Projekts auf die Umwelt unter anderem infolge „der Nutzung der natürlichen Ressourcen, insbesondere Flächen, Boden, Wasser und biologische Vielfalt“ zu enthalten, „wobei soweit möglich die nachhaltige Verfügbarkeit dieser Ressourcen zu berücksichtigen ist“. Außerdem muss er nach Nr. 5 e) die „Kumulierung der Auswirkungen mit anderen bestehenden und/oder genehmigten Projekten unter Berücksichtigung etwaiger bestehender Umweltprobleme in Bezug auf möglicherweise betroffene Gebiete mit spezieller Umweltrelevanz oder die Nutzung von natürlichen Ressourcen“ beschreiben.

Mit diesen Änderungen, die in das deutsche Recht umzusetzen sind, wird der Ressourcenschutz in der Umweltverträglichkeitsprüfung deutlich aufgewertet. Vor allem die Beschreibung der wichtigsten Merkmale der Betriebsphase des Projekts (insbesondere von Produktionsprozessen) wie Energiebedarf und Energieverbrauch, Art und Menge der verwendeten Materialien und natürlichen Ressourcen (einschließlich Wasser, Flächen, Boden und biologische Vielfalt) im Umweltbericht erfordert eine deutliche Ausweitung der zu erhebenden Informationen und stärkt die Berücksichtigung des Ressourcenschutzes.

Die Richtlinie 2011/92/EU sowie die UVP-Änderungsrichtlinie 2014/52/EU stellen nur Mindestanforderungen und überlassen es den Mitgliedstaaten, strengere Schutzmaßnahmen zu ergreifen, soweit diese im Einklang mit dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union stehen.[1184] Die Richtlinie 2014/52/EU erfasst bereits die Auswirkungen eines Vorhabens auf natürliche Ressourcen wie Fläche (physischer Raum), Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft) und die biologische Vielfalt. Orientiert an der Definition der „natürlichen Ressourcen“ fehlt es allerdings an einer Berücksichtigung der nicht-erneuerbaren Primärrohstoffe.[1185] Jedenfalls für letztere sollte eine Aufnahme in den Katalog der Schutzgüter erwogen werden.

Der Katalog der Schutzgüter in § 2 Abs. 1 UVPG könnte so erweitert werden, dass auch Informationen über nicht-erneuerbare Primärrohstoffe zu ermitteln sind.[1186] Dann wären alle natürlichen Ressourcen von der Umweltverträglichkeitsprüfung erfasst.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 UVPG sollte wie folgt ergänzt werden:

> Abs. 1 Satz 2: „Die Umweltverträglichkeitsprüfung umfasst die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf
>
> 2. „*Flächen,*[1187] Boden, Wasser, Luft, Klima, *nicht-erneuerbare Primärrohstoffe* und Landschaft“.

Außerdem müssen die Änderungen der Anhänge der Richtlinie 2014/52/EU in nationales Recht umgesetzt werden. Hierfür sind Änderungen in der Anlage 2 zum UVPG (Kriterien für die Vorprüfung des Einzelfalles) erforderlich. Es bietet sich an, die Formulierungen der Richtlinie zu übernehmen. Die Änderungen des Anhangs II A sind in § 6 UVPG zu integrieren. Die Angaben des Anhangs IV der Richtlinie 2014/52/EU sollten in eine eigene Anlage zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung überführt werden.[1188]

1184 S. Erwägungsgrund 1 und 7 RL 2014/52/EU.

1185 S. zum Begriff „natürliche Ressource“ und „erneuerbare und nicht erneuerbare Primärrohstoffe“ UBA, Glossar 2012, 22, 17f.

1186 So Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 521f.

1187 Wird aufgrund des Art. 1 Nr. 3 UVP-Änderungsrichtlinie aufgenommen.

1188 Eine Umsetzung des umfangreichen Katalogs in § 6 Abs. 4 UVPG erscheint nicht ratsam.

Darüber hinaus ist es notwendig, Instrumente des Fachrechts anzupassen, damit sie an diese Informationen anknüpfen können.[1189] So können die Angaben zur Art und Menge der verwendeten Materialien während der Betriebsphase und insbesondere von Produktionsprozessen auch für den Nachweis genutzt werden, dass die neu einzuführende Ressourcenschutzgrundplicht erfüllt ist, sofern die jeweilige Anlage UVP-pflichtig ist. Das wissensgenerierende Instrument der Umweltprüfung erfährt somit für den Ressourcenschutz im Zusammenhang mit anderen Instrumenten einen großen Bedeutungszuwachs.[1190]

8.1.2.2 Erweiterung der strategischen Umweltprüfung

Ferner könnten die Vorschriften über die strategische Umweltprüfung ergänzt werden. Zu diesem Zweck wird vorgeschlagen, die Angaben im Umweltbericht nach § 14g UVPG um Angaben über die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen zu ergänzen.[1191] Eine entsprechende Ergänzung des § 14g Abs. 2 UVPG könnte lauten:

> (2) „Der Umweltbericht nach Absatz 1 muss nach Maßgabe des § 14f folgende Angaben enthalten:
>
> *„10* (neu)*: Angaben über die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen, insbesondere Flächen, Boden, Wasser, nicht-erneuerbarer Primärrohstoffe und die biologische Vielfalt“*.

Die Angaben sollten für ressourcenintensive, raumbedeutsame Nutzungen eine Übersicht zu Materialströmen bezogen auf Zeiträume sowie die Inanspruchnahme anderer natürlicher Ressourcen darstellen. Hierzu könnte beispielweise die Darstellung der Daten darüber erforderlich sein, wie viel Wasser oder Boden bei der Herstellung in Anspruch genommen wird (z.B. RC-Gesteinskörnungen). Die geprüften Alternativen sollten gemäß § 14g Abs. 2 Nr. 8 UVPG dargestellt und die getroffene Wahl begründet werden.

8.1.2.3 Erweiterung der Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung könnte ebenfalls bezogen auf den Ressourcenschutz gestärkt werden. Denkbar ist vor allem eine Ergänzung des § 6 UVPG. Dieser ist aufgrund der Umsetzung des Anhangs II A und des Anhangs V der Richtlinie 2014/52/EU anzupassen. Derzeit sind in § 6 Abs. 3 UVPG die obligatorisch einzureichenden Unterlagen festgelegt. § 6 Abs. 4 UVPG enthält eine gesteigerte Pflicht, Unterlagen beizubringen.[1192] Mit beiden Absätzen werden die Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie 1997/11/EG in nationales Recht umgesetzt, die diese Unterscheidung noch in Art. 5 Abs. 3 und Anhang IV vorsahen. Die Richtlinie 2014/52/EU trifft diese Unterscheidung nicht mehr explizit. Vielmehr sind die Mindestangaben jetzt in Art. 5 Abs. 1 der RL 2014/52/EU enthalten. Dieser listet unter f) auch die ergänzenden Informationen nach Anhang IV auf. Diese werden damit als Mindestangaben begriffen, wenn sie „für die spezifischen Merkmale eines bestimmten Projekts oder einer bestimmten Projektart und der Umweltfaktoren, die möglicherweise beeinträchtigt werden, von Bedeutung sind“. Insofern ist dem deutschen Gesetzgeber eine komplette Neugestaltung der Norm zu empfehlen, in der neben den Vorgaben der UVP-Änderungsrichtlinie auch die „nicht-erneuerbaren Primärrohstoffe“ berücksichtigt werden sollten. Auf einen vollständigen Änderungsvorschlag zu § 6 UVPG wird hier jedoch verzichtet.

1189 Z.B. könnten diese Informationen in die Zulassung der genehmigungsbedürftigen Anlagen aufgrund des Vorschlags der neuen Grundpflicht der sparsamen und effizienten Rohstoffverwendung einfließen, s. hierzu Kap. 5.2.2. Ebenso wird für den Bundesverkehrswegeplan vorgeschlagen den Ressourcenschutz in das Verfahren einzubeziehen so, dass er in §§ 16 und 17 FStrG als Abwägungsbelang aufgenommen wird, s. hierzu Kap. 2.3.3.

1190 S. hierzu Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 43.

1191 So Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 521.

1192 Kment, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 6 Rn. 5.

8.1.2.4 Berücksichtigung rohstoffkritischer Vorhaben

In Anlage 1 zum UVPG werden bestimmte Vorhaben aufgeführt, für die eine UVP-Pflicht besteht oder die einer Prüfung des Einzelfalls unterzogen werden sollen. Um den Ressourcenschutz zu stärken, sollte dieser Anhang mit Blick auf den Rohstoffeinsatz überarbeitet werden. Die Überarbeitung sollte sich vor allem auf Anlagen erstrecken, in denen Rohstoffe mit hohem ökologischem Schadenspotential, kritische Rohstoffe[1193] (z.B. nach der Liste der Europäischen Kommission) oder andere umweltrelevante Rohstoffe zum Einsatz kommen. Es könnte eine (neue) Kategorie gebildet werden, die eine Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung für alle Vorhaben beinhaltet, die die genannten Rohstoffgruppen einsetzen. Die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung könnte von einem Schwellenwert abhängig gemacht werden. Im Hinblick auf standortgebundene Rohstoffe sollten die Angaben in Anlage 1 und in der Verordnung über die Umweltverträglichkeitsprüfung bergbaulicher Vorhaben um neue Vorhaben (z.B. Fracking) ergänzt werden.[1194]

Zu umweltrelevanten Rohstoffen könnten Baumaterialien und Eisen gezählt werden, da diese sehr häufig in Anspruch genommen und abgebaut werden. Derzeit enthält die Anlage 1 zum UVPG Schwellenwerte zu Zement, Erden und Steine, die sich allerdings nur auf den Abbau und die Herstellung von Massengütern beziehen. Die Verwendung dieser Massenstoffe in Baukörpern wird dagegen nicht erfasst. Deshalb könnten für bestimmte Vorhaben im Hoch- und Tiefbau Schwellenwerte zur Menge der für vorhabenbedingte Baukörper verwendeten Massengüter festgelegt werden.[1195]

Mit der Aufnahme bestimmter Vorhaben in den Anlage 1 ist auch eine Anpassung der beizubringenden Unterlagen verbunden. Werden zum Beispiel Vorhaben aufgenommen, bei denen der Einsatz von Baumaterialien einen bestimmten Schwellenwert übersteigt, dann müssen auch konkrete Mengenangaben für die wesentlichen Massengüter erhoben werden. In der Alternativenprüfung sind Materialalternativen zu benennen.[1196] Gegebenenfalls ist dies bei der Änderung von § 6 UVPG zu berücksichtigen.

8.1.2.5 Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen

Die Umweltprüfung ist ein Instrument, das im Unionsrecht wurzelt. Eine Änderung und Erweiterung der Vorgaben zur Umweltprüfung ist durch den nationalen Gesetzgeber insoweit zulässig, als europarechtliche Vorgaben ergänzt werden. Dies ist hier der Fall. Die vorgeschlagenen Ergänzungen sind mit der Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung vereinbar. Zudem werden auch die Anforderungen des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gewahrt.

Als wissensgenerierendes Instrument hat die Umweltprüfung allein keinen positiven Effekt für die Ressourcenschonung. Das Instrument muss mit anderen Instrumenten verbunden werden. Erst dann können die generierten Informationen Wirkung entfalten. Die Erstellung und Verwendung einer Umweltverträglichkeitsstudie ist umfangreich, zeitintensiv und kostspielig – für den Vorhabenträger wie die Behörde. Die Angaben, die durch die Umweltverträglichkeitsstudie zusammengetragen werden, sind aber unerlässliche Grundlage für die Vorhabenzulassung oder Planung. Mit der Erweiterung der Angaben in Bezug auf natürliche Ressourcen kann die Entscheidungsgrundlage der Behörde in Bezug auf die Planung, das Vorhaben und gegebenenfalls zu ergreifende Ausgleichsmaßnahmen verbessert werden.

8.2 Informationsgewinnung zur Substituierbarkeit von Rohstoffen

Ziel des vorliegenden Kapitels ist es, unternehmerische Prüf- und Berichtspflichten im Hinblick auf die Substituierbarkeit von Rohstoffen oder Rohstoffgruppen zu entwickeln. Hierzu wird zunächst ein Überblick über bestehende Prüf- und Berichtspflichten im Umweltrecht gegeben, die entweder bereits

---

[1193] So auch Arbeitsentwurf zum Zwischenbericht des UBA-Vorhabens FKZ 3712 13 104, Ressourcenschutz in UVP und SUP, Stand: 26.5.2014, 198.

[1194] S. hierzu auch die Vorschläge zur Umweltverträglichkeitsprüfung im BBergG in Kap. 4.4.2.

[1195] So Arbeitsentwurf zum Zwischenbericht des UBA-Vorhabens FKZ 3712 13 104, Ressourcenschutz in UVP und SUP, Stand: 26.5.2014, 195.

[1196] So auch Arbeitsentwurf zum Zwischenbericht des UBA-Vorhabens FKZ 3712 13 104, Ressourcenschutz in UVP und SUP, Stand: 26.5.2014, 195.

Aspekte der Ressourcenschonung beinhalten oder Ansatzpunkte für die Entwicklung einer ressourcenbezogenen Prüf- und Berichtspflicht bieten. Die dargestellten Prüf- und Berichtspflichten werden im Hinblick auf ihre Steuerungswirkung bewertet. Das Kapitel prüft außerdem, ob der Gesetzgeber diese Pflichten auf die Problematik der Substituierbarkeit von Rohstoffen oder Rohstoffgruppen übertragen oder ausweiten sollte. Hierzu werden Instrumente wie Kennzeichnung, Register und Umweltberichte in den Blick genommen und deren Steuerungswirkung im konkreten Fall bewertet. Zuletzt wird ein Konzept für die ressourcenbezogenen Prüf- und Berichtspflichten für eine bestimmte Rohstoffgruppe (Seltene Erden) entwickelt.

8.2.1 Unternehmerische Prüf- und Berichtspflichten im Umweltrecht

Die moderne Industriegesellschaft setzt in der Produktion eine immense Vielzahl an Stoffen und Stoffgemischen ein, produziert eine unüberschaubare Menge an Produkten und verursacht dementsprechend auch große Mengen an Emissionen und Abfällen. Für die Bewertung, ob sich die von einem Stoff ausgehenden Risiken angemessen beherrschen lassen, ob Produkte den Verbraucher gefährden oder ob Emissionsgrenzwerte eingehalten werden, sind Informationen notwendig. Hierbei stellt sich die zentrale Frage, wie diese Informationen effektiv zu erheben und bereitzustellen sind.[1197] Für die Behörden ist es oft schwer, sich selbst den Überblick über diese Menge an Informationen zu verschaffen und diese Daten selbst zu erheben. Der Gesetzgeber hat deshalb bereits in unterschiedlichen Bereichen Prüf- und Berichtspflichten für Unternehmen sowie Kennzeichnungspflichten für Produkte oder Stoffe geschaffen. Solche Erklärungs-, Auskunfts- und Berichtspflichten dienen der Informationsbeschaffung und -bereitstellung und werden als informationelle Instrumente bezeichnet.[1198]

Eine effektive Umweltpolitik kann nur auf der Grundlage ausreichender Informationen und ausreichenden Fachwissens erfolgen.[1199] Deshalb begründen unternehmerische Prüf- und Berichtspflichten Handlungspflichten und Handlungslasten für bestimmte Unternehmen in bestimmten Tätigkeitsbereichen oder hinsichtlich bestimmter Tätigkeiten. Sie setzen damit bei den Verantwortlichen für Umwelteinwirkungen sowie Gesundheitsgefährdungen an. Den Pflichten liegt in der Regel folgender Gedanke zugrunde: Diejenigen, die ein Produkt oder einen Stoff herstellen oder einer in gewisser Weise gefährlichen Tätigkeit nachgehen, sollen auch die Informationen für eine Bewertung des Stoffs oder Produkts sowie der Tätigkeit durch die Behörden und sonstigen Verfahrensbeteiligten oder die Öffentlichkeit zur Verfügung stellen. Sie sind in der Regel sachnäher und verfügen über das notwendige Fachwissen. Den Rahmen für die Erfüllung dieser Informationspflichten bilden die jeweiligen fachgesetzlichen Vorgaben. Die zuständige Behörde hat diese Informationen zu prüfen, in ihre Entscheidungen einzubeziehen sowie in bestimmten Fällen auch die Pflicht, die Daten zu veröffentlichen.

Nachfolgend werden die Prüf- und Berichtspflichten, die für den Ressourcenschutz bedeutend sein können, und die Systeme dargestellt, die grundsätzliche Potenziale besitzen, diese auf die Informationsgenerierung der Ressourcenschonung zu übertragen. Sodann wird geprüft, ob die Prüf- und Berichtspflichten um den Aspekt der Ressourcenschonung erweitert werden können.

8.2.1.1 Emissionsbericht nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz

Der Emissionshandel als ökonomisches Instrument führt sowohl zu einer Verminderung der indirekten Inanspruchnahme von Ressourcen als auch zu einem Steuerungseffekt auf die direkte Inanspruchnahme von energetischen Rohstoffen.[1200] Die damit verbundene Berichtspflicht hat die Funktion, die dafür notwendigen Daten zu generieren. Der Betreiber einer emissionshandelspflichtigen Anlage gemäß § 2 TEHG hat nach § 5 Abs. 1 TEHG jährliche über die Emissionen seiner Anlage zu berichten. Die

1197 Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 1 Rn. 2.
1198 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 19.
1199 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 19.
1200 S. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 40.

Angaben im Emissionsbericht müssen gemäß § 5 Abs. 2 TEHG von einer Prüfstelle nach § 21 TEHG verifiziert worden sein. § 5 Abs. 1 TEHG fordert damit eine Eigenüberwachung durch den Verantwortlichen.

Die so ermittelten Daten bilden eine Grundlage für behördliche Entscheidungen, da in der Regel der von einer Prüfstelle verifizierte Bericht eine wichtige Erkenntnisquelle der Behörde darstellt.[1201] Auch soll die Berichtspflicht eine gewisse moralische Verpflichtung der Verantwortlichen der Umwelt und der Gesellschaft gegenüber begründen. Durch die Eigenüberwachung[1202] soll er selbst kontrollieren können, welche Emissionen er – im Vergleich zu seinen Konkurrenten – verursacht und Möglichkeiten erarbeiten, wie er diese reduzieren kann.

8.2.1.2 Emissionserklärung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz

Für genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz enthält § 27 Abs. 1 Satz 1 BImSchG eine Pflicht zur Emissionserklärung. Anlagenbetreiber, die aufgrund ihrer Emissionen auch unter den Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes fallen, sind verpflichtet, nach beiden gesetzlichen Regelungen eine Emissionserklärung und einen Emissionsbericht abzugeben. Beide Pflichten bleiben nebeneinander bestehen.[1203]

Gegenstand der Emissionserklärung sind nach § 27 Abs. 1 BImSchG emittierte luftverunreinigende Stoffe, die von der genehmigungsbedürftigen Anlage ausgehen. Im Gegensatz zum Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz sind hier nicht nur Treibhausgase relevant, sondern alle Emissionen, die zu Luftverunreinigungen führen.[1204] Konkrete Vorgaben zu den zu berichtenden Emissionen und zum Umfang der Emissionserklärung regelt die auf der Grundlage von § 27 Abs. 4 BImSchG erlassene Rechtsverordnung über Emissionserklärungen (11. BImSchV). Eine aktualisierte Emissionserklärung ist für jedes vierte Kalenderjahr abzugeben.

Die Emissionserklärung hat mittelbare Wirkungen auf den Ressourcenschutz. Die generierten Informationen liefern Daten über den Zustand der Ressource „Luft“. Im Zusammenhang mit den Vorschriften in §§ 44 bis 47 BImSchG sollen die gewonnenen Informationen zur Verbesserung der Luftqualität, insbesondere zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, beitragen. So werden die Daten einerseits dazu benötigt, bei der Aufstellung von Luftreinhalteplänen nach § 47 Abs. 4 Satz 1 BImSchG die Maßnahmen im Luftreinhalte- und Aktionsplan entsprechend dem Verursacheranteil an jene Emittenten zu richten, die zur Überschreitung der Immissionswerte beitragen. Andererseits dienen die Daten zur Aufstellung von Emissionskatastern nach § 46 BImSchG, soweit diese erforderlich sind.[1205] Die Emissionserklärungen sind ferner für die behördliche Überwachung der genehmigungsbedürftigen Anlagen von Bedeutung.[1206] Neben der Berichtspflicht nach der 11. BImSchV besteht eine nach E-PRTR-Verordnung für das Europäische Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister.

Aus der Emissionserklärung sowie den Berichten nach § 5 TEHG könnten auch indirekte Wirkungen für die Ressourcenschonung dadurch entstehen, dass ihnen Anzeichen für bestimmte Entwicklungen entnommen werden. Die Behörden könnten dadurch bewerten, welche schädlichen Stoffe in einem bestimmten Zeitraum steigen oder sinken, was die Auslöser hierfür sind (z.B. ein Unternehmen senkt seine Emissionen) und ob die Umwelteinwirkungen durch die Substitution von Stoffen vermindert werden.

1201 S. Klinski, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 5 TEHG, Rn. 2 – noch zur alten Gesetzeslage.
1202 S. Klinski, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2010, § 5 TEHG, Rn. 1 – noch zur alten Gesetzeslage.
1203 S. Hansmann/Pabst, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 27 BImSchG, Rn. 11; Lechelt, inFühr, GK-BImSchG, 2016, § 27 Rn. 40.
1204 S. die Definition in § 2 Nr. 1 der 11. BImSchV und § 3 Nr. 14 TEHG.
1205 BR-Drs. 514/06, 5.
1206 Hansmann/Pabst, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2016, § 27 BImSchG, Rn. 4.

8.2.1.3 Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister

Das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister findet seine rechtliche Grundlage auf drei unterschiedlichen Ebenen. Auf völkerrechtlicher Ebene haben die Aarhus-Vertragspartner das Protokoll über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister (Pollutant Release and Transfer Register – PRTR) am 21. Mai 2003 verabschiedet.[1207] Neben den damaligen 15 Mitgliedstaaten hat auch die Europäische Gemeinschaft selbst das Protokoll unterzeichnet. Um den in diesem Protokoll vorgesehenen Verpflichtungen nachzukommen, wurde im Jahr 2006 die Verordnung Nr. 166/2006 (E-PRTR-Verordnung) über die Schaffung eines Europäischen Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregisters (E-PRTR) erlassen.[1208] Deutschland hat am 6. Juni 2007 das PRTR-Gesetz (PRTR-G)[1209] verabschiedet und damit sowohl seine Verpflichtung zur Einrichtung eines nationalen Schadstoffregisters aufgrund des Protokolls vom 21. Mai 2003 erfüllt als auch die Voraussetzungen für die Durchführung der europäischen Verordnung geschaffen.[1210]

Die Berichtspflichten nach dem Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister besitzen eine wesentliche Bedeutung für die Ressourcen Luft, Wasser und Boden. Nach Art. 5 Abs. 1 der E-PRTR-VO[1211] müssen Freisetzungen in Luft, Wasser und Boden, die Verbringung von Abfällen außerhalb des Standorts der Betriebseinrichtung und die Verbringung von Schadstoffen im Abwasser außerhalb des Standorts ermittelt werden. Die E-PRTR-Verordnung schafft hierfür die rechtlichen Rahmenbedingungen und materiellen Regelungen, das nationale PRTR-Gesetz enthält Bestimmungen über die Zuständigkeiten, Vertraulichkeit bestimmter übermittelter Informationen sowie Bußgeldvorschriften und Vorschriften über den Schutz von Informanten.

Die Berichtspflicht trifft nach Art. 5 E-PRTR-VO nur Betreiber von Betriebseinrichtungen, in denen eine oder mehrere der in Anhang I beschriebenen Tätigkeiten durchgeführt werden und in denen die in Anhang I festgelegten Kapazitätsschwellenwerte überschritten werden. Die von Art. 5 Abs. 1 E-PRTR-VO geforderten Informationen enthalten nach Art. 5 Abs. 2 E-PRTR-VO Gesamtangaben zu Freisetzungen und Verbringungen infolge aller beabsichtigten, versehentlichen, routinemäßigen und nicht routinemäßigen Tätigkeiten. Die Berichtspflicht ist nach Art. 5 Abs. 1 PRTR-VO jährlich gegenüber der zuständigen Behörde zu erfüllen.[1212]

Im Vergleich zur Emissionserklärung nach § 27 BImSchG ist diese Berichtspflicht weiter gefasst. Es werden nicht nur die Emissionen in die Luft, sondern auch in das Wasser und in den Boden erfasst. Außerdem müssen Betreiber über Schadstoffe im Abwasser, das außerhalb des Standorts entsorgt wird und für die Abwasserbehandlung bestimmt ist, und über gefährliche und nicht gefährliche Abfälle, die außerhalb des Standorts der Betriebseinrichtung verbracht werden, berichten. Allerdings ist die Berichtspflicht in Bezug auf Schadstoffeinträge in Luft, Wasser und Boden auf die dem Anhang II zu entnehmende Liste von 91 Schadstoffen, für die überwiegend Schwellenwerte festgelegt sind, beschränkt. Die 91 Schadstoffe werden in sieben Schadstoffgruppen unterteilt: Treibhausgase, Schwermetalle, Pestizide, chlorhaltige organische Stoffe, anorganische Stoffe, andere organische Stoffe und andere Gase (z.B. CO, NH_3). Die Berichtspflicht für Anlagen, die auch unter die 11. BImSchV fallen, ist hingegen nicht durch Schwellenwerte eingeschränkt. Vielmehr müssen die Betreiber Emissionsdaten für alle in § 3 der 11. BImSchV genannten Stoffe abgeben.

1207 Gesetz zu dem Protokoll vom 21.5.2003 über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister vom 13.4.2007, BGBl. II, 546.

1208 EU ABl. L 33 vom 4.2.2006, 1.

1209 Gesetz zur Ausführung des Protokolls über Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister vom 21.5.2003 sowie zur Durchführung der Verordnung Nr. 166/2006, BGBl. I, 1002.

1210 Röckinghausen, ZUR 2009, 19 (20).

1211 Das PRTR-Gesetz sieht für die Errichtung des nationalen Registers keine materiellen Berichtspflichten für die Betreiber vor, sondern greift auf die auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 166/2006 bereits vorliegenden Informationen zurück. Alle Regelungen, die der Durchführung der Verordnung dienen, dienen zugleich auch der Errichtung des nationalen Registers, s. BT-Drs. 16/3756, 10; Röckinghausen, ZUR 2009, 19 (20).

1212 S. auch Art. 7 Abs. 1 PRTR-VO.

Im Gegensatz zu den zuvor dargestellten Berichtspflichten des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sind die generierten Informationen nach § 2 Abs. 2 PRTR-G für die Öffentlichkeit unentgeltlich zugänglich. Auch übermittelt das Umweltbundesamt die Informationen für das europäische Register[1213] an die Europäische Kommission.[1214] Das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister soll die Öffentlichkeit informieren und generell das Umweltbewusstsein steigern.[1215] Die jährliche Erfassung zahlreicher Schadstoffe und entsorgter Abfälle sowie in Abwässern eingeleitete Schadstoffe in einem internetbasierten Register ermöglicht es, Informationen über den Zustand der natürlichen Umwelt jedermann in leicht zugänglicher Weise zur Verfügung zu stellen. Die dadurch erzielte Wirkung ist nicht zu unterschätzen. Neben den eigentlichen Emissionsdaten enthält das Register gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 PRTR-G auch die Namen der Betreiber, so dass die Informationen nicht anonym sind, sondern vielmehr konkreten Betriebseinrichtungen zugeordnet werden können. Der Druck der Öffentlichkeit und geringere Schadstoffmengen der Konkurrenten können dazu zwingen, nach Möglichkeiten zur Vermeidung und Verminderung von Umwelteinwirkungen zu suchen. Dies trägt dazu bei, Luft, Wasser und Boden besser zu schützen, Abfällen zu vermindern und Rohstoffe zu schonen.

8.2.1.4 Nachweise über gefährliche Abfälle

Berichtspflichten für gefährliche Abfälle sind in § 50 KrWG geregelt. § 50 Abs. 1 Satz 1 KrWG verpflichtet die Erzeuger, Besitzer, Sammler, Beförderer und Entsorger von gefährlichen Abfällen, dier ordnungsgemäße Entsorgung gefährlicher Abfälle sowohl der zuständigen Behörde als auch untereinander nachzuweisen. Der Nachweis wird gemäß § 50 Abs. 1 Satz 2 KrWG vor Beginn der Entsorgung durch Erklärungen aller an dem Vorgang Beteiligten und der zuständigen Behörde geführt.[1216] Die Anforderungen an die Nachweisführung werden durch die Verordnung über die Nachweisführung bei der Entsorgung von Abfällen (NachwV) konkretisiert. Außerdem haben die Erzeuger, Besitzer, Sammler, Beförderer, Händler und Makler von gefährlichen Abfällen nach § 49 Abs. 3 KrWG ein Register zu führen. Zweck der Nachweispflicht ist es, die Entsorgungswege gefährlicher Abfälle vom Zeitpunkt ihrer Entstehung bis zur abgeschlossenen Entsorgung nachvollziehen zu können. Die Daten der Begleitscheine des Nachweisverfahrens dienen auch dazu, das Aufkommen an gefährlichen Abfällen zu erheben.

8.2.1.5 Informationsgenerierung nach REACh

Auf Basis der am 1. Juni 2007 in Kraft getretenen Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACh)[1217] werden umfassende Informationen über chemische Stoffe und deren Risikosteuerung gesammelt. Obwohl sich die REACh-Verordnung grundsätzlich auf die Risikosteuerung chemischer Stoffe konzentriert, könnte das System einige Ansatzpunkte für ressourcenbezogene Prüf- und Berichtspflichten bieten. Stoffe dürfen nach Art. 5 REACh-VO nur dann in der Europäischen Union hergestellt oder in Verkehr gebracht werden, wenn sie registriert wurden.[1218] Das Verfahren der Registrierung dient der Generierung von Informationen über chemische Stoffe. Entsprechend dem Grundsatz „Ohne Daten kein Markt“ sollen zu Stoffen die für eine angemessene Risikobewertung und ein effektives Risikomanagement erforderlichen Informationen zusammengestellt und gesammelt werden. Die wirtschaftlichen Akteure sollen diese Daten bewerten und die von dem Stoff ausgehenden Risiken eigenverantwortlich steuern.[1219] Sie haben die Eigenschaften der Stoffe und ihre schädlichen Wirkungen zu ermitteln sowie im Hinblick auf die Ver-

---

1213 Das europäische Register enthält Daten von rund 28.000 industriellen Betriebseinrichtungen, http://prtr.ec.europa.eu/.
1214 §§ 2 und 5 Abs. 1 Satz 1 PRTR-G (www.thru.de).
1215 S. Erwägungsgrund 1 PTPR-VO.
1216 S. hierzu Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus , KrWG, 2012, § 50 Rn. 6.
1217 EU ABl. L 136 vom 29.5.2007, 3.
1218 Die Registrierungspflicht besteht gemäß Art. 6 Abs. 1 REACh-VO für jeden Hersteller oder Importeur, der einen Stoff als solchen oder in einer oder mehreren Gemischen in einer Menge von mindestens einer Tonne pro Jahr herstellt oder einführt.
1219 Ingerowski, Die REACH-VO, 2009, 87.

wendung des Stoffs vorausschauende Risikomanagementmaßnahmen über den gesamten Lebenszyklus zu entwickeln.[1220] Die Datengewinnung orientiert sich nach Art. 1 Abs. 3 REACh-VO daran, Stoffe so herzustellen, in Verkehr zu bringen und zu verwenden, dass die menschliche Gesundheit und die Umwelt nicht nachteilig beeinflusst werden.[1221] Die Verpflichtung zur Generierung der Informationen hängt von den Stoffmengen ab, da die Verordnung der Annahme folgt, mit steigender Menge eines im Umlauf befindlichen Stoffes steige die Wahrscheinlichkeit negativer Auswirkungen.[1222] In der Folge ist die Mindestvorgabe für jeden Stoff, der in der Europäische Union hergestellt oder in Verkehr gebracht wird, ein Registrierungsdossier, in dem alle verfügbaren Stoffdaten zusammengestellt und Maßnahmen zur angemessenen Beherrschung des Risikos ermittelt sind.[1223] Neben dem technischen Dossier sind für die in Art. 14 Abs. 1 REACh-VO geregelten Stoffmengen die Durchführung einer Stoffsicherheitsbeurteilung und die Erstellung eines Stoffsicherheitsberichts erforderlich.

Die Stoffsicherheitsbeurteilung und der Stoffsicherheitsbericht bilden einen zentralen Bestandteil der Risikoabschätzung.[1224] In ihm beurteilen und dokumentieren Hersteller und Importeure, dass die Risiken im Zusammenhang mit den von ihnen hergestellten oder eingeführten Stoffen während der Herstellung und eigenen Verwendung angemessen beherrscht werden und dass nachgeschaltete Glieder der Lieferkette die Risiken angemessen beherrschen können.[1225] Außerdem übermittelt das Sicherheitsdatenblatt geeignete sicherheitsbezogene Informationen über eingestufte Stoffe und Gemische.[1226] Damit legt das Sicherheitsdatenblatt die Risiken für die anderen Akteure der Lieferkette offen, um in der Wertschöpfungskette eine risikobezogene Kommunikation herzustellen.[1227]

Für besonders gefährliche Stoffe reicht das dargestellte anwenderseitige Risikomanagement jedoch nicht aus. Für diese hat die REACh-VO eine Zulassungspflicht für die Verwendung eingeführt. Nach Art. 55 Satz 2 REACh-VO prüfen alle Hersteller, Importeure und nachgeschalteten Anwender, die einen Antrag auf Zulassung stellen, die Verfügbarkeit von Alternativen und deren Risiken sowie die technische und wirtschaftliche Durchführbarkeit der Substitution. Die besonders gefährlichen Stoffe und die von diesen Stoffen ausgehenden Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sollen beherrschbar gemacht und Anreize zur Substitution dieser Stoffe durch geeignete, aber weniger gefährliche Alternativstoffe oder -technologien geschaffen werden. Außerdem können nach Art. 67 ff. REACh-VO Beschränkungen erfolgen, die als unionsweite Rechtsvorschriften die Herstellung, Verwendung oder das Inverkehrbringen von Stoffen und Gemischen bedingen oder verbieten können.

Die Adressaten der Verordnung sind Akteure, die über großes Stoffwissen verfügen.[1228] Sie tragen die Verantwortung zu entscheiden, welche Stoffe in welcher Weise hergestellt, verwendet und vermarktet werden. Das REACh-System versucht davon zu profitieren. Gemäß Art. 1 Abs. 3 REACh-VO müssen die Akteure selbst sicherstellen, dass sie Stoffe herstellen, in Verkehr bringen und verwenden, die die menschliche Gesundheit oder die Umwelt nicht nachteilig beeinflussen. Damit setzt die Verordnung am Verursacherprinzip an.[1229] REACh führt damit zu einer Neuverteilung der Verantwortung zwischen wirtschaftlichen Akteuren und staatlichen sowie europäischen Behörden.[1230] Die zuständigen Behörden sollen sich darauf beschränken zu kontrollieren, ob die Unternehmen ihren Informationspflichten nach REACh tatsächlich nachkommen.[1231]

1220 Kleihauer, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 11 Rn. 1.
1221 Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 1 Rn. 23, 47, 49.
1222 Pache, in: Koch, Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 12 Rn. 70.
1223 Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 8 Rn. 76.
1224 Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 8 Rn. 93.
1225 Nr. 01 Anhang I zu REACH-VO.
1226 Einleitung zu Anhang II der REACh-VO.
1227 Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap.8 Rn. 95.
1228 Ingerowski, Die REACH-VO, 2009, 389.
1229 Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 1 Rn. 51.
1230 Pache, in: Koch, Umweltrecht, 4. Aufl. 2014, § 12 Rn. 41.
1231 Ingerowski, Die REACH-VO, 2009, 390.

Die Informationen, die die Akteure nach der REACh-VO ermitteln und zur Verfügung stellen müssen, dienen nicht nur der Kommunikation und Kooperation zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsakteuren und als Grundlage für Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der zuständigen Behörden. Auch die Transparenz zugunsten der Verbraucher ist ein zentrales Ziel der Verordnung.[1232] Nach Art. 33 Abs. 2 REACh-VO stellt jeder Lieferant eines Erzeugnisses auf Ersuchen eines Verbrauchers die Informationen zu besonders besorgniserregenden Stoffen der Kandidatenliste binnen 45 Tagen nach Eingang des Ersuchens kostenlos zur Verfügung. Nach Erwägungsgrund 117 der REACh-VO sollen die Bürger der Europäischen Union Zugang zu Informationen über chemische Stoffe haben, denen gegenüber sie möglicherweise exponiert sind, damit sie bewusste Entscheidungen über die eigene Verwendung von Chemikalien treffen können. Daher sind wesentliche Teile der Registrierungsdossiers gemäß Art. 119 REACh-VO über das Internet kostenlos öffentlich zugänglich. Weitere Daten können aufgrund des Art. 118 REACh-VO angefordert werden. Die Öffentlichkeit der Informationen soll zum einen Anreize geben, die Informationspflicht auf einem hohen Niveau zu erfüllen,[1233] und zum anderen alle Beteiligten anhalten, materielles Recht einzuhalten.[1234]

8.2.1.6 Berichte für RAPEX

Das „Rapid Exchange of Information System (RAPEX)“ ist ein Schnellwarnsystem der Europäischen Kommission, mit dem die Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher im Wochenrhythmus europaweite Warnungen zu gefährlichen Produkten veröffentlicht. Die Rechtsgrundlage für diese Datenbank bildet die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit.[1235] Die Richtlinie soll einen Beitrag zum Schutz der Gesundheit und der Sicherheit der Verbraucher leisten, um ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten.[1236] Das gemeinschaftliche System zum raschen Informationsaustausch (RAPEX) soll eine verbesserte operative Zusammenarbeit in der Überwachung erleichtern. Dies betrifft „insbesondere die Risikobewertung, Produktprüfungen, den Austausch von Know-how und wissenschaftlichen Kenntnissen, die Durchführung gemeinsamer Überwachungsvorhaben, die Rückverfolgung der Produktherkunft und die Rücknahme oder den Rückruf gefährlicher Produkte“.[1237]

Nach Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2001/95/EG soll sichergestellt werden, dass die in den Verkehr gebrachten Produkte sicher sind. Hierfür enthält die Richtlinie eine allgemeine Sicherheitsanforderung für alle Produkte, die in Verkehr gebracht werden und für die Verbraucher bestimmt sind oder voraussichtlich von ihnen benutzt werden. Art. 3 Abs. 1 der Richtlinie 2001/95/EG verlangt insoweit von den Herstellern, nur sichere Produkte in Verkehr zu bringen. Sicher ist ein Produkt nach Art. 2 b) der Richtlinie 2001/95/EG, das keine oder nur geringe mit der Verwendung des Erzeugnisses zu vereinbarende und unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus für die Gesundheit und Sicherheit von Personen vertretbare Gefahren birgt. Entspricht ein Produkt nicht den allgemeinen Sicherheitsanforderungen und will ein Mitgliedstaat Maßnahmen treffen, meldet er dies nach Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie 2001/95/EG unverzüglich der Kommission mit Hilfe von RAPEX.

Deutschland hat die Richtlinie 2001/95/EG im Produktsicherheitsgesetz (ProdSG) umgesetzt. Informationspflichten der Unternehmen finden sich in § 6 ProdSG. Nach § 6 Abs. 4 Satz 1 ProdSG haben der Hersteller und der Einführer jeweils unverzüglich die zuständige Marktüberwachungsbehörde zu unterrichten, wenn ein Verbraucherprodukt, das sie auf dem Markt bereitgestellt haben, ein Risiko für die Sicherheit und Gesundheit von Personen darstellt. Insbesondere haben sie die Marktüberwachungsbehörde über die Maßnahmen zu unterrichten, die sie zur Vermeidung dieses Risikos getroffen haben. Somit müssen Hersteller und Händler eigenverantwortlich die Informationen über das Produkt und die von ihm ausgehenden Risiken übermitteln. Im Fall einer ernsten Gefahr ist eine umfassende

---

[1232] Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 1 Rn. 54.
[1233] Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 1 Rn. 55.
[1234] Führ, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 1 Rn. 46.
[1235] EG ABl. L 11 vom 15.11.2002, 4.
[1236] Erwägungsgrund 4 RL 2001/95/EG
[1237] Erwägungsgrund 25 RL 2001/95/EG .

Beschreibung der von dem betreffenden Produkt ausgehenden Gefahr sowie der Maßnahmen, die ergriffen wurden, um Gefahren für die Verbraucher abzuwenden, erforderlich.[1238]

Diese Informationen setzen voraus, dass die Unternehmen die Produkte testen und überwachen, um über mögliche Risiken und Maßnahmen, die diese abwehren können, den Behörden berichten zu können. Nach § 31 Abs. 2 ProdSG haben die Marktüberwachungsbehörden und die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin die Öffentlichkeit, vorzugsweise auf elektronischem Weg, über sonstige ihnen zur Verfügung stehende Erkenntnisse zu Produkten, die mit Risiken für die Sicherheit und Gesundheit von Personen verbunden sind, zu informieren. Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin leitet nach § 30 Abs. 4 ProdSG nach einer Überprüfung der Meldungen diese unverzüglich der Europäischen Kommission und den übrigen Mitgliedstaaten zu und nutzt hierfür das RAPEX-System.

8.2.1.7 Umweltberichterstattung nach EMAS

EMAS ist die Kurzbezeichnung für das „Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung" der Europäischen Union (in Englisch: „Eco Management and Audit Scheme"). Rechtsgrundlage ist die Verordnung (EG) 1221/2009 (EMAS III).[1239] Als ein betriebsorganisatorisches Instrument[1240] zielt EMAS nach Art. 1 Satz 1 EMAS III auf Organisationen, die ihre Umweltleistung freiwillig verbessern wollen.[1241] Um die jeweilige Leistungsverbesserung schnell zu erfassen, benutzt EMAS III neun Kernindikatoren in sechs Schlüsselbereichen.[1242]

Ein Umweltmanagementsystem nach EMAS können alle Organisationen einführen, die ihre Umweltleistung verbessern möchten, unabhängig von ihrer Größe oder Branche, in der sie tätig sind, und unabhängig davon, ob ihre Standorte sich innerhalb oder außerhalb der Europäischen Union befinden.[1243] Nach Art. 1 Satz 2 EMAS III besteht das Ziel von EMAS darin, kontinuierlich die Umweltleistung von Organisationen mithilfe eines standardisierten Management-Systems zu verbessern. Formaler Bestandteil von EMAS ist die internationale Umweltmanagementnorm DIN EN ISO 14001, die Anforderungen an ein Umweltmanagementsystem festlegt.[1244] Jedoch geht EMAS III darüber hinaus, da es ein Gesamtpaket aus Umweltmanagementsystem mit interner und externer Überprüfung, Umweltberichterstattung und Registrierung in öffentlich zugänglichen nationalen und internationalen Registern einbezieht.[1245] Für eine Teilnahme an EMAS müssen die Organisationen alle Tätigkeiten erfassen, die sich direkt und indirekt auf die Umwelt auswirken, und diese qualitativ einstufen und quantifizieren.[1246] Bei der Ermittlung direkter Umweltauswirkungen spielen unter anderem ressourcenbezogene Aspekte eine Rolle. Die direkten Umweltauswirkungen betreffen nämlich unter anderem die „Nutzung von natürlichen Ressourcen und Rohstoffen (einschließlich Energie)"[1247] und den Bereich „Erzeugung, Recycling, Wiederverwendung, Transport und Entsorgung von festen und anderen Abfällen, insbesondere von gefährlichen Abfällen".[1248] Darüber hinaus muss die Organisation gemäß Nr. 3 Anhang I zu EMAS III Kriterien festlegen, anhand derer die Bedeutung ihrer Tätigkeiten, Produkte und Dienstleistungen beurteilt wird, um zu bestimmen, welche davon bedeutende Umweltauswirkungen haben. Bei

---

1238 S. Nr. 3 b) und d) Anhang I der RL 2001/95/EG.
1239 EU ABl. L 342 vom 22.12.2009, 1.
1240 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 43.
1241 Umweltbundesamt, EMAS: Umweltmanagement-Gütesiegel der Europäischen Union, 2013.
1242 Die sechs Schlüsselbereiche als Basisthemen des Umweltmanagements waren bereits in den früheren Verordnungen integriert, jedoch ist die Art und Weise neu, wie die Kennzahlen ausgedrückt werden, s. Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses, Die neuen Kernindikatoren der EMAS III. EMAS Info März 2010.
1243 Erwägungsgrund 9 EMAS III.
1244 S. Anhang II EMAS III.
1245 S. zu den wesentlichen Unterschieden zwischen EMAS und DIN EN ISO 14001 Umweltgutachter Ausschuss, Systematisches Umweltmanagement mit EMAS Mehrwert schaffen – Die Unterschiede zwischen EMAS und ISO 14001, Mai 2013.
1246 Anhang I Nr. 2 Satz 1 EMAS III.
1247 S. Anhang I Nr. 2 Satz 2 lit. vi) EMAS III.
1248 S. Anhang I Nr. 2 Satz 2 lit. iv) EMAS III.

der Festlegung der Kriterien kann unter anderem auf vorhandene Daten der Organisation über den Material- und Energieeinsatz, Ableitungen, Abfälle und Emissionen zurückgegriffen werden.[1249]

Die Umweltleistungen, also die messbaren Ergebnisse des Managements der Umweltauswirkungen der Kernindikatoren Energieeffizienz, Materialeffizienz, Wasser, Abfall, biologische Vielfalt und Emissionen[1250] sollen erfasst und kontinuierlich verbessert werden. Die einheitlichen Bezugsgrößen erlauben es, Verbesserungen und Tendenzen über mehrere Zeitperioden zu vergleichen.[1251] Damit werden wichtige Umweltaspekte aufgenommen, die auch miteinander verzahnt überprüft werden können. Ferner lassen sich Entwicklungen abbilden, die Verbesserungsmöglichkeiten der betrieblichen Umweltsituation aufzeigen.

Bei der Materialeffizienz ist der jährliche Massenstrom bezogen auf die jeweils verwendeten Einsatzmaterialien anzugeben. Durch diese Dokumentation sollen die Unternehmen dazu angehalten werden, ihre Umweltmanagementsysteme darauf auszurichten, mit den verwendeten Materialien möglichst sparsam und effizient umzugehen.[1252]

EMAS legt großen Wert darauf, die messbaren Verbesserungen der Umweltleistungen der Organisationen in den Umwelterklärungen übersichtlich und vergleichbar darzustellen.

In diesen Erklärungen berichten sie jährlich über ihre selbst gesteckten Umweltziele und ihre sowie über alle relevanten Umweltauswirkungen. In der Umwelterklärung berichten die EMAS-Teilnehmer unter anderem auch über die „Nutzung von natürlichen Ressourcen und Rohstoffen".[1253] Die Umwelterklärung wird veröffentlich. Sie ermöglicht eine umfassende Information der Öffentlichkeit über die Umweltleistungen der teilnehmenden Organisation.

Die Umwelterklärung wird gemäß Art. 4 Abs. 5 i.V.m. Art. 6, Abs. 2 b) EMAS III von einem unabhängigen Umweltgutachter validiert. Nach Art. 18 Abs. 4 EMAS III prüft er unter anderem, ob die Ergebnisse der internen Umweltbetriebsprüfung zuverlässig sind. Diese externen Überprüfungen zielen darauf, sowohl den Unternehmen als auch der Öffentlichkeit die Gewissheit zu geben, dass die EMAS-Anforderungen eingehalten werden und die veröffentlichten Informationen angemessen und korrekt sind.[1254]

Nach der Validierung durch den EMAS-Umweltgutachter kann die Organisation sich mit den überprüften Standorten bei der Industrie- und Handels- oder Handwerkskammer in das nationale Register[1255] gemäß §§ 32 ff. UAG eintragen lassen. Die zuständigen Umweltbehörden werden entsprechend § 33 Abs. 3 UAG informiert. Die Eintragung verleiht der Organisation die Berechtigung, das EMAS-Logo zu Werbe- und Marketingzwecken zu verwenden.[1256] Die externe Überprüfung der Erfüllung der Ziele und der Fortschritte des Umweltmanagementsystems ist nach Art. 6 Abs. 1 EMAS III alle drei Jahre zu wiederholen.

Das einheitliche EMAS-Logo ist das gemeinsame „Markenzeichen" aller EMAS-Teilnehmer weltweit und soll das große Engagement für die Umwelt nach außen zeigen. Jeder EMAS-registrierte Standort darf das Logo verwenden. Alle EMAS-Standorte werden auch in einem zentralen europäischen Teilnehmerverzeichnis geführt. Beschäftigte, Nachbarn, Kunden, Lieferanten, Versicherungen, Kreditgeber, Investoren, Konkurrenten und die breite Öffentlichkeit können dadurch das Umweltengagement der an EMAS teilnehmenden Organisation erkennen und sich über ihre Umweltauswirkungen und ihre Umweltleistungen informieren.

EMAS stellt ein wichtiges Instrument des Aktionsplans für Nachhaltigkeit in Produktion und Verbrauch sowie für eine nachhaltige Industriepolitik dar. Die Kommission hat in ihrer Mitteilung vom

---

1249 S. Anhang I Nr. 3b). EMAS III.
1250 Anhang IV Nr. 2a) EMAS III.
1251 Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses, Die neuen Kernindikatoren der EMAS III. EMAS Info März 2010.
1252 BMU, ProgRess I, 2012, 49.
1253 S. Anhang IV B c) EMAS III.
1254 S. Erwägungsgrund 17 EMAS III.
1255 S. das Register unter: www.emas-register.de.
1256 Grupp, in: Bergmann, Handlexikon der Europäischen Union, 54. Aufl. 2015, „EMAS".

16. Juli 2008 über diesen Aktionsplan festgestellt, dass EMAS die Organisationen bei der Optimierung ihrer Produktionsprozesse, der Verringerung der Umweltauswirkungen und bei einer effektiven Ressourcennutzung unterstützt und insoweit dem betrieblichen Umweltschutz dient.[1257] Dass mit EMAS beachtliche (Kosten-)Einsparpotentiale durch Energie- und Ressourceneffizienz erschlossen werden können, lassen die bereits seit 1995 veröffentlichten EMAS-Umwelterklärungen erkennen.[1258] Bestätigt wird dies nochmals durch die Ergebnisse der Befragung der EMAS-Unternehmen 2012.[1259]

8.2.1.8 Kennzeichnungspflichten und Kennzeichnungsmöglichkeiten

Zu den informationellen Instrumenten gehört auch die Kennzeichnung von Produkten. Die Kennzeichnung ermöglicht es dem Marktteilnehmer, ressourcenschonende Produkte auszuwählen und damit auf Seiten der Hersteller die Produktion umweltfreundlicher Produkte zu fördern.[1260] Die Kennzeichnungen können entweder freiwillig oder verbindlich und staatlich oder nichtstaatlich sein. Insofern lassen sich folgende Gruppen von Kennzeichnungen bilden: verbindliche und staatlich vorgeschriebene Kennzeichnungen, freiwillige staatliche sowie freiwillige nichtstaatliche Kennzeichnungen.[1261] Kennzeichnungspflichten finden sich im nationalen Recht und auf europäischer Ebene. Daneben existieren freiwillige Kennzeichnungsmöglichkeiten, die sich auch international durchgesetzt haben, wie beispielweise der „Energy-Star". Nachfolgend werden ausgewählte Beispiele dargestellt.

Die Europäische Union hat für verschiedene Bereiche die CE-Kennzeichnung vorgeschrieben. Eine Pflicht, diese Kennzeichnung vorzunehmen, findet sich vor allem im Produktsicherheitsrecht. Betroffen sind hiervon vielfältige Bereiche, unter anderem Medizinprodukte, Maschinen, persönliche Schutzausrüstungen und Bauprodukte.[1262] Mit der CE-Kennzeichnung erklärt der Hersteller, dass sein Produkt allen geltenden, unionsweit harmonisierten Vorschriften genügt, die auf sein Produkt zutreffen. Die CE-Kennzeichnung zielt zwar nicht auf Ressourcenschutzaspekte. Soweit solche aber von EU-Vorgaben für Produkte gefordert werden, ist die CE-Kennzeichnung ein Mittel zur Durchsetzung solcher Anforderungen. So müssen zum Beispiel bei der Kennzeichnung von Bauprodukten nach der EU-Bauprodukte-Verordnung Ressourcenschutzaspekte zukünftig berücksichtigt werden.

Eine weitere europäische Kennzeichnungspflicht ist der GHS-Verordnung[1263] zu entnehmen. Die Verordnung identifiziert gefährliche Chemikalien, über deren jeweilige Gefahren die Anwender mit Hilfe von Standardsymbolen und -sätzen auf den Verpackungsetiketten und mit Hilfe von Sicherheitsdatenblättern informiert werden. Ziel des weltweit harmonisierten Systems ist es, das Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt einheitlicher, transparenter und vergleichbarer zu gestalten.[1264]

Auch das EMAS-Logo hat eine den Markt beeinflussende Wirkung. Es vermittelt die Information, dass eine mit ihm gekennzeichnete Organisation sich für den standortbezogenen Umweltschutz systematisch engagiert und dies durch einen externen unabhängigen Umweltgutachter hat überprüfen lassen. Durch die Werbung mit dem EMAS-Logo kann auf Kunden und deren Entscheidungen eingewirkt werden.

In Deutschland besteht gemäß § 20 Abs. 1 ProdSG die Möglichkeit, ein verwendungsfähiges Produkt mit dem Siegel „Geprüfte Sicherheit (GS)" zu versehen, wenn das Zeichen von einer GS-Stelle auf Antrag des Herstellers zuerkannt worden ist. Dies ist allerdings nach § 20 Abs. 2 ProdSG nicht möglich,

---

1257 KOM(2008) 397 endg., 11; s. auch Erwägungsgrund 4 EMAS III.
1258 BMU, ProgRess I, 2012, 48.
1259 S. zu den Ergebnissen hierzu und den weiteren Vorteilen von EMAS Steyrer/Simon, in: UBA, EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012.
1260 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 20.
1261 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 371.
1262 Zu den Bauprodukten s. Kap. 3.3.
1263 Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 vom 16.12.2008 über die Einstufung und Verpackung von Stoffen und Gemischen zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, EU ABl. L 353 vom 31.12.2006, 1 (auch CLP-Verordnung genannt).
1264 S. die Erwägungsgründe der GHS-VO.

wenn das verwendungsfertige Produkt mit der CE-Kennzeichnung versehen ist und die Anforderungen an diese CE-Kennzeichnung mit denen nach § 21 Abs. 1 ProdSG mindestens gleichwertig sind.

In der Praxis sind auch freiwillige Kennzeichnungen und Deklarationen nach ISO-Produkt-Normen von großer Bedeutung. Die Internationale Standardisierungsorganisation (ISO) hat für die freiwilligen Produktdeklarationen ein „Referenzsystem für ökologische Produktkennzeichnung" geschaffen. Es wird zwischen drei Typen von Umweltzeichen unterschieden: Umweltkennzeichen (Typ I, DIN ISO 14024[1265]), umweltbezogene Anbietererklärungen, (Typ II, DIN ISO 14021[1266]) und quantitative umweltbezogene Produktdeklaration (Typ III, DIN ISO 14025[1267]).

Das Institut für Bauen und Umwelt e.V. (IBU) als Herstellervereinigung kennzeichnet mit Hilfe der Umwelt-Produktdeklarationen (EPD) anhand des Ökolabels Typ III gemäß ISO 14040 und CEN-Normung Bauprodukte.[1268] Die Entwicklung und Durchführung von Typ III-Umweltdeklarationsprogrammen und die Entwicklung und Anwendung der Typ III-Umweltdeklarationen sind freiwillig. Die Umwelt-Produktdeklaration zeigt, dass eine unabhängige Überprüfung stattgefunden hat. In den Deklarationen des Ökolabels Typ III werden allgemeine Informationen über Produkte, die Ökobilanz und andere Zusatzinformationen gegeben. Im Ergebnis zeigt die Auszeichnung mit der Umwelt-Produktdeklaration, dass sich Unternehmen über die Aspekte des nachhaltigen Bauens bewusst sind und diese Aspekte berücksichtigen.[1269]

Auch bei der Vergabe des natureplus®-Qualitätszeichens[1270] werden Ressourcenaspekte bereits berücksichtigt.[1271] Das natureplus®-Qualitätszeichen ist ein Umweltzeichen des Typs I gemäß ISO 14024.[1272] Die Kennzeichnung gilt als internationales Qualitätszeichen für Bau- und Wohnprodukte der gleichnamigen internationalen Umweltorganisation.[1273] Das natureplus®-Qualitätszeichen zeigt, dass das Unternehmen bei der Rohstoffgewinnung und Produktion überdurchschnittlich die Ressourcenschonung und Energieeffizienz berücksichtigt. Ein Produkt wird mit dem Zeichen gekennzeichnet, wenn es mindestens in einem dieser Bereiche deutlich überdurchschnittliche Eigenschaften erreicht. Jedoch muss der Hersteller auch nachweisen, dass das Produkt in den anderen Bereichen ebenfalls nicht hinter den Vergleichsmaßstab zurückfällt.[1274] Die nachhaltige Verwendung natürlicher Ressourcen ist vor allem durch die umweltverträgliche und ressourcenschonende Gewinnung der Rohstoffe sowie durch die Verwendung umweltverträglicher Sekundärrohstoffe nachzuweisen.[1275] Ein Produkt wird für die Dauer von drei Jahren mit dem natureplus®-Qualitätszeichen ausgezeichnet.

Mit „natureplus" werden Bau- und Wohnprodukte gekennzeichnet, die zu 85 Prozent aus nachwachsenden oder nahezu unbegrenzt verfügbaren mineralischen Rohstoffen bestehen.[1276] Damit kann es zukünftig zu Überschneidungen mit der EU-Bauprodukte-Verordnung kommen. Diese fordert von Bauwerken nunmehr auch eine „nachhaltige Nutzung der natürlichen Ressourcen". Allerdings ist das

---

1265 DIN ISO 14024 enthält die Grundsätze und Verfahren der Umweltkennzeichnung Typ I, s. näher Prösler, Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen. Anforderungen Instrumente Beispiele, 2008, 23.

1266 Die DIN ISO 14021 regelt eine gängige Form von Umweltkennzeichnungen und Umweltdeklarationen. Sie ergänzt die allgemein gehaltene Norm DIN EN ISO 14020 durch Verfahrensregeln und klare Anforderungen an häufig gebrauchte Begriffe. Die Anbietererklärungen können auch in Form von Symbolen oder graphischen Abbildungen erfolgen, s. Prösler, Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen. Anforderungen Instrumente Beispiele, 2008, 17 ff.

1267 Die DIN ISO 14025 umfasst Grundsätze und Verfahren zu Typ III Umweltdeklarationen, s. näher Prösler, Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen. Anforderungen Instrumente Beispiele, 2008, 29.

1268 S. hierzu und zu den folgenden Ausführungen http://www.label-online.de/label-datenbank?label=589; s. auch Sanden/Schomerus/ Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 350f.

1269 S. hierzu http://www.label-online.de/label-datenbank?label=589.

1270 S. näher http://www.natureplus.org/de/aktuelles/home/.

1271 So bereits Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 370.

1272 Ziffer 1 Satz 1 der Vergaberichtlinie von „natureplus", s. http://www.natureplus.org.

1273 S. hierzu und zu den folgenden Ausführungen http://www.label-online.de/label-datenbank?label=588.

1274 Ziffer 2.4 der Vergaberichtlinie von „natureplus", s. http://www.natureplus.org.

1275 S. die Vergabekriterien in Ziffer 2.4. Vergaberichtlinie von natureplus®.

1276 So bereits Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 350.

Anbringen der CE-Kennzeichnung davon abhängig, ob der Hersteller eine Leistungserklärung erstellt hat, in der die Leistungen des Bauprodukts für dessen wesentliche Merkmale anzugeben sind. Welche Merkmale eines Bauprodukts wesentlich sind, ergibt sich jedoch erst aus den harmonisierten technischen Spezifikationen. Insoweit kann es zu Überscheidungen kommen, muss es jedoch nicht. Dies ist auch deshalb wenig wahrscheinlich, weil die EU-Bauprodukte-Verordnung keine Prozentangabe für die Verwendung nachwachsender Rohstoffe enthält.

„Der Blaue Engel",[1277] ein Zeichen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, wurde bereits im Jahr 1978 eingeführt. Verbraucher, öffentliche Hand und gewerbliche Wirtschaft sollen mit dem Anbringen des Umweltzeichens durch verlässliche Produktinformationen in die Lage versetzt werden, durch eine gezielte Nachfrage nach umweltfreundlichen Produkten ökologische Produktinnovationen zu fördern und damit Umweltbelastungen zu reduzieren.[1278] Die Produktgruppen werden in die vier verschiedenen Schutzziele Klimaschutz, Ressourcenschutz, Schutz der Gesundheit und Schutz des Wassers eingeordnet. Die jeweilige Produktgruppe wird dann auch mit dem Logo verknüpft (beispielweise „schützt die Ressourcen"). Allerdings ist die Zuordnung eines Produkts zu mehr als einem Schutzziel unzulässig.[1279] Unter der Rubrik „schützt die Ressourcen" sind u.a. folgende Gruppen verzeichnet: Mehrwegflaschen und Mehrweggläser, Hygiene-Papier aus Altpapier, Recyclingpapier, Produkte aus Recycling-Kunststoffen, Tapeten und Raufaser überwiegend aus Papier-Recycling, mechanische betriebene Uhren und Leuchten sowie E-Book-Reader.[1280]

8.2.1.9 Freiwillige Berichterstattung

Neben der EMAS-Umwelterklärung besteht für Unternehmen[1281] auch die Möglichkeit,[1282] die Umwelterklärung zu einem Nachhaltigkeitsbericht zu erweitern oder auch eigenständige Nachhaltigkeitsberichte zu erstellen (etwa im Rahmen der Global Reporting Initiative (GRI), des Deutschen Nachhaltigkeitskodexes (DNK), nach dem Global Compact oder nach der ISO-Norm 26000).[1283] Ein Nachhaltigkeitsbericht ist ein sehr flexibles Informationsinstrument. Er bietet den Unternehmen Raum für eine individuelle Gestaltung und Offenlegung aller für sie umweltrelevanten Sachverhalte und bei einer Nachhaltigkeitsberichtserstattung zusätzlich für die Darlegung ökonomischer und sozialer Aspekte.[1284] Damit unterscheidet er sich wesentlich von der EMAS-Umwelterklärung, die sich ausschließlich auf Umweltaspekte bezieht.[1285] Bei einer Teilnahme an EMAS und einer gleichzeitigen Erstellung eines Nachhaltigkeitsberichts hat das Unternehmen neben der Möglichkeit, das EMAS-Logo zu nutzen, außerdem die Option, die Öffentlichkeit über weitere Aspekte des Unternehmens, die nicht Bestandteil der Umwelterklärung sind, zu informieren. Damit kann sich ein Unternehmen von anderen Unternehmen am Markt unterscheiden.[1286] Mitarbeiter, Kunden und Lieferanten erhalten bei der Nachhaltigkeitsberichtserstattung ein umfassendes Bild von dem Unternehmen und seinem Engagement für Umwelt und Gesellschaft. Ein solcher Nachhaltigkeitsbericht kann zur erhöhten Glaubwürdigkeit des Unternehmens in Umwelt- und Sozialfragen sowie zum gestärkten Vertrauen der Kunden in die Produkte beitragen. Eventuell können auch neue Zielgruppen erreicht werden.[1287] Externe Überprüfungen von

---

1277 S. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 369.
1278 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit, Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens Blauer Engel, 1.
1279 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit, Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens Blauer Engel, 5.
1280 http://www.blauer-engel.de/index.php.
1281 Zu Selbstverpflichtungen von Unternehmen s. Kap. 9.
1282 S. zur handelsrechtlichen Berichtspflicht über nichtfinanzielle Aspekte Kap. 7.3.
1283 S. z.B. BMU, Nachhaltigkeitsberichterstattung: Empfehlungen für eine gute Unternehmenspraxis, 2009.
1284 Zu weiteren freiwilligen Berichterstattungen s. auch Kap. 7.3.1 und 7.3.2.
1285 BMU, EMAS. Von der Umwelterklärung zum Nachhaltigkeitsbericht, 2007, 7.
1286 BMU, EMAS. Von der Umwelterklärung zum Nachhaltigkeitsbericht, 2007, 7.
1287 Zu weiteren Vorteilen des Nachhaltigkeitsberichts s. BMU, EMAS. Von der Umwelterklärung zum Nachhaltigkeitsbericht, 2007, 3.

Nachhaltigkeitsberichten finden allerdings nur eingeschränkt statt.[1288] Beispielweise ist die ISO-Norm 26000 keine Managementsystem-Norm und weder für Zertifizierungen noch für eine gesetzliche oder vertragliche Anwendung vorgesehen oder geeignet.[1289]

8.2.2 Steuerungswirkungen von Prüf- und Berichtspflichten

Unternehmerische Berichts- und Informationspflichten sind als informationelle Instrumente zu qualifizieren. Sie dienen der Generierung von Umweltinformationen, um die Umweltsituation entsprechend der Informationen über die Umwelt oder mögliche Risiken von Produkten und Stoffen zu beeinflussen. Dabei können die gewonnenen Informationen den Interessen der Verursacher, dem Informationsbedürfnis des Staates (für die Erfüllung der Vollzugsaufgaben und für umweltpolitisches Handeln) und dem Informationsinteresse des Bürgers zu seinem eigenen Schutz und zu zivilgesellschaftlichem Engagement dienen.

Die zusammengestellten Informationen der Emissionserklärung nach § 27 BImSchG und des Berichts nach § 5 TEHG dienen in erster Linie dazu, der Behörde Daten an die Hand zu geben, die sie ihrer Kontrolltätigkeit zugrunde legen kann. Zugleich kann der Effekt der Eigeninformation des Unternehmens sowie die Möglichkeit, Korrekturen in seiner Tätigkeit vorzunehmen, nicht unterschätzt werden. Die verantwortlichen Organe erfahren durch sie, in welchem Grad sie rechtliche Anforderungen oder selbstgesteckte Ziele erfüllen oder verfehlen. Aufgrund der Informationen können und bei gesetzlichen Vorgaben oder behördlichen Anordnungen müssen die betroffenen Unternehmen sodann eigene Korrekturmaßnahmen ergreifen.

Besonders effektiv dürften Prüf- und Berichtspflichten dann sein, wenn die Informationen dem Bürger zugänglich gemacht werden. Der Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen über die Umwelt oder mögliche Risiken von Produkten und Stoffen ist in der heutigen Gesellschaft von zentraler Bedeutung, da er auch eine öffentliche Auseinandersetzung ermöglicht, die Anreize für ein vorbildliches Umweltverhalten schaffen kann.[1290] Beispielsweise soll ein integriertes und einheitliches PRTR-Register der Öffentlichkeit, der Industrie, der Wissenschaft, Versicherungsgesellschaften, lokalen Behörden, Nichtregierungsorganisationen und anderen Entscheidungsträgern eine zuverlässige Datenbasis für Vergleiche und künftige Entscheidungen in Umweltfragen bieten.[1291] Auch die REACh-Verordnung basiert auf der Generierung umfassender Informationen und der Zurverfügungstellung dieser an andere Akteure. Um mit den chemischen Stoffen so umzugehen, dass sie die Umwelt und menschliche Gesundheit nicht gefährden, werden die erforderlichen Informationen bereits innerhalb der Wertschöpfungskette weitergegeben. Die REACh-Verordnung gibt aber auch den Verbrauchern das Recht, Informationen über Chemikalien in Produkten zu erhalten. Die grundsätzliche Veröffentlichung von Stoffdaten setzt Anreize für Innovationen in Bezug auf die Verwendung risikoärmerer Stoffe. Die veröffentlichten Daten können das Verhalten der Verbraucher bestimmen, denn sie erhalten konkrete Informationen zur Gefährlichkeit der jeweiligen Stoffe. Gut informiert können sie sodann ihr Verhalten und ihre Kaufentscheidungen ändern und den Druck auf die Industrie ausüben oder erhöhen, sichere Alternativprodukte und -stoffe zu entwickeln.

Dieser Druck der Verbraucher kann bereits jetzt in bestimmten Bereichen[1292] nachgewiesen werden. Das Recht gibt hier einen Rahmen vor, in dem eine kontinuierliche Fortschreibung des „Verantwortungsmaßstabs“ durch die Markt-Akteure stattfindet. Dadurch entsteht zugleich auch ein Orientierungsrahmen, an dem sich Innovationen ausrichten müssen. Darüber hinaus könnten die Unternehmen aufgrund der Veröffentlichung der Daten mit Fragen konfrontiert werden, wieso sie im Vergleich

---

1288 S. hierzu https://www.kpmg.com/DE/de/Documents/handbuch-nachhaltigkeitsbericherstattung.pdf. Derzeit werden die Assurance Standard ISAE 3000 und AA 1000 vornehmlich zur Prüfung von Nachhaltigkeitsberichten genutzt.

1289 Lexikon der Nachhaltigkeit, Begriff „Nachhaltigkeitslinie: ISO 26000“.

1290 Zur Wirkung der Information auf die Öffentlichkeit Führ, in: Führ, GK-BImSchG, 2016, § 1 Rn. 52.

1291 Erwägungsgrund 4 E-PRTR-VO.

1292 Z.B. bei Kinderspielzeugen und Textilien, bei Baustoffen und Möbel, hierzu u.a. Bizer, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kap. 2, Rn. 3, 30, 34, 53.

zu den Konkurrenten der gleichen Branche gefährlichere Stoffe oder eine größere Menge davon verwenden und damit mehr Umweltbelastungen verursachen.

Die Veröffentlichung der Informationen kann jedoch unter Umständen zu Problemen führen, denn auch Konkurrenten und Wettbewerber können auf die Informationen zugreifen. Jedoch kann die Veröffentlichung auch positive Effekte haben. Beispielsweise verpflichtet die REACh-Verordnung gerade zur Weitergabe von Daten innerhalb der Lieferkette und eröffnet daneben die Möglichkeit, Daten gemeinsam zu nutzen, um unnötige Tierversuche zu vermeiden, und gemäß Art. 11 REACh-VO gemeinsame Dossiers einzureichen. Damit werden insbesondere kleine und mittlere Unternehmen unterstützt, die oft selbst nicht in der Lage wären, die aufwendigen Stoffprüfungen durchzuführen.[1293] Durch die Datenteilung bleiben sie wettbewerbsfähig.[1294]

Auch freiwillige Kennzeichnungen und freiwillige Berichterstattungen lösen positive Effekte beim Umgang mit umweltbezogenen Aspekten aus und zeigen, dass sich der Verwender seiner Verantwortung der Umwelt gegenüber bewusst ist. Sie wirken letztendlich auf die Verhaltensweisen der Marktteilnehmer und beeinflussen die Entscheidung für bestimmte Produkte.[1295]

Das EMAS-System ist als mehrfunktionales Informationsinstrument einzuordnen. Neben dem Aufbau eines Umweltmanagementsystems richtet EMAS den Fokus vor allem auf messbare Verbesserungen der Umweltleistungen, auf eine für jedermann nachvollziehbare Transparenz nach innen und außen durch die Umweltberichtserstattung sowie auf die geprüfte Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften.[1296] Für diese Ziele werden sowohl interne Audits als auch externe Audits durch Umweltgutachter durchgeführt. Im Rahmen der Begutachtung wird geprüft, ob die Umweltprüfung, die Umweltpolitik und das Umweltmanagementsystem die Anforderungen der EMAS III erfüllen. Zusätzlich werden im Rahmen der Validierung die Informationen und Daten der Umwelterklärung auf Glaubwürdigkeit und Korrektheit geprüft. Darüber hinaus werden die zuständigen Umweltbehörden vor der Registrierung einbezogen, um Verstöße gegen Umweltrechtsvorschriften auszuschließen. Durch Kosteneinsparungen, Ablaufverbesserung und verstärkte Einbindung der Beschäftigten profitiert nicht nur das Unternehmen selbst, sondern trägt das Managementsystem auch zur Verbesserung der Umweltsituation bei. Das EMAS-System hat auch eine Informationsfunktion, da die Organisation in wettbewerbsrechtlich einwandfreier Weise das EMAS-Logo zur Außenwerbung verwenden darf und damit auf seine überprüften Umweltleistungen aufmerksam machen kann. Dies wiederum hat eine marktsteuernde Funktion, weil alle anderen Stakeholder im Marktkontakt mit der Organisation deren Leistungen im Vergleich zu Wettbewerbern belohnen können.

Informationsinstrumente weisen jedoch auch Schwächen auf. So kann die Steuerungswirkung eingeschränkt sein, wenn die Verpflichteten Informationen etwa falsch, nicht, nur unvollständig oder zu spät zur Verfügung stellen. An diese Fälle knüpfen jedoch in der Regel ordnungsrechtliche Instrumente an, indem die Nichteinhaltung der Informationspflicht oder eine Falschinformation bußgeldbewehrt ist. Einen noch größeren Einfluss kann allerdings die Veröffentlichung der Informationen haben.[1297] Gerade hierdurch wird ein Anreiz gesetzt, die Informationen vollständig und fristgerecht zur Verfügung zu stellen, um eine negative Berichterstattung zu vermeiden.

Rechtsprobleme werden auch in anderer Hinsicht aufgeworfen. Informationspflichten sind für Unternehmen in aller Regel mit Grundrechtseingriffen in Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG verbunden und bedürfen einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Diese muss sich vor allem am Maßstab der Verhältnismäßigkeit orientieren. Gegebenenfalls sind Übergangsfristen oder Verpflichtungen abhängig

---

[1293] Ingerowski, Die REACH-VO, 2009, 396.

[1294] MaRess sieht als Politikinstrument die Begründung von Innovationslaboren vor, um Schwierigkeiten der Kleinunternehmen gegenüber Großunternehmen auszugleichen, s. Wuppertal Institut, MaRess, 2010, Papier 7.8, 8f.

[1295] S. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 20.

[1296] Umweltgutachterausschuss, Systematisches Umweltmanagement. Mit EMAS Mehrwert schaffen, Mai 2013.

[1297] So Führ, in: Führ, Praxishandbuch REACH, 2011, Kapitel 1 Rn. 129.

von Mengenschwellen vorzusehen.[1298] Dies gilt es, bei der Ausgestaltung von allgemeinen Berichts- und Informationspflichten für den Ressourcenbereich zu berücksichtigen.

8.2.3 Übertragbarkeit der Ergebnisse

Die Zusammenstellung verschiedener Informationspflichten aus mehreren Rechtsbereichen zeigt, dass dieses Instrument in unterschiedlicher Weise genutzt werden kann. Zum Teil werden bereits jetzt ressourcenbezogene Informationen erfasst, jedoch geschieht dies nicht spezifisch unter dem Gesichtspunkt der Reduzierung der Ressourceninanspruchnahme und der unmittelbaren Verbesserung des Ressourcenschutzes. Speziell bezogen auf diese beiden Bereiche existiert noch keine spezifische Informationspflicht. Eine solche Informations- und Berichtspflicht könnte jedoch dazu beitragen, dass Wirtschaft, Politik und Verbraucher sich stärker mit Aspekten der Ressourcennutzung auseinandersetzen. Insofern wird untersucht, ob sich die dargestellten Ausgestaltungsformen auf Ressourcenaspekte übertragen lassen. Dafür werden die vorgestellten Instrumente geprüft und bewertet, um sodann eine ressourcenbezogene Prüf- und Berichtspflicht zu entwickeln.

8.2.3.1 Informationspflichten zur Ressourcennutzung am Beispiel von PRTR

Die Anknüpfung von Informationspflichten zur Ressourcennutzung an das PRTR wurde in der Literatur bereits in Betracht gezogen.[1299] Ressourcenbezogene Informationspflichten sind jedoch der E-PRTR-Verordnung nicht zu entnehmen. Fraglich ist, ob die 11. BImSchV ein Anknüpfungspunkt für eine solche Berichtspflicht sein könnte. Sie enthält bisher keine direkten ressourcenbezogenen Berichtspflichten. Aus verschiedenen Angaben können jedoch in gewissem Umfang auch Informationen über den Ressourcenverbrauch gewonnen werden. So wird der Emissionsfaktor gemäß § 2 Nr. 2 der 11. BImSchV als das Verhältnis der Masse der Emissionen zu der Masse der erzeugten oder verarbeiteten Stoffe, der eingesetzten Brenn- oder Rohstoffe oder der Menge der eingesetzten oder umgewandelten Energien definiert. Der Ermittlung des Emissionsfaktors ist somit die Masse der eingesetzten Brenn- und Rohstoffe zugrunde zu legen. Folglich müssen diese Daten für die genehmigungsbedürftige Anlage vom Betreiber erhoben werden.[1300] Außerdem müssen die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen Energie- und Massenbilanzen, d.h. Gegenüberstellungen der eingesetzten Energien und der Brenn- und Arbeitsstoffe mit den umgewandelten Energien, den erzeugten Stoffen, den entstehenden Abfällen sowie den Emissionen, aufstellen. Über diese Energie- und Massenbilanzen nach § 2 Nr. 3 und § 5 Abs. 1 Nr. 2 der 11. BImSchV sind im begrenzten Umfang auch Rückschlüsse auf Massenströme möglich.[1301] Darüber hinaus sieht der Anhang zur 11. BImSchV vor, dass in die Emissionserklärung auch Angaben zu emissionsrelevanten gehandhabten Stoffen aufzunehmen sind. Anzugeben sind jedoch nur die Stoffe (z.B. Steinkohle, Erdgas), aus denen unmittelbar auf die von den Anlagen ausgehenden Emissionen geschlossen werden kann oder die für die Aufstellung einer Massenbilanz erforderlich sind. Die Verwendungsart dieser Stoffe (z.B. verbrannter Brennstoff, Einsatzstoff, Produkt) ist ebenfalls anzugeben. Auch hieraus sind Rückschlüsse auf die Art und die Höhe des Ressourcenverbrauchs des Betreibers möglich. Ungünstige Energie- und Massenbilanzen können die Unternehmen motivieren, nach Möglichkeiten zu suchen, diese zu vermindern.[1302] Energie- und Massenbilanzen werden allerdings nicht über das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister erfasst, da die E-PRTR-Verordnung die Meldung dieser Daten nicht vorsieht. Die E-PRTR-Verordnung verpflichtet die Betreiber nur, Daten über Emissionen, Abfälle und die Verbringung von Schadstoffen im Abwasser zu melden.

1298 S. zum Beispiel die Berichtspflichten REACH und RPTR, die jeweils von Mengenschwellen abhängig sind, s. auch Ingerowski, Die REACH-VO, 2009, 369.

1299 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 75, 146; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 236.

1300 S. hierzu auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 236.

1301 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 75; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 236.

1302 So bereits Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 75.

Allerdings kann der Inhalt der Emissionserklärung nach § 27 Abs. 3 Satz 1 BImSchG auf Antrag einem Dritten bekannt gegeben werden, sofern dadurch nicht Rückschlüsse auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse gezogen werden können. Für die von der 11. BImSchV erfassten genehmigungsbedürftigen Anlagen könnten diese ressourcenbezogenen Aspekte gegebenenfalls geschärft werden.

Aus Sicht des Ressourcenschutzes könnte auch das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister einen Anknüpfungspunkt für eine ressourcenbezogene Berichtspflicht bilden. Im Gegensatz zur 11. BImSchV verlangt die E-PRTR-Verordnung, dass die Daten öffentlich zugängig sind. Daher wurde bereits vorgeschlagen, das PRTR in die Richtung eines Registers für Ressourceninanspruchnahme weiterzuentwickeln.[1303]

Empfohlen wurde, § 2 Abs. 2 PRTR-G um einen Abs. 2a zu ergänzen, der sich zumindest mit dem Rohstoffeinsatz in der Anlage befassen soll.[1304] Dies hätte weitere Änderungen zur Folge. Das Umweltbundesamt wäre damit in die Lage versetzt, Informationen zum Rohstoffeinsatz in genehmigungsbedürftigen Anlagen in das PRTR einzustellen. Allerdings sei auch zu bedenken, dass durch diese Vorgehensweise Deutschland einen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Mitgliedstaaten erleiden und diese Datenmeldung und -verarbeitung erheblichen Aufwand bereiten würde. Außerdem müsse der Anreiz für die Unternehmen, ihre Ressourcen- oder Stoffströme offenzulegen, im Zusammenhang mit der Verpflichtung zur Information über Abfallmengen sowie die Mengen emittierter Schadstoffe gesehen werden. Für den Bürger würde ein „rundes Bild über die Stoffströme relevanter Ressourcen“ entstehen. Dieser sei jedoch in erster Linie an Informationen zu Umweltbelastungen in seinem Umfeld interessiert und weniger an dem Ressourcenverbrauch benachbarter Unternehmen.

Allerdings könnte schon ein ganz anderer Aspekt gegen eine Einführung eines § 2 Abs. 2a Entwurf-PRTR-G sprechen. Nach § 1 PRTR-G gilt dieses Gesetz für Betriebseinrichtungen im Sinn von Art. 2 Nr. 4 der E-PRTR-VO in der jeweils geltenden Fassung, in denen eine oder mehrere der in Anhang I der E-PRTR-VO genannten Tätigkeiten ausgeübt werden. Die durch das Umweltbundesamt an das Register und die Europäische Kommission zu übermittelnden Informationen werden in § 2 Abs. 2 des PRTR-G aufgeführt. Hierbei wird über § 2 Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2 PRTR-G ein direkter Bezug zu den in Art. 5 Abs. 1 E-PRTR-VO zu berichtenden Freisetzungen und Abfällen hergestellt. Auch die restlichen Nummern weisen einen Bezug zur E-PRTR-Verordnung auf.

Ausweislich der Gesetzesbegründung dient das PRTR-G dem Erlass der erforderlichen ergänzenden Durchführungsbestimmungen im Hinblick auf die im PRTR-Protokoll und in der E-PRTR-Verordnung enthaltenen ausfüllungsbedürftigen Regelungen zur Ausgestaltung des mitgliedstaatlichen Vollzugs. Zur Vereinfachung wird ausschließlich auf die den zuständigen Behörden bereits auf der Grundlage der in der E-PRTR-Verordnung geregelten Berichtspflichten vorliegenden Informationen zurückgegriffen. „Das nationale Register wird eingerichtet, ohne dass Betreibern Berichtspflichten oder Verwaltungsaufwand auferlegt werden, die nach dem EG-Recht nicht erforderlich sind.“[1305] Zwar verfolgt der Gesetzgeber damit in erster Linie ein „schlankes Konzept“, gleichzeitig ist dieser Begründung jedoch auch zu entnehmen, dass er sich für das nationale Register erweiterte Berichtspflichten vorstellen könnte, auf eine Regelung jedoch zunächst verzichtet hat. Insofern könnte für das nationale Register darüber nachgedacht werden, eine Regelung zur Veröffentlichung ressourcenbezogener Aspekte aufzunehmen. Allerdings regelt § 2 Abs. 2 PRTR-G nur die Verpflichtung für das Umweltbundesamt, welche Daten in das Register einzustellen sind. Die Pflicht zur Erhebung der Daten wird im PRTR-G nicht angesprochen und müsste fachgesetzlich geregelt werden.

[1303] So schon Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 146.

[1304] S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 412.

[1305] BT-Drs. 16/3756, 10.

Einen Ansatzpunkt hierfür bietet die Einführung einer immissionsschutzrechtlichen Prüf- und Berichtspflicht. Würde in § 5 BImSchG künftig eine Grundpflicht zur effizienten und sparsamen Rohstoffverwendung für genehmigungsbedürftige Anlagen eingeführt,[1306] müsste auch die Ermächtigungsgrundlage in § 7 BImSchG um die Steuerung dieser Grundpflicht erweitert werden.[1307] Durch eine Rechtsverordnung könnte eine Liste mit verbotenen oder einzuschränkenden Einsatzstoffen erlassen werden. Verboten oder nur noch eingeschränkt zulässig könnten Einsatzstoffe beispielsweise aufgrund des kritischen Gesamtzustands (z.B. Seltene Erden) sein, soweit Substitute vorhanden sind, die technisch möglich und zumutbar nutzbar wären. Insoweit könnte die Rechtsverordnung auch regeln, dass zur Erfüllung der neuen Betreiberpflicht Informationen über bestimmte Rohstoffe und ihre Verwendungsmengen zu erheben sind. Diese Daten könnte, wenn § 2 Abs. 2 PRTR-G entsprechend ergänzt würde, das Umweltbundesamt in das nationale PRTR einstellen.

8.2.3.2 Informationspflichten zur Ressourcennutzung im Rahmen von EMAS

EMAS ist nicht nur ein Instrument zur Informationsgenerierung. Vielmehr ist diese Informationserhebung und -verarbeitung in ein umfassenderes betriebsorganisatorisches Instrument integriert. Seit 1995 können EMAS-Unternehmen überaus positive Auswirkungen auf den Ressourcenschutz vorweisen. EMAS-Studien[1308] haben gezeigt, dass bei EMAS-Unternehmen die systematische Überprüfung aller eingesetzten Ressourcen und die Offenlegung diesbezüglicher Daten im Vordergrund stehen.[1309] Das EMAS-System schafft die notwendigen Rahmenbedingungen und Strukturen in den Organisationen, die einen erhöhten Ressourcenschutz fördern.[1310] EMAS stärkt durch die öffentlich zugängliche Umwelterklärung die Eigenverantwortung der Unternehmen, die durch externe Umweltgutachter geprüft wird. Strenge Prüfmaßmaßstäbe und Druck von außen können somit zur Verminderung der Inanspruchnahme von Ressourcen führen.[1311] Die Verwendung des EMAS-Logos zeigt, dass die Organisationen sich umweltbewusst verhalten[1312] und auch Maßnahmen zur Ressourcenschonung ergreifen. Die EMAS-III-Verordnung fokussiert nochmals Ressourcenschutzaspekte über die Einführung von Kernindikatoren. Die ressourcenbezogenen Kennzahlen werden unternehmensspezifisch erfasst und ermöglichen, die Einhaltung der Umweltvorschriften zu prüfen und – neben anderen Umweltbereichen – die Ressourcenschonung kontinuierlich zu verbessern. Die betriebsinterne Nutzung und die externe Darlegung der ressourcenbezogenen Daten in der EMAS-Umwelterklärung tragen dazu bei, die Leistungen der Materialeffizienz neben den anderen Kernindikatoren in Leistungskennzahlen als einheitliche sinnvolle vergleichbare Bezugsgrößen darzustellen. Der Vergleich der Umweltverbesserung ist dadurch nicht nur innerhalb der eigenen Organisation möglich, sondern auch innerhalb einer Branche.

Damit kann EMAS als effektives Instrument in Bezug auf die Verbesserung des Ressourcenschutzes und vor allem der Ressourceneffizienz eingeordnet werden. Da die Mitarbeiter der Organisation die Einsatzmaterialien und die betrieblichen Abläufe sehr gut kennen und damit eine große Sachnähe aufweisen, können die Selbststeuerungskräfte der Organisation sehr gezielt für eine Verbesserung der

---

1306 S. den Vorschlag in Kap. 5.2.2.

1307 S. den Vorschlag in Kap. 5.2.4.

1308 S. z.B. UBA , EG-Umweltaudit in Deutschland. Erfahrungsbericht 1995 bis 1998, 1999; Vernon/Peacock/Belin/Ganzleben/Candell, Study on the Costs and Benefits of EMAS to Registered Organisations, 2009; Steyrer/Simon, in: UBA , EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012.

1309 So bereits das Europäische Parlament und der Rat, s. Erwägungsgrund 7 EMAS III.

1310 S. hierzu Steyrer/Simon, in: UBA, EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012, 34.

1311 Die durchgeführte Studie zeigt, dass die Unternehmen sowohl technische als auch nicht technische Maßnahmen zur Verbesserung der Energie- und Ressourceneffizienz ergreifen. Dabei unterscheiden sich ressourceneinsparende Maßnahmen beim nicht-produzierenden Gewerbe und produzierenden Gewerbe. Die großen Organisationen und Organisationen aus dem produzierenden Gewerbe weisen mehr Potential zur Ressourcenschonung auf als kleine Organisationen und nicht-produzierendes Gewerbe, s. Steyrer/Simon, in: UBA, EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012, 30 ff.

1312 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 44, 77.

Ressourceninanspruchnahme eingesetzt werden.[1313] Auch das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm bewertet das Umweltmanagementsystem EMAS als ein geeignetes System für die Analyse des Ressourcenverbrauchs von Prozessen und Produkten, „da es stringent strukturiert ist und zahlreiche, auch branchenspezifische Leitfäden die Arbeit erleichtern". Weitere Vorteile ergeben sich dadurch, dass das Instrument nunmehr weltweit anwendbar ist und außerdem alle Anforderungen der DIN EN ISO 14001 abdeckt und in vielfacher Hinsicht sogar darüber hinausgeht.[1314] Im Ergebnis gewährleistet das Verfahren zur Registrierung, externen Überprüfung und Einbindung der zuständigen Umweltbehörden die Glaubwürdigkeit und Transparenz.[1315]

EMAS ist für die teilnehmende Organisation mit einem gewissen Aufwand verbunden. Der Nutzen für die Organisation und die Umwelt und damit auch für den Ressourcenschutz dürfte diesen Aufwand jedoch im Regelfall überwiegen.[1316] Zusätzlich wird durch das freiwillige Instrument EMAS die Eigenverantwortung und Selbstbestimmung der Organisation gestärkt. Es soll daher diejenigen belohnen, die über die gesetzlichen Anforderungen hinaus in ihrer Organisationstätigkeit alle sie betreffenden Umweltaspekte kontinuierlich berücksichtigen.[1317] Vor diesem Hintergrund genießen EMAS-Anwender gewisse Privilegien.[1318]

Trotz dieses ressourcenschützenden Effekts hätte EMAS Potenziale, noch stärker die Ressourcenschonung zu fördern. Zurzeit müssen Unternehmen nach Anhang IV einen jährlichen Massenstrom der verschiedenen Einsatzmaterialien vorlegen. Es wäre zu empfehlen, ressourcenbezogene Angaben nach EMAS III um Informationen zu erweitern, die beispielsweise darüber Auskunft geben, wo das Unternehmen die Einsatzstoffe einkauft. Die Unternehmen müssten nachweisen, dass verwendete Rohstoffe nicht unkontrolliert und ohne Berücksichtigung des Umweltschutzes abgebaut wurden. Die Ressourcenschonung könnte außerdem gefördert werden, indem Unternehmen alternative Techniken (ressourceneinsparende Techniken) und Stoffe prüfen und einsetzen.

8.2.3.3 Informationen zur Ressourcennutzung im REACh-System

Die REACh-VO zielt nicht auf Ressourcenschutz. REACh dient vielmehr der Risikoreduzierung in der Verwendung von Chemikalien und damit der Stoffsicherheit. Dies soll vor allem durch eine Verbesserung der Datenbasis und der Informationen über eine Vielzahl von chemischen Stoffen, deren Gemische und Erzeugnisse erreicht werden. Auf Grund dieser unterschiedlichen Zielsetzung scheidet eine schlichte Erweiterung dieses Systems auf den Ressourcenschutz aus. Eine Ergänzung von Vorschriften in der REACh-Verordnung um den Begriff „Ressourcenschutz" ist daher ebenso wenig sinnvoll wie die Ersetzung des Begriffs „gefährlich" durch „ressourcenintensiv".

Dennoch kann die REACh-VO als Vorbild für ein System herangezogen werden, das über mehrere Stufen des Produktionsprozesses hinweg und unter Berücksichtigung vieler unterschiedlicher Akteure zum einen ein arbeitsteiliges System der Informationsgewinnung und -verbreitung und zum anderen ein System der Substitution nicht erwünschter Stoffe etabliert. Eine solche Übertragung des REACh-Systems auf die Ressourcennutzung und Ressourcensubstitution ist bereits in der Vergangenheit[1319]

1313 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 253.

1314 S. zu den wesentlichen Unterschieden zwischen EMAS und ISO 14001 Umweltgutachter Ausschuss, Systematisches Umweltmanagement mit EMAS Mehrwert schaffen – Die Unterschiede zwischen EMAS und ISO 14001, Mai 2013.

1315 Erwägungsgrund 20 EMAS III.

1316 S. die Entscheidungsgründe der Organisationen bei Steyrer/Simon, in: UBA, EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012, 14 ff.

1317 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 77.

1318 Oexle, in: Hauschka, Corporate Compliance, 2. Aufl. 2010, § 40 Rn. 38; Umfassende Informationen über die von Bund und Ländern administrativen und finanziellen Erleichterungen (etwa Gebührenreduzierungen in Verwaltungsverfahren, ordnungsrechtliche Überwachungserleichterungen) sind zu finden unter http://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/EMAS_Foerderung_ und_Privilegierung.pdf.

1319 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 110.

angedacht worden, ohne dass allerdings konkrete Umsetzungsvorschläge in das deutsche Recht unterbreitet wurden.

Die Übertragung des Systems der Informationsgewinnung und -verbreitung auf Rohstoffe muss zwei Aspekte berücksichtigen. Zum einen sind Informationen zu Ressourcen und Stoffströmen zu generieren, durch die bestimmt werden kann, welche Ressourcen oder Rohstoffe durch welche anderen Stoffe mit welchen Auswirkungen substituiert werden können oder – aufgrund nur noch geringer Vorkommen – ersetzt werden müssen. Zum anderen sind Prüf- und Substitutionspflichten für die verschiedenen Stufen des Verarbeitungsprozesses festzulegen. Für die Bestimmung der Pflichten zur Informationsgenerierung und Informationsbereitstellung und für die Festlegung von Prüf- und Substitutionspflichten kann das REACh-System eine Orientierungsfunktion übernehmen, aber nicht einfach oder leicht abgewandelt übernommen werden. Vielmehr müssen hierfür die Stufen des Produktionsprozesses und die jeweilige Rolle der unterschiedlichen Akteure, ihre Handlungsmöglichkeiten und Belastungsgrenzen sowie die Möglichkeiten des Zusammenspiels zwischen ihnen für das Thema Ressourcenschutz und Substitution eigenständig ermittelt und bewertet werden.

Die Europäische Kommission[1320] hat eine Liste mit 14 Rohstoffen[1321] erstellt, die einerseits hohe Bedeutung für die Wirtschaft haben, anderseits mit Versorgungsengpässen verbunden sind. Diese Aufzählung zeigt auch, dass einige Rohstoffe sehr schwer ersetzbar sind. Eine Substitutionspflicht wird hierfür derzeit kaum begründet werden können. Deswegen sollte bezugnehmend auf ressourcenschonende Aspekte primär eine Datenbasis über diese Rohstoffe geschaffen werden. Informationspflichten zur Nutzung kritischer Rohstoffe könnten dazu beitragen, ihre Verwendung sichtbar zu machen und ihre Rückgewinnung zu fördern.[1322]

In Zusammenarbeit mit der Industrie könnten Rohstoffe oder Rohstoffgruppen identifiziert werden, die bereits jetzt durch Alternativrohstoffe und -technologien ersetzt werden könnten. Für diese Rohstoffe könnte eine Anforderung formuliert werden, dass zunächst über die Verwendung und den Einsatz berichtet werden muss. Sodann könnte innerhalb eines festzulegenden Zeitraums eine Kennzeichnungspflicht und später eine Substitutionspflicht eingeführt werden.

8.2.3.4 Andere Informationsmöglichkeiten bezogen auf die Ressourcennutzung

Um Informationen zur Ressourcennutzung zu generieren, könnten weitere Instrumente eingesetzt werden. Möglich wäre die Einführung von nationalen Kennzeichnungspflichten oder die Erweiterung der Anforderungen der Ökodesign-Richtlinie auf europäischer Ebene. Auch könnte versucht werden, verstärkt Selbstverpflichtungen für bestimmte Branchen in Bezug auf die Ressourcennutzung zu initiieren.[1323]

Kennzeichnungspflichten[1324] könnten ressourcenbezogen oder rohstoffbezogen ausgestaltet werden. Das Instrument bietet die Möglichkeit, für den Verbraucher unmittelbar sichtbar zu machen, dass das Produkt rohstoffintensiv hergestellt wurde oder Rohstoffe verwendet wurden, deren Knappheit nachgewiesen ist oder bei deren Gewinnung hohe Umweltbelastungen entstehen.[1325] Es wäre aber auch

---

1320 Europäische Kommission, Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze, KOM(2011) 25 endgültig, Anhang, 25.

1321 Antimon, Beryllium, Kobalt, Flussspat, Gallium, Germanium, Graphit, Indium, Magnesium, Niob, Metalle der Platingruppe, Seltene Erden, Tantal und Wolfram.

1322 Der Vorschlag folgt in 8.2.3.5.

1323 S. hierzu in Kap. 9.

1324 § 124 UGB-KomE enthielt Vorgaben über das Umweltsiegel. Das Umweltsiegel sollte nach § 124 Abs. 1 Satz 1 UGB-KomE Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen verliehen werden, wenn diese eine besonders umweltschonende, für ihre Güte wesentliche Eigenschaften aufweisen oder auf besonders umweltschonende Weise hergestellt oder gewonnen wurden.

1325 Dem könnten Mindeststandards oder eine materialspezifische Mindestquote für den Anteil an Sekundärmaterial zugrunde liegen. Die genauen Mindeststandards könnten z.B. in der EU-Ökodesign-Richtlinie umgesetzt werden. s. hierzu Wuppertal Institut , MaRess, 2010, Papier 7.8., 10.

eine positive Kennzeichnung in der Form denkbar, dass das Produkt aus Alternativrohstoffen hergestellt wurde oder „ressourceneffizient“ ist.[1326] Es wurde bereits vorgeschlagen, dass das Umweltzeichen „Blauer Engel“ thematisch stärker konturiert werden könnte, vor allem auch im Themenfeld „Schutz der Ressourcen“ („Ressourcenengel“).[1327] Insofern könnte das Umweltzeichen „Blauer Engel“ an neue Anforderungen angepasst und weiterentwickelt werden. In Bezug auf den Ressourcenschutz wird auch die Einführung eines Ressourcensiegels vorgeschlagen, das sich vom „Blauen Engel“ abheben und nicht in dieses Konzept integriert werden sollte. Ein Ressourcensiegel könnte viel konkreter den Ressourcenbezug ausdrücken, als es der „Blaue Engel“ auch bei Änderung seiner Anforderungen kann. Es könnte konkreter auf Rohstoffverbrauch, Sekundärrohstoffgehalt, genutzte Substitutionsmöglichkeiten oder etwaige Recyclingeigenschaften eines Produkts abstellen.[1328] In jedem Fall sollte dieses Ressourcensiegel gesetzlich verbindlich ausgestaltet sein.[1329] Grundsätzlich ist dem Vorschlag zuzustimmen. Eine solche gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnungspflicht hätte eine deutlich stärkere Steuerungswirkung als eine freiwillige staatliche Kennzeichnungsmöglichkeit. Damit könnte der Gesetzgeber den Ressourcenschutz hervorheben und stärker betonen. Zwar werden dadurch die Zahl der Kennzeichen und damit die Gefahr der Verwechslung und Unübersichtlichkeit erhöht. Wenn jedoch sorgfältig beachtet wird, dass ein neu geschaffenes Ressourcenzeichen mit bereits existierenden Kennzeichnungen sich von vergleichbaren Zeichen ausreichend unterscheidet, wären die Vorteile größer als das Risiko. Notwendig wäre außerdem, die Kennzeichnungspflicht auf die Ressourcen oder Rohstoffe zu beschränken, die aufgrund eindeutiger Datenlage als knapp eingestuft wurden oder bei denen die Nachfrage in nächster Zeit stark steigen wird.[1330]

Zu prüfen wäre aber auch, ob auf europäischer Ebene Ressourcenschutz im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie adressiert werden sollte. Aufgrund des produktbezogenen Ansatzes der Ökodesign-Richtlinie wurde bisher bei den eingeführten Durchführungsmaßnahmen in erster Linie auf die Energieeffizienz abgestellt. Die Europäische Kommission arbeitet an einer Identifizierung und Berücksichtigung von Ökodesign-Anforderungen zu Materialeffizienz.[1331] Allerdings wird der Ressourcenaspekt auch „nur“ produktbezogen ausgestaltet werden. Er ist davon abhängig, welche Produkte oder Produktgruppen von der Europäischen Union einer Durchführungsmaßnahme unterworfen werden. Auch die Energiekennzeichnungspflichten auf europäischer Ebene knüpfen an unterschiedliche Produkte an und bieten damit keinen Ansatzpunkt für eine umfassende Ressourcennutzungskennzeichnung.

Der Verzicht auf die Verwendung bestimmter Rohstoffe oder die Produktion ressourcenintensiver Produkte könnte auch über Selbstverpflichtungen der entsprechenden Branche verwirklicht werden. Die Selbstverpflichtung könnte lauten „Wir verpflichten uns bis zum Jahr X den Rohstoff Y gegen Alternativstoffe, die ressourcensparsam und umweltfreundlich gewonnen wurden, auszutauschen“. Die

---

1326 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 349, stellen dar, dass die Ressourceneffizienz als Beispiel für ein „credence good“ angeführt werden könnte. Dann könnten Produkte mit „ressourceneffizient“ gekennzeichnet werden. Die Kennzeichnung könnte sich entweder auf den gesamten Lebenszyklus oder lediglich auf einzelne Produktionsphasen wie zum Beispiel die Herstellung beziehen, wobei alle verwendeten Rohstoffe zu nennen wären. Denkbar wäre auch die Produkte zu kennzeichnen, die überwiegend aus Sekundärrohstoffen bestehen (Recycling- Produkte).

1327 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 350.

1328 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 355.

1329 Zur berücksichtigenden verfassungsrechtlichen Problematik s. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 355 ff.

1330 DERA, Rohstoffinformationen Deutschland - Rohstoffsituation 2011, 2012.

1331 Die EU-Kommission hat kürzlich die Methode für das Ökodesign energieverbrauchsrelevanter Produkte um wichtige Indikatoren erweitert, wie Rezyklierbarkeit, Anteil recycelter Materialien, Lebensdauer und Gehalt an kritischen Matrialien. Mit dem Endbericht (s. http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/105) wurde auch ein Leitfaden (s. http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/106), Testberichte für Fernseher und Waschmaschinen (s. http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/107) sowie ein „Ecodesign EcoReport Tool 2013“ (s. http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/108) auf offiziellen Internetseiten der EU-Kommission veröffentlicht.

Branche hätte es damit selbst in der Hand, die Voraussetzungen für den Ersatz zu bestimmen und könnte dies durch eine zeitliche Streckung auch weitgehend nach ihren Interessen gestalten.[1332]

8.2.3.5 Prüf- und Berichtspflichten für Rohstoffe

Ein effektiver Ressourcenschutz und ein solides Ressourcenmanagement erfordern zunächst Informationen über die Inanspruchnahme der Rohstoffe und Ressourcen. Liegen diese vor, können weitere Maßnahmen an die Verwendung der Rohstoffe geknüpft werden. Zunächst müssten deshalb ressourcenbezogene Prüf- und Berichtspflichten sowie hierfür notwendige Verfahrensvorschriften erlassen werden. Hieran anknüpfend könnten sodann gegebenenfalls behördliche Maßnahmen bei Nichteinhaltung der Pflichten sowie Vergünstigungen bei der Einhaltung oder Erfüllung bestimmter ressourcenschützender Ziele festgeschrieben werden. Es sollten ebenfalls alle Möglichkeiten zur Substitution in Betracht gezogen werden, soweit Substitute vorhanden sind und wirtschaftlich zumutbar eingesetzt werden können.

Der Inhalt der Prüf- und Berichtspflichten könnte zunächst darin bestehen, die verwendeten Rohstoffe zu dokumentieren. Das Ziel der Erhebung solcher Informationen sollte primär beim Verfolgen des Verbrauchs bestimmter Rohstoffe (bezogen auf Art und Menge der Rohstoffe), dem Einsatz in den Produkten, der Rückgewinnung der Rohstoffe und zuletzt gegebenenfalls bei den Substitutionsmöglichkeiten liegen. Vor allem wäre die Prüf- und Berichtspflicht relevant für die produzierenden Branchen. Alle Rohstoffe unter eine Prüf- und Berichtspflicht zu stellen, wäre jedoch unverhältnismäßig. Mögliche Kriterien, an denen die neu zu schaffende Pflicht ansetzen sollte, könnten der kritische Gesamtzustand eines Stoffes und geringe Rückgewinnungsquoten sein.

Beispielsweise sind derzeit Seltene Erden, die für viele Hightech-Produkte unentbehrlich sind, schwer substituierbar,[1333] allerdings sind auch die Recyclingquoten sehr gering.[1334] Neodym, Praseodym und Dysprosium werden beispielsweise bei leistungsstarken Dauermagneten in Massenprodukten wie Lautsprechern und Kopfhörern verwendet, die oft über den Hausmüll entsorgt oder in den Haushalten gelagert werden.[1335] Damit gehen einerseits wertvolle Rohstoffe, die bereits gefördert wurden, der Industrie verloren, andererseits erfordert mangelndes Recycling einen Abbau neuer Rohstoffe, um die Industrie mit diesen weiterhin zu versorgen. Auch der wesentliche Teil anderer Seltener Erden liegt bei der Verwendung in Elektrogeräten.[1336] Die Seltenen Erden werden heute überwiegend in China abgebaut.[1337] Das Land verfügt jedoch über lediglich 38 Prozent der Reserven.[1338] Die wichtigsten Lagerstätten außerhalb Chinas liegen in den Vereinigten Staaten, Australien und den Staaten der ehemaligen Sowjetunion.[1339]

Um die Notwendigkeit des Imports Seltener Erden zu reduzieren, sollte die Kreislaufwirtschaft für diese Rohstoffe optimiert werden. Dabei sollte auch beachtet werden, dass viele Produkte oder Zulieferteile bereits mit diesen Stoffen als Inhalt auf den europäischen Markt gelangen. Zurzeit findet kein industrielles Recycling von Permanentmagneten statt.[1340] Um hierfür jedoch ein effektives Recyclingsystem aufzubauen, wären zunächst Informationen darüber erforderlich, welche Elektro- und Elektronikgeräte derartige Magneten enthalten. Der Adressat für diese Prüf- und Berichtspflicht wäre somit

---

1332 Zu Möglichkeiten und Grenzen von Selbstverpflichtungen s. Kap. 9.

1333 Europäische Kommission, Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze, KOM(2011) 25 endgültig, Anhang, 25.

1334 S. Liedtke/ Elsner, Seltene Erden, Commodity Top News, Nr. 31, 2009, 6.

1335 S. Westphal/Kuchta, Permanentmagnete in Elektronikgeräten. Möglichkeiten und Grenzen bei der Erfassung und dem Recycling, 2012.

1336 S. Westphal/Kuchta, Permanentmagnete in Elektronikgeräten. Möglichkeiten und Grenzen bei der Erfassung und dem Recycling, 2012.

1337 Aber auch in Australien, USA und Kanada werden seltene Erden gewonnen, s. Schneider, Die geheimen Schätze unserer Erde. Abrufbar unter: http://www.wissen.de/seltene-erden.

1338 S. Schüler, Seltene Erden – Daten & Fakten, Hintergrundpapier Seltene Erden, 2011.

1339 S. Schüler, Seltene Erden – Daten & Fakten, Hintergrundpapier Seltene Erden, 2011.

1340 S. hierzu und zu den nachfolgenden technischen Ausführungen Westphal/Kuchta, Permanentmagnete in Elektronikgeräten. Möglichkeiten und Grenzen bei der Erfassung und dem Recycling, 2012.

der Hersteller. Da er das Produkt zusammenstellt, verfügt er über die Informationen zu den Bestandteilen und Werkstoffen in dem Elektrogerät. Bezieht er die Magneten von einem Zulieferer, müsste dieser verpflichtet werden, den Anteil von Seltenen Erden und weiteren kritischen Rohstoffen anzugeben. Damit wäre ähnlich dem REACh-System der jeweilige Hersteller dazu verpflichtet, die in seinem Einflussbereich liegenden Informationen zu liefern. Sind die Informationen bekannt, ist die nächste zu beantwortende Frage, wie diese Stoffe wieder zurückgewonnen werden können und warum ein Recyceln von Permanentmagneten in der Praxis (bisher) kaum verfolgt wird. Hierfür sind gegebenenfalls unterschiedliche Gründe verantwortlich, die jedoch auch in ihrem Zusammenspiel ein Recyceln unter Umständen unattraktiv gestalten. So kann es einerseits an der fehlenden Technik liegen, dass trotz der dann vorliegenden genauen Informationen ein Recycling nicht stattfindet. Andererseits könnte ein Recycling von Kleinstmengen ökonomisch unattraktiv sein. Nicht zuletzt stellt sich auch die Frage, wie groß die Inputmengen des zu recycelnden Stoffes sind und ob dieser in einer Qualität und ausreichenden Menge zurückgewonnen werden kann, dass er ohne größere Aufwendungen in neuen Produkten wieder eingesetzt werden kann.

Die Prüf- und Berichtspflicht könnte als Teil der Produktverantwortung im Bereich des Elektro-und Elektronikgerätegesetzes verankert werden, da hiernach bereits die Hersteller die Verantwortung für ihre Produkte tragen, also dafür, welche Stoffe verwendet werden und wie sie ihre Geräte konstruieren.[1341] Für die Sammlung der Informationen könnte ein elektronisches Produktdatenblatt – ähnlich der Dokumentation bei RoHS und dem Stoffdatenblatt bei REACh – geschaffen werden, das alle nötigen Daten für die Sammlung, Sortierung und Demontage enthalten könnte. Es würde als produktspezifisches Kommunikationsmittel fungieren, da es die Informationen für alle nachgeschalteten Akteure der Wertschöpfungskette, wie Servicestellen, Werkstätten und Erstbehandler, enthält, die diese benötigen, um Seltene Erden zurückzugewinnen. Das Produktdatenblatt würde im Ergebnis die Wiederverwendung der Bauteile oder die Demontagearbeiten erleichtern. Für die Vereinfachung der Demontagearbeiten könnten auch erforderliche Werkzeuge sowie Montageanweisungen in die Informationen integriert werden.[1342]

Zur Erleichterung der Demontagearbeiten und zur Optimierung des Recyclings könnte ein elektronisches Informationssystem, wie beispielsweise ein RFID-System, behilflich sein. So könnten alle erforderlichen Informationen schnell elektronisch erhoben und bereitgestellt werden. Auch wären sie für die autorisierten Benutzer jederzeit abrufbar. Dies setzt allerdings voraus, dass in allen neuen Elektro- und Elektronikgeräten ein RFID-Transponder eingebaut wird,[1343] der die Abfallgegenstände identifiziert und den Zugang zu weiteren Informationen wie dem elektronischen Produktdatenblatt ermöglicht. Dieses könnte die erforderlichen Informationen zu bestimmten Stoffen sowie zur Wiederverwendung oder Verwertung der Teile, die Seltene Erden beinhalten (z.B. Magnete), enthalten, um die bestehenden Informationslücken für gut funktionierende Stoffströme zu schließen. Auf dem Produktdatenblatt könnten außerdem Daten etwa zu Wartung, Alter und Konstruktion[1344] gespeichert werden, die wiederum die Wiederverwendung (Einschätzung der Lebensdauer) und das Recycling erleichtern. Mit dem RFID und dem Produktdatenblatt würde nicht nur eine Transparenz im Stoffstrom geschaffen, die für ein hochwertiges Recycling nötig ist und zur Wiederverwendung beiträgt, sondern zugleich auch Informationen erhoben, welche Stoffe in dem Produkt verwendet werden. Hieran könnten dann Substitutionsbestrebungen ansetzen.

Sinnvoll wäre es, die Prüf- und Berichtspflicht für Geräte, die Seltene Erden beinhalten, für alle Mitgliedstaaten der EU einzuführen, um umfangreiche Informationen über kritische Rohstoffe zu sammeln. Dafür würde auch sprechen, dass durch eine gemeinsame Regelung die Unterschiede in der fi-

---

1341 S. zur abfallrechtlichen Produktverantwortung grundlegend Kap. 6.1.

1342 S. Urban/Roßnagel/Jandt/Löhle/Groh/Wilke, RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, 2011, 60.

1343 S. näher zu den Nutzungsvoraussetzungen Urban/Roßnagel/Jandt/Löhle/Groh/Wilke, RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, 2011, 61.

1344 Urban/Roßnagel/Jandt/Löhle/Groh/Wilke, RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, 2011,18.

nanziellen Belastung der Wirtschaftsbeteiligten vermieden werden und alle Mitgliedstaaten die gleichen Konzepte verfolgen, um nicht die Wirksamkeit des Recycling zu gefährden. Da es hier um ein wichtiges Kriterium der Kreislaufwirtschaft geht, sollte die Prüf- und Berichtspflicht auf der europäischen Ebene festgeschrieben werden.[1345] Art. 15 Abs. 1 Satz 1 WEEE-RL 2012/19/EU (Informationen für die Behandlungsanlagen) bietet hierfür einen Ansatzpunkt. „Um die Vorbereitung zur Wiederverwendung sowie die korrekte und umweltgerechte Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten — einschließlich Wartung, Nachrüstung, Umrüstung und Recycling — zu erleichtern, treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Hersteller Informationen über die Vorbereitung zur Wiederverwendung und die Behandlung für jeden Typ neuer Elektro- und Elektronikgeräte, die erstmals in der Union in Verkehr gebracht werden, innerhalb eines Jahres nach Inverkehrbringen des jeweiligen Geräts kostenlos bereitstellen." Den Informationen muss nach Art. 15 Abs. 1 Satz 2 WEEE-RL zu entnehmen sein, welche verschiedenen Bauteile und Werkstoffe die Elektro- und Elektronikgeräte enthalten und an welcher Stelle sich in den Elektro- und Elektronikgeräten gefährliche Stoffe und Gemische befinden. Die Informationen müssen nach Art. 15 Abs. 1 Satz 3 WEEE-RL entweder als Handbücher oder in elektronischer Form vorhanden sein. Die dargestellte Regelung könnte mit Blick auf die Informationspflicht für Seltene Erden ergänzt werden, so dass klargestellt wäre, dass Informationen darüber erforderlich sind. Denn diese Informationen sind notwendig, um ein hochwertiges Recycling des Gerätes durchzuführen und die Seltenen Erden nicht verloren gehen zu lassen. Es könnte zudem darüber nachgedacht werden, eine Verpflichtung zur elektronischen Bereitstellung der Daten vorzusehen, um den Informationsfluss im gesamten Unionsgebiet effektiver zu gestalten. Dies könnte wiederum durch ein RFID-System gefördert werden. Somit könnte Art. 15 Abs. 1 Satz 2 WEEE-RL wie folgt ergänzt werden:

> „Aus diesen Informationen ergibt sich — soweit dies für die Einrichtungen zur Vorbereitung zur Wiederverwendung und die Behandlungs- und Recyclinganlagen erforderlich ist, damit sie dieser Richtlinie nachkommen können –, welche verschiedenen Bauteile ~~und~~ , Werkstoffe *und Rohstoffe nach der Liste X*[1346] die Elektro- und Elektronikgeräte enthalten und an welcher Stelle sich in den Elektro- und Elektronikgeräten gefährliche Stoffe und Gemische *sowie die in der Liste X aufgeführten Rohstoffe* befinden."

Auch das nationale Recht könnte eine Prüf- und Berichtspflicht für bestimmte Rohstoffe in Elektro- und Elektronikgeräten aufnehmen. Ziel der nationalen Regelung wäre die Generierung von Informationen über die Verwendung von kritischen und umweltrelevanten Rohstoffen und damit verknüpft von Informationen zu deren Rückgewinnung. Nach § 4 ElektroG hat der Hersteller seine Produkte möglichst so zu gestalten, dass insbesondere die Wiederverwendung, die Demontage und die Verwertung von Altgeräten, ihren Bauteilen und Werkstoffen berücksichtigt und erleichtert werden.[1347] Der Hersteller muss also bei der Gestaltung seiner Produkte die Nachnutzungsphasen berücksichtigen. Er sollte auch dazu verpflichtet werden, bereits bei der Konzeption der Produkte über Ressourcenaspekte nachzudenken. Er hat es in der Hand, über die Auswahl der eingesetzten Rohstoffe, die Recyclingfähigkeit zu erhöhen. Gleichzeitig ist es an dieser Stelle auch noch seine Entscheidung, welche Rohstoffe er in welcher Menge einsetzt. Damit bereits auf der Ebene der Produktkonzeption Ressourcenschutz betrieben werden kann, sollte die Informationspflicht zu kritischen oder umweltrelevanten Rohstoffen auch an dieser Ebene anknüpfen und in § 4 ElektroG verankert werden. Die Regelung müsste darauf zielen, dass neue Elektro-und Elektronikgeräte, die die in der Liste X aufgeführten Rohstoffe enthalten, nur in Verkehr gebracht werden dürfen, wenn sie Informationen über die Mengen des jeweiligen Stoffes, die Stelle des Stoffes im Produkt, die verwendeten Technologien und andere für die Demontage und die Verwertung erforderliche Angaben bereitstellen. Damit dürften neue Elektro- und

---

[1345] S. zu Erwägungsgründen in Bezug auf gleiche Konzepte in allen Mitgliedstaaten Erwägungsgrund 6 WEEE-RL.

[1346] Die Konkretisierung der hier genannten Liste muss durch die jeweiligen Fachressorts erfolgen. Hierfür kann an die Liste der Europäischen Kommission über kritische Rohstoffe und sonstige, von fachlicher Seite als nötig angesehene Listen angeknüpft werden.

[1347] S. hierzu näher Kap. 6.2.

Elektronikgeräte nur in Verkehr gebracht werden, wenn sie über ein Produktdatenblatt verfügen. § 4 ElektroG könnte durch einen neuen Absatz 4 ergänzt werden:

> *„Der Hersteller darf neue Elektro-und Elektronikgeräte, die Rohstoffe nach der Liste X enthalten, nur in Verkehr bringen, wenn er ein Produktdatenblatt elektronisch zur Verfügung stellt, das die Mengen des jeweiligen Stoffes, die Stelle des Stoffes im Produkt, die verwendeten Technologien und andere für die Demontage und die Verwertung erforderliche Angaben enthält. Änderungen der Angaben sind unverzüglich vorzunehmen.“*

Der Wortlaut verweist allgemein auf Liste X und ist damit offen formuliert. Sie könnte jeweils an die konkrete Situation angepasst werden. Besteht die Notwendigkeit, weitere Stoffe in die Liste aufzunehmen, muss nicht das Gesetz als solches, sondern nur die in Bezug genommene Liste geändert werden. An die durch die Berichtspflicht ermittelten Informationen könnten weitere Instrumente geknüpft werden. So könnten die Informationen der Festlegung von besonderen Rückgabe- und Sammelquoten sowie spezifischen Quoten für die Rückgewinnung zugrunde gelegt werden.

Der Vorschlag eines § 4 Abs. 4 ElektroG könnte auch ohne Verankerung einer solchen Pflicht auf europäischer Ebene im nationalen Recht umgesetzt werden. Der WEEE-Richtlinie liegt keine Vollharmonisierung zugrunde. Vielmehr enthält sie an verschiedenen Stellen lediglich Mindestanforderungen. Dies gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, selbst geeignete Maßnahmen zur Umsetzung zu ergreifen. Auch die Abfallrahmenrichtlinie würde einer solchen Ausgestaltung im nationalen Recht nicht entgegenstehen, da sie selbst nur einen Rahmen für das Abfallrecht vorgibt, der zum Beispiel für Elektro- und Elektronikgeräte durch die WEEE-RL ausgefüllt wird.[1348] Nach Art. 4 Satz 2 WEEE-RL ergreifen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, damit die im Rahmen der Richtlinie 2009/125/EG festgelegten Anforderungen an die umweltgerechte Gestaltung zur Erleichterung der Wiederverwendung und Behandlung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten angewandt werden. Auch sollen sie sicherstellen, dass die Hersteller die Wiederverwendung von Elektro- und Elektronik-Altgeräten nicht durch besondere Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse verhindern, es sei denn, dass die Vorteile dieser besonderen Konstruktionsmerkmale oder Herstellungsprozesse überwiegen, beispielsweise im Hinblick auf den Umweltschutz und/oder Sicherheitsvorschriften.

Die Ökodesign-RL 2009/125/EG würde nicht beeinflusst, da keine Design-Vorschriften festgelegt, sondern Information zu bestimmten Stoffen erhoben werden. Den Ressourcenansatz der Ökodesign-RL 2009/125/EG könnten die Informationen sogar unterstützen.

Die Informationspflichten stellen keine Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 und 45 AEUV dar, da es sich um keine mengenmäßige Beschränkung handelt. Zwar könnte es sich um eine Maßnahme gleicher Wirkung handeln, weil bei Nichtvorliegen der Informationen das Inverkehrbringen der Produkte verboten ist, allerdings ist diese Maßnahme über Art. 36 AEUV aus Gründen des Umwelt- und Ressourcenschutzes gerechtfertigt.

Um einerseits das Vorhandensein des Produktdatenblattes zu kontrollieren und anderseits eine schnelle Abrufbarkeit der Daten zu gewährleisten, könnte die Verpflichtung, RFID- Transponder oder eine vergleichbare Technik in neue Elektro- und Elektronikgeräte einzubauen sowie die Fortschreibung des elektronischen Systems (RFID-Systems) in § 9 ElektroG niedergelegt werden.[1349] Der neue Absatz 3 des § 9 ElektroG könnte wie folgt lauten:

> *„Jedes neue Elektro-und Elektronikgerät hat der Hersteller mit einem auslesbaren Träger für elektronische Informationen auszurüsten, in dem die in § 4 Abs. 4 genannten Informationen gespeichert werden. Technische Anforderungen werden in einer Verordnung geregelt. Änderungen der Angaben sind unverzüglich vorzunehmen.*

[1348] Erwägungsgrund 4 ABfRRL.
[1349] S. den Vorschlag in AP 2 Kap. I 4.2.3.

Die Prüf- und Berichtspflicht sowie die Verwendung der RFID-Technologie würde dem Hersteller eine Selbstkontrolle über die Verwendung der in der Liste X genannten kritischen und anderen ressourcenrelevanten Rohstoffe ermöglichen. Die vorgeschlagene Verpflichtung gäbe den Behörden zudem die notwendigen Daten in die Hand, um ihre Kontrolltätigkeiten auszuüben. Zuletzt sollten, um die Einhaltung der neuen Prüf- und Berichtspflicht durch den Hersteller sicherzustellen, Sanktionen für die Nichtbefolgung festgelegt werden.

Das neue Instrument würde zusätzliche Kosten und zusätzlichen Personalaufwand verursachen. Es wirkt auf der anderen Seite jedoch zielgenau auf die Ressourcenschonung, indem die Rückgewinnung oder Wiederverwendung knapper und umweltrelevanter Rohstoffe verbessert wird. Die Berichtspflicht erhöht aber auch die Verantwortung des Herstellers. Er muss sich über den Einsatz der in der Liste X genannten Stoffe Gedanken machen.

Der Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete freie Berufsausübung lässt sich damit rechtfertigen, dass es bei der Informationsverpflichtung nur um die Rohstoffe geht, die kritisch oder umweltrelevant sind und die gewonnenen Informationen den Interessen des Gemeinwohls dienen. Ebenfalls sind solche Informationen zur Verwirklichung des Art. 20a GG erforderlich, namentlich um Ressourcenschutz und Ressourcenschonung zu gewährleisten. Im Ergebnis würden die vorgeschlagenen Regelungen zu mehr Transparenz in der Rohstoffindustrie führen.

9 Unternehmerische Selbstverpflichtungen

Gesetzgebung und Gesetzesvollzug setzen Wissen und Macht voraus. Vielfach – gerade auch im Aufgabenfeld des Ressourcenschutzes – sind die gesellschaftlichen ebenso wie die technisch-wirtschaftlichen Verhältnisse so komplex und dynamisch, dass weder der Gesetzgeber noch die Vollzugsbehörden über ausreichendes Wissen verfügen, um verbindliche Vorgaben im Allgemeininteresse setzen und durchsetzen zu können. Vielfach sind aber auch die Machverhältnisse so, dass sie eine problemlose Durchsetzung der durch Gesetz festgestellten Allgemeininteressen erschweren oder verhindern. In solchen Konstellationen wäre es sehr hilfreich, wenn die Regelungsadressaten – im Ressourcenschutz vorwiegend Unternehmen – von sich aus sich so verhalten würden, wie es im Allgemeininteresse liegt. Dann wären Gesetzgebung und Gesetzesvollzug überflüssig. Doch kann sich kein Staat darauf verlassen, dass Unternehmen sich immer so verhalten. Ob er sich darauf verlassen kann, wenn sich Unternehmen und Verbände selbst verpflichten, eigenständige Regeln des Ressourcenschutzes einzuhalten, ist der Untersuchungsgegenstand dieses Kapitels.

Hierzu erläutert es den Begriff und die Bedeutung von Selbstverpflichtungen (9.1) und stellt Modelle für Selbstverpflichtungen vor (9.2). Anschließend wendet es diese Modelle auf den Bereich des Ressourcenschutzes an und bewertet ihre Vor- und Nachteile (9.3). Danach untersucht es die rechtlichen Bedingungen von Selbstverpflichtungen und ihre Kohärenz mit bestehenden Regelungen und unterbreitet Vorschläge, wie mögliche Hemmnisse zu beseitigen sind (9.4). Schließlich werden allgemeine Vorschläge erarbeitet, wie eine sorgfältige Konstruktion von Selbstverpflichtungen in Verbindung mit dem Ordnungsrecht gestaltet sein kann (9.5). Hierfür werden Vorschläge zur verfahrensrechtlichen Anerkennung von Selbstverpflichtungen und Handlungsmöglichkeiten bei ihrer Nichteinhaltung erarbeitet. Außerdem werden Vorschläge hinsichtlich Recyclingquoten für Produkte sowie Prüf- und Berichtspflichten dargestellt und bewertet.

Das Ergebnis ist eine abstrakte Darstellung der Verknüpfung des Ordnungsrahmens mit Selbstverpflichtungen der Wirtschaft sowie konkrete Vorschläge für die Einbettung unternehmerischer Selbstverpflichtungen im Ressourcenschutzrecht.

9.1 Selbstverpflichtungen als Instrument des Ressourcenschutzes

Bevor Selbstverpflichtungen als Instrument des Ressourcenschutzes bewertet werden können, soll der Begriff der Selbstverpflichtungen sowie die Bedeutung dieses Instruments erläutert werden.

9.1.1 Der Begriff der Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtungen sind als „rechtlich unverbindliche Zusagen von Unternehmen oder Unternehmensverbänden gegenüber dem Staat“ zu verstehen, „die die Erreichung bestimmter umweltpolitischer Ziele durch konkrete umweltverbessernde Maßnahmen zum Gegenstand haben“.[1350] Selbstverpflichtungen können im Rahmen eines Vertrags vereinbart oder einseitig erklärt werden. Sie können von einzelnen Unternehmen, Unternehmensverbünden oder einem Branchen- oder Wirtschaftsverband abgegeben werden. Sie können für das Gebiet einer Region, eines Landes, der Bundesrepublik Deutschland oder der Europäischen Union ausgesprochen werden.[1351]

Selbstverpflichtungen sind im Hinblick auf ihre Wirkungsweise flexible, informationelle und kontextbezogene Instrumente.[1352] Sie setzen in hohem Maß Konsens, Information und Organisation voraus.[1353] Als informationelles Instrument folgen Selbstverpflichtungen den durch den Staat vorskizzierten Umweltzielen und informieren über das von den Unternehmen erwartete Verhalten. Sie gehören zudem zu den kontextorientierten Instrumenten, die prozedurale Regulierungen, Partizipation der

---

[1350] Knebel/Wicke/Michael, Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, UBA Forschungsbericht 98/123, 1999, 24.

[1351] S. z.B. Schenden, NVwZ 2001, 494 (494); Kunig/Schwermer/Versteyl, AbfG, 2. Aufl. 1992, § 14 Rn. 22, Jekewitz, DÖV 1990, 51 (56).

[1352] Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 333.

[1353] Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 335; Kahl, DVBl. 2003, 1105 (1113 ff.).

betroffenen Akteure sowie Rahmenvorgaben mit einem weiten Spielraum für eine kontextbezogene Implementierung verbinden.[1354] Insgesamt geht es bei Selbstverpflichtungen als Ausdruck des Kooperationsprinzips um das Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft.[1355]

Selbstverpflichtungen, Absprachen und vertragliche Vereinbarungen zum Zwecke des Umweltschutzes sind meist staatlich initiiert.[1356] Der Staat setzt die rechtlichen Rahmenbedingungen derart, dass die „privaten Akteure freiwillig und aus legitimem Eigennutz Beiträge leisten, mit denen im Ergebnis das Gemeinwohl gefördert wird".[1357] Wenngleich Vereinbarungen durch den Staat initiiert sind, entsprechen Selbstverpflichtungen doch dem Kooperationsprinzip, da sie ein Ergebnis von Verhandlungen und Konsens sind, unabhängig davon wie die konsentierten Leistungen und Gegenleistungen zwischen den Parteien rechtlich gefasst werden.[1358] Auch staatlich initiierte Absprachen und Vereinbarungen sind autonome Entscheidungen der Unternehmen oder Verbände, die damit auch eigene Ziele verfolgen und sich einen größeren Entscheidungsspielraum sichern, als ihnen bei einseitigen staatlichen Entscheidungen zustünde.[1359]

Die Freiwilligkeit der Selbstverpflichtung endet dort, wo die Erklärung aufgrund eines so enormen Drucks erreicht wird, dass für die Unternehmen oder Verbände keine echte Handlungsalternative besteht.[1360] Die Ausübung eines solchen Drucks stellt einen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung nach Art. 12 GG[1361] und die unternehmerische Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG dar. Ein solcher Grundrechtseingriff bedarf einer Ermächtigungsgrundlage.[1362]

9.1.2 Bedeutung von Selbstverpflichtungen

Inhaltlich geht es bei Selbstverpflichtungen um konsentierte Verhaltensregeln, um bestimmte umweltschützende, hier ressourcenschutzbezogene Ziele zu erreichen.[1363] Die Selbstverpflichtungen sind darauf gerichtet, dass die Wirtschaft die kollektive Eigenverantwortung für ressourcenschutzbezogene Ziele übernimmt, ohne Einschreiten der Hoheitsgewalt.[1364] Dies bedeutet, dass die Wirtschaft die Chance erhält, sich selbst die notwendigen Regelungen zu setzen.[1365] Die angestrebten Ziele gehören grundsätzlich zu den öffentlichen Aufgaben[1366] und sollten im Prinzip durch den Staat erfüllt werden, wenn Private dies nicht übernehmen. Da der Staat insofern durch Private entlastet wird, verzichtet er im Rahmen der vereinbarten Selbstverpflichtung als „Gegenleistung" bewusst auf staatliche Zwangsmaßnahmen.[1367] Hierfür sind zwei alternative Konzepte denkbar: der Staat verzichtet ganz auf imperative Vorgaben für den Ressourcenschutz oder er regelt den Ressourcenschutz in allgemeinen Grundsätzen, ohne tiefgehende imperative Vorgaben.[1368]

1354 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 114.

1355 Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 153; Grüter, Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland, 1990, 20, 37; Trute, in: Hendler/Marburger/Reinhardt, Rückzug des Ordnungsrechts, 1999, 33 ff.

1356 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 249, 333f., 339.

1357 Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 311f.

1358 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 480.

1359 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 249, 333 f., 339; Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 310; Schenden, NVwZ 2001, 494 (494); kritisch bewertet die Autonomie und Freiwilligkeit aufgrund des drohenden ordnungsrechtlichen Zwangs Di Fabio, JZ, 1997, 969 (970), der behauptet, dass Selbstverpflichtungen regelmäßig erzwungen sind.

1360 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.

1361 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht- unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2011, 311.

1362 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.

1363 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht- unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, 1.

1364 S. Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 313f., 327.

1365 Di Fabio, JZ 1997, 969 (969).

1366 S. Di Fabio, JZ 1997, 969 (970); Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 2 Rn. 170.

1367 S. Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 313.

1368 S. zu unterschiedlichen Modellen und ihrer rechtlichen Umsetzung s. Kap. 9.2.

Die Bereitschaft des Staats, die Regelung und Erfüllung umweltbezogener Ziele privaten Akteuren zu überlassen,[1369] entsteht vor allem dann, wenn die Komplexität und Dynamik der Verhältnisse und die gesellschaftlichen Machtkonstellationen es erschweren, umstrittene Anforderungen zu regeln und durchzusetzen.[1370] Das Instrument der Selbstverpflichtungen als Ausdruck des Kooperationsprinzips eröffnet die Möglichkeit, Verbündete zu suchen und die gesellschaftlichen Kräfte zu mobilisieren, wenn sie ihren Verpflichtungen nicht freiwillig nachkommen.[1371]

9.2 Modelle von Selbstverpflichtungen

Hinsichtlich der Art und Weise der Verhaltenssteuerung und der Bedeutung des Ordnungsrechts können drei Modelle von Selbstverpflichtungen unterschieden werden: unverbindliche, normausfüllende und normersetzende Selbstverpflichtungen. Im Folgenden werden die drei Modelle analysiert.

9.2.1 Unverbindliche Selbstverpflichtungen

Unternehmen und Verbände können sich unabhängig vom geltenden Recht entscheiden, eigene Verhaltensregelungen aufzustellen, ohne dazu aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen gezwungen zu sein. In Folge der Aufstellung unverbindlicher Selbstverpflichtungen existieren parallel zwei Regelordnungen: die unverbindliche Selbstverpflichtung und imperatives Recht.[1372] Beispielsweise haben die am Bau beteiligten Wirtschaftszweige und Verbände vereinbart, dass sie Bauabfälle nicht ablagern und stattdessen umweltgerecht verwerten.[1373] Sie haben sich freiwillig bereit erklärt, ein Ressourcenschutzziel zu verfolgen.[1374] Den gesellschaftlichen Kräften steht es frei, politische Absprachen und Absichtserklärungen[1375] in der Branche, in bestimmten Bereichen oder zwischen einigen Unternehmen zu treffen. So könnten zum Gegenstand der Selbstverpflichtungen beispielsweise gehören, gemeinwohl- oder marktunverträgliche Entwicklungen zu beenden, für bestimmte Bedingungen zu sorgen, die das Vertrauen der Kunden herstellen oder stärken oder gemeinsame Rahmenbedingungen für den Wettbewerb oder einheitliche technische Standards zu vereinbaren.

Obwohl unverbindliche Selbstverpflichtungen das geltende Recht mangels Durchsetzungsmechanismen nicht berühren, könnten sie grundsätzlich eine Wirkung auf die gesetzlichen Normen entfalten: Wenn Selbstverpflichtungen befolgt werden, könnte das Regelungsproblem entfallen und somit auch der Regelungsbedarf. Sachverhalte, die in der Gesellschaft funktionieren, müssen nicht mehr durch ein Gesetz geregelt werden.

9.2.2 Normausfüllende Selbstverpflichtungen

Normausfüllende Selbstverpflichtungen,[1376] auch „gesteuerte Selbstregulierung“ genannt,[1377] folgen der Grundidee, Aufgaben im Ressourcenschutz durch Staat und Gesellschaft gemeinsam und arbeitsteilig zu erfüllen.[1378] Durch die Möglichkeit der Normadressaten zur Konkretisierung, Ausfüllung und

---

1369 S. die Liste aktueller und nicht mehr in Kraft stehender Selbstverpflichtungen auf nationaler und EU-Ebene www.bmu.de/themen/wirtschaft-produkte-ressourcen/wirtschaft-und-umwelt/selbstverpflichtungen.

1370 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 177.

1371 Di Fabio, JZ 1997, 969 (969).

1372 S. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 339; Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 39.

1373 S. näher in Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 389.

1374 S. Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 78.

1375 Die Selbstverpflichtungen können eine politische Absprache oder Absichtserklärung sein, s. Schmidt-Preuß, VVDStRL 56 (1997), 160 (218f.).

1376 Schenden, NVwZ 2001, 494 (495).

1377 S. Roßnagel, in: Roßnagel , Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6 Rn. 48.

1378 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht- unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, 63 ff.; s. die ähnliche Systematik in Hoffmann-Riem, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg), Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, 1996, 300 ff.; Roßnagel, in: Roßnagel , Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6 Rn. 38.

Ergänzung der gesetzlichen Grundsatzregelungen[1379] wird die Regelungstiefe der gesetzlichen Norm verstärkt und es werden die vom Gesetzgeber geschaffenen Regelungen weiterentwickelt.[1380] Die Wirtschaft könnte motiviert sein, die oft allgemein bleibenden gesetzlichen Regelungen selbst durch Verhaltensregeln zu ergänzen, da so eine höhere fachliche Nähe erreicht[1381] oder Defizite der Vorschriften beseitigt werden können.[1382] Bei bestehenden gesetzlichen Regelungen kann darüber hinaus seitens der Wirtschaft die Motivation bestehen, selbst professionelle Normen oder technisch kompatible Standards zu setzen, um beispielweise Konkretisierungen der Vorgaben zu erreichen, die sie in ihre gegenwärtige Praxis leicht integrieren können. Da es hier um die Ausgestaltung gesetzlicher Grundsätze geht, ist eine rechtliche Ausgangsposition vorgegeben, die auch ohne präzisierende Vereinbarungen der gesellschaftlichen Kräfte gilt. Diese stellt eine normative Rückfallposition dar, wenn die Vereinbarungen nicht erfüllt werden oder misslingen.[1383]

9.2.3 Normersetzende Selbstverpflichtungen

Das dritte Modell von Selbstverpflichtungen sind normvermeidende oder normersetzende Selbstverpflichtungen.[1384] Solche Selbstverpflichtungen werden grundsätzlich dann getroffen, wenn die gesellschaftlichen Kräfte versprechen, freiwillig bestimmte Ziele zu erfüllen und der Staat diese akzeptiert.[1385] Dieses Modell kann in zwei Formen vorkommen: als normakzessorische oder normantizipierende Selbstverpflichtung.

Im Falle der normakzessorischen Selbstverpflichtung enthält bereits das Gesetz selbst die Möglichkeit, eine eigenverantwortliche Regelung der Normadressaten zu verabschieden. Beim Nichtgebrauch tritt ein Gesetz- oder Verordnungsbefehl ein.[1386] Wenn die Wirtschaftsakteure jedoch freiwillig bestimmte Ziele erfüllen, findet der Normbefehl keine Anwendung.[1387] Allerdings wenden nur die „zugesagten" Beiträge den Normenerlass ab.[1388] Zum Beispiel nennt Art. 15 Abs. 1 Ökodesign-RL parallel zwei Durchführungsmaßnahmen als Regelungsalternativen: ordnungsrechtlich erlassene Durchführungsmaßnahmen und Selbstregulierungsmaßnahmen. Die Selbstverpflichtungen werden nach Art. 15 Abs. 3b Ökodesign-RL bei der Erstellung des Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme berücksichtigt. Wenn die Selbstverpflichtungen bereits das Ziel erfüllen, entfallen die ordnungsrechtlichen Durchführungsmaßnahmen.

Die normantizipierenden Selbstverpflichtungen betreffen dagegen den Fall, dass ein potentielles Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben zur Disposition steht. Um den Erlass einer Norm zu vermeiden, sollen die freiwilligen Beiträge mindestens gleich wirksame Maßnahmen vorsehen, wie die der geplanten Norm.[1389] Wenn die Ziele freiwillig erfüllt werden, besteht auch kein Bedarf, eine Norm zu erlassen.[1390] Bei unzureichender Erfüllung der Zielfestlegung wird dies quasi durch den Erlass gesetzlicher Verpflichtungen „sanktioniert".[1391]

1379 Roßnagel/Pfitzmann/Garstka Modernisierung des Datenschutzrechts, 154.
1380 S. z.B. Di Fabio, VVDStRL 56 (1997), 235 (245); Simitis, DuD 2000, 714 (724).
1381 Trute, VVDStRL 57 (1998), 213 (262 f.).
1382 Ekardt/Manger/Neuser/Pottschmidt/Roßnagel/Rust, Rechtliche Risikosteuerung - Sicherheitsgewährleistung in der Entstehung von Infrastrukturanlagen, 2000, 264 ff.
1383 Volkmann, JuS 2001, 521 (527f.); Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 309, 311; Schmidt-Preuß, VVDStRL 56 (1997), 160 (172 ff., 260).
1384 Schenden, NVwZ 2001, 494 (495); Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 229.
1385 S. näher Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 229.
1386 Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 327.
1387 Rosenkötter, Selbstverpflichtungsabsprachen der Industrie im Umweltrecht, 2001, 135.
1388 Rehbinder, Environmental Agreements. A new Instrument of Environmental Policy, 1997, 7 ff.
1389 Zu den Ausführungen dieses Abschnittes s. Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 327f.
1390 Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 156.
1391 S. hierzu UGB-KomE 1998, 508.

Insgesamt sind normersetzende Selbstverpflichtungen dadurch gekennzeichnet, dass ein Konkurrenzverhältnis zwischen der staatlichen und der eigenverantwortlich erstellten Verhaltensregelung besteht. Die normersetzenden Selbstverpflichtungen sollen dabei die ganze Funktion einer gesetzlichen Regelung übernehmen, so dass Handlungsoptionen, Vollzug und Kontrolle zu regulieren sind.

9.3 Bewertung von Selbstverpflichtungen für den Ressourcenschutz

Diese Modelle können auch im Aufgabenbereich des Ressourcenschutzes Anwendung finden. Im Folgenden werden Modelle von Selbstverpflichtungen für diesen Bereich untersucht sowie ihre Vor- und Nachteile analysiert.

9.3.1 Modelle für Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz

Selbstverpflichtungen können eine wichtige Lenkungsmöglichkeit im Hinblick auf den Ressourcenschutz bieten.[1392] Vor allem ist der Vorteil im Vergleich zum Ordnungsrecht dort zu sehen, wo das Ordnungsrecht nur begrenzt oder gar nicht anwendbar ist.[1393] Solche Begrenzungen sind vielfach im Bereich der Vorsorge zu finden. Zudem sind Selbstverpflichtungen für den Ressourcenschutz eine wichtige Lösungsmöglichkeit, wenn sie einen Bereich betreffen, in dem Wirtschaftsakteure im Vorfeld einer ordnungsrechtlichen Regulierung erheblichen Widerstand leisten. Wenn diese Widerstände auch nach Erlass der Regelung fortbestehen, drohen Vollzugsdefizite.[1394] Anreize für die freiwilligen Vereinbarungen würden darin bestehen, weniger belastende und eventuell kostensparende und auf Konsens basierende Verpflichtungen erfüllen zu müssen. Allerdings sind die dargestellten Modelle der Selbstverpflichtungen nicht gleich geeignet, die Aufgabe des Ressourcenschutzes effektiv zu erfüllen. Die Eignung einzelner Modelle für die Erreichung des Ressourcenschutzziels ist deshalb nachfolgend zu bewerten.

9.3.1.1 Unverbindliche Selbstverpflichtungen

Unverbindliche Selbstverpflichtungen und gesetzliche Vorschriften stehen parallel nebeneinander, ohne eine direkte Wirkung aufeinander zu haben.[1395] Aus diesem Grund kann der Staat nicht sicherstellen, dass die in unverbindlichen Selbstverpflichtungen vereinbarten Handlungsoptionen zugunsten des Ressourcenschutzes auch erfüllt werden. Darüber hinaus besitzt er keine Einflussmöglichkeiten auf die freiwilligen Verhaltensregeln. Er kann beispielweise keine konkreten Ziele für den Ressourcenschutz formulieren, für deren Erfüllung die gesellschaftlichen Kräfte Maßnahmen vereinbaren könnten. Aus Sicht der Industrie ist das Instrument ebenfalls unsicher, da die Anerkennung der selbstgesetzten Regeln im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens in der Regel nicht in Frage kommt. Die Behörden können trotz der Selbstverpflichtungen eigene, auch weitergehende Anforderungen stellen. Aus den genannten Gründen wird klar, dass dieses Modell den Ressourcenschutz nicht ausreichend sicherstellen könnte.

9.3.1.2 Normausfüllende Selbstverpflichtungen

Normausfüllende Selbstverpflichtungen sind geeignet, das Zusammenwirken zwischen gesetzlichen Regelungen und Selbstverpflichtungen zu fördern. In diesem Fall gibt der Gesetzgeber den Rechtsrahmen für die Selbstverpflichtungen vor, der von gesellschaftlichen Kräften ausgelegt, präzisiert oder weiterentwickelt wird. Für die normausfüllenden Selbstverpflichtungen spricht, dass die Bedenken gegen Selbstverpflichtungen hinsichtlich der Rechtssicherheit, des Vorbehalts des Gesetzes und des

[1392] Roßnagel/Sanden diskutieren die Lenkungspotentiale insbesondere für Rohstoffabbau, Roßnagel/Sanden Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 118, so auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 390.
[1393] Schenden, NVwZ 2001, 494 (496).
[1394] Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 23.
[1395] Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 43.

Demokratieprinzips[1396] überwunden würden, da der rechtliche Rahmen durch den Gesetzgeber erlassen wird. Hier behält der Staat die Kontrolle,[1397] wobei sowohl die Zielerreichung als auch die Wirksamkeit der Maßnahmen ständig zu überprüfen ist.[1398] Würde eine Nichterfüllung oder Schlechterfüllung festgestellt, so wäre entsprechend einzugreifen und ein Rückzug zum Ordnungsrecht vorzunehmen.[1399] Grundsätzlich soll diese Selbstregulierung im Schatten des Ordnungsrechts die Privaten motivieren, geeignete Vereinbarungen zu treffen und einzuhalten. Es ist umso eher zu erwarten, dass Wirtschaftsakteure die Selbstverpflichtungen umsetzen, je effektiver eine ordnungsrechtliche Lösung tatsächlich umgesetzt werden könnte.[1400] Die Chance zu einer eigenen Gestaltung der branchenspezifischen Verhaltensregeln könnte dabei zu einer größeren Akzeptanz der Wirtschaft führen und so dazu beitragen, die Vereinbarungen einzuhalten.[1401]

Dies gilt insbesondere für den Bereich des Ressourcenschutzes. Bestimmte Maßnahmen der Ressourcenschonung erfordern spezifische Kenntnisse, die nur der Produzent hat, der seine Produkte entwirft und gestaltet. Um Wettbewerbsgleichheit zu erreichen, könnten Hersteller branchenspezifisch die Anforderungen für Designaspekte vereinbaren.[1402] Auch könnten Anlagebetreiber abhängig von ihrer Anlageart untereinander die Merkmale festsetzen, die nach § 5 Abs. 1 Nr. 5 (neu) BImSchG die „Sparsamkeit“ und die „Effizienz“ der Ressourcennutzung gewährleisten würden. Vor allem könnte konkretisiert werden, welche Mindeststandards für eine ressourcenschonende Technik verwendet werden müssten, um die neue Regelung im § 5 Abs. 1 Nr. 5 BImSchG zu erfüllen. Darüber hinaus könnten Hersteller von Neuprodukten und Recyclingbetriebe zusammenarbeiten, um Rezyklatquoten für bestimmte Stoffe in ausgewählten Produkten zu vereinbaren und erforderliche Qualitätsstandards der Rezyklate festzulegen.

Ein Vorteil normausfüllender Selbstverpflichtungen könnte auch darin bestehen, nationale Regelungen in dem Bereich grenzüberschreitender Sachverhalte zu „verlängern“. Eine geeignete internationale Vereinbarung (Covenant)[1403] könnte zum Beispiel die für eine internationale Recyclingindustrie im Automobilbereich notwendigen Informationsflüsse sicherstellen. So könnten sich die Automobilhersteller und -zulieferer, die Verwertungs- und Entsorgungsunternehmen, Hersteller von Stoffen, Materialien und Bauteilen, die für deutsche Altauto-Exporte verantwortlichen Unternehmen und Kooperationspartner in den Zielländern (etwa Demontagebetriebe) verpflichten, notwendige Informationen innerhalb der unterschiedlichen Stufen der Wertschöpfungskette zu gewinnen, um dadurch internationale Stoffkreisläufe zu schließen und exportierte Rohstoffe besser und effektiver zurückzugewinnen.[1404] Das Ergebnis könnte eine Verteilung des Innovationsrisikos in der Branche und die Eröffnung neuer Märkte sein. Werden die entstehenden Kooperationsgewinne untereinander gerecht geteilt, könnten auch Formen differenzierter Anreize (etwa ein Auseinanderfallen von Logistikkosten und Verwertungserlösen) und technologischer Pfadabhängigkeiten überwunden werden. In einer solchen grenzüberschreitenden Vereinbarung müsste es gemäß dem Konzept der „Responsible Corporate Governance“ darum gehen, „die möglichen Eigeninteressen der Industrie zu bündeln und mit geeigneten Anreizen zusammenzuführen“.[1405]

Diese Form einer grenzüberschreitenden selbstregulierten Vereinbarung (Covenant) könnte auch auf Elektrogeräte übertragen werden, da hier die gleichen Probleme des Wissensdefizits und des Verlusts

---

1396 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 337; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 162; Huber, DVBl. 1999, 498 (593f.); Lange, VerwA 82 (1991), 1 (16 ff.); Hennecke, NuR 1991, 261 (269f.); Lübbe-Wolff, NuR 1989, 295 (296 ff.).

1397 Heil, DuD 2001, 129 (134); Roßnagel, ZPR 1997, 26 (30).

1398 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178.

1399 Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 311; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 483.

1400 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 483.

1401 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kapitel 3 Rn. 177.

1402 S. hierzu grundlegend Kap. 9.5.2.

1403 S. zu diesen Wilts/Bleischwitz/Sanden, MaRess 2010, Paper 3.5

1404 S. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 390, sehen ebenfalls Potenziale zum Ressourcenschutz; s. zur Vereinbarung ressourcenschutzbezogener Informationen auch Kap. 9.5.4.

1405 Wilts/Bleischwitz/Sanden, MaRess 2010, Paper 3.5, 26.

der Rohstoffe durch den Export bestehen. Der Anreiz, eine solche freiwillige Vereinbarung einzugehen, könnte unterstützt werden, wenn die Europäische Union bei fehlendem Abschluss für die dem Unionsrecht unterliegenden Partner unionsrechtliche Regelungen vorsieht, die Grundsätze festlegt, die gelten sollen, wenn die Vereinbarung nicht zustande kommt. Außerdem sollte sie Sanktionen für eine Nicht- oder Schlechterfüllung der Selbstverpflichtung androhen. Schließlich sollte eine Regelung als Rückfallposition bei der Nicht- oder Schlechterfüllung der vereinbarten Pflichten bestehen. Die betroffenen Wirtschaftsakteure könnten ein Interesse daran haben, lieber durch eine solche Vereinbarung autonom über Handlungsoptionen und Methoden zu entscheiden, internationale Stoffkreisläufe zu schließen, statt sich einer Fremdregulierung auszusetzen. Ihre Motivation würde gesteigert, wenn sich für sie durch individuelle Anpassungsklauseln Kostenersparnisse im Falle der Änderung externer Rahmenbedingungen ergeben.

Problematisch bleiben jedoch Sanktionsmöglichkeiten gegenüber nichteuropäischen Vertragspartnern. Neben weichen Folgen für die Nicht- oder Schlechterfüllung der vereinbarten Pflichten, wie Imageverlusten und damit zusammenhängenden Markteinbußen, könnte durch politischen Druck auf die Heimatstaaten der Vertragspartner Einfluss auf ihre Unternehmen ausgeübt werden.

9.3.1.3 Normersetzende Selbstverpflichtungen

In Bezug auf normersetzende Selbstverpflichtungen ist der gewichtige Schwachpunkt die Frage der staatlichen Zwangsmaßnahmen gegen die Unternehmen, die sich an die Selbstverpflichtungen nicht halten.[1406] Um gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelungen zu ersetzen, müssen die Selbstverpflichtungen auch Vorschriften über Kontrolle und Vollzug enthalten.[1407] Als Druckmittel könnte ein Ausschluss aus dem Wirtschafts- oder Unternehmensverband dienen, in dem die Unternehmen organisiert sind. Die abschreckende Wirkung hängt hierbei davon ab, ob die Mitgliedschaft Vorteile begründet. Jedoch ließe sich die Erfüllung der normersetzenden Selbstverpflichtung sicherstellen, wenn der Staat die Aufgabe übernehmen könnte, die Ergebnisse der freiwilligen Verpflichtung ständig zu überprüfen und gegebenenfalls einzuschreiten.[1408] Kann der Vollzug nicht sichergestellt werden, ist von normersetzenden Selbstverpflichtungen abzuraten.

9.3.2 Positive Auswirkungen auf den Ressourcenschutz

Im Folgenden werden sowohl die Vor- als auch die Nachteile von Selbstverpflichtungen untersucht. Dieses Kapitel konzentriert sich ausschließlich auf die positiven Aspekte. Das nächste Kapitel beschäftigt sich dann mit der Kritik von Selbstverpflichtungen.

Ein wesentlicher Vorteil von Selbstverpflichtungen besteht darin, dass sie an die Bedingungen und Verhältnisse des Markts und der Unternehmen besser angepasst sind. Die wirtschaftlichen Akteure kennen im jeweiligen Unternehmen die betriebsinterne Organisation und die spezifischen Defizite der Produktion und der Entsorgung. Auch sind sie mit den branchenspezifischen Problemen besser vertraut und können erwartete Kosten sowie andere Aufwände besser prognostizieren. Dagegen fehlen dem Gesetz- oder Verordnungsgeber spezifische Informationen und Kenntnisse, um fachliche Schwachpunkte aufzudecken und effektive sowie in der Branche akzeptierte Regelungen zu treffen.[1409] Freiwillige Regelungen könnten Unsicherheiten bei der Auslegung gesetzlicher Vorschriften beseitigen oder zu branchenspezifischen sachnäheren Klarstellungen führen, die besser vollzogen werden können. Grundsätzlich kann und muss der Gesetzgeber nicht alles regeln, sondern nur Wesentliches. Falls er nicht in der Lage ist, die spezifischen Normen aufgrund fehlender Kenntnisse zu treffen oder die Vorschriften ständig an die veränderten Sachverhalte anzupassen, könnte er die Verantwortung mit den Privaten teilen. Aus dieser Sicht könnte der Gesetz- oder Verordnungsgeber einen rechtlichen Rahmen vorgeben, den die Unternehmen fortbilden oder konkretisieren können.

1406 Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 45.
1407 S. Kap. 9.2.3.
1408 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178.
1409 Di Fabio, JZ 1997, 969 (969).

Weder im Interesse des Gesetz- oder Verordnungsgebers noch der Privaten kann es liegen, den Bereich des Ressourcenschutzes mit detailhaltigen Regelungen zu überfluten. Viele Bereiche sind sachlich ungeeignet für staatliche Detailregelungen. So sollten detaillierte Vorgaben für das Produktdesign, die weitgehend wesentliche Investitionsentscheidungen von Unternehmen betreffen, eher der Branche und den Unternehmen überlassen werden. Jedoch ist zu beachten, dass das Schutzniveau der Selbstverpflichtungen gleich wirksam bleiben soll, wie das von ordnungsrechtlichen Vorgaben.[1410] Denkbar wären hier Regelungskonstruktionen wie die anteilige Vorgabe für die Verwendung von Sekundärrohstoffen, wobei die Rohstoffauswahl nicht festgelegt, sondern den Unternehmen oder Verbänden überlassen wird (normausfüllende Selbstverpflichtungen).

Regelungsspielräume für die betroffenen Unternehmen und Branchen vorzusehen, würde sowohl Investitionen als auch die Fortentwicklung der Regeln erleichtern. In den Unternehmen können technische oder organisatorische Innovationen schneller umgesetzt werden, wenn sie durch unternehmens- oder brancheneigene Regeln gesteuert werden als durch weitgehend fachfremde Vorgaben des Gesetz- oder Verordnungsgebers. Der Ressourcenschutz hängt weitgehend mit technischen Entwicklungen zusammen (z.B. setzen die Steigerung der Ressourceneffizienz, ein effizienter und sparsamer Materialinput bei der Produktion, die Entwicklung von Substitutionen, die Gestaltungsstandards für Produkte, die Steigerung der Lebensdauer von Bauteilen und Produkten alle die technischen Möglichkeiten voraus), die sich schnell ändern. Branchenbezogene Selbstverpflichtungen können schneller und spezifischer an die neuen Bedingungen angepasst werden als gesetzliche Vorschriften.[1411]

Selbstverpflichtungen können Innovationen anreizen und das Ressourcenschutzniveau erhöhen.[1412] Die Wirtschaftsakteure sind besser in der Lage, die gesammelten Informationen im Kontext ihres Sachverstands auszulegen, einzuordnen, Schlussfolgerungen zu ziehen und zuletzt ressourcenschutzbezogene Verbesserungen vorzunehmen.[1413] Beispielweise könnten Selbstverpflichtungen im Bereich der ressourcenschutzbezogenen Prüf- und Berichtspflicht leichter dazu beitragen, Informationen auszutauschen, um die Effektivität der Ressourcenschonung zu steigern oder Verbesserungsmöglichkeiten zu erkennen.

Selbstverpflichtungen entlasten den Gesetzgeber,[1414] da er sich auf allgemeinere Regelungen beschränken kann. Das gilt auch für Verwaltungsvorschriften, die die allgemeinen Gesetzesvorgaben nicht detaillieren müssen. Die Verwaltung kann sich auf die Kontrolle der vereinbarten Kontrollmechanismen zur Einhaltung der Selbstverpflichtungen beschränken.[1415] Selbstverpflichtungen beruhen auf einem Konsens und erhöhen die „funktionale Legitimität" der jeweiligen Regel.[1416] Selbst wenn eine auf dem Konsens basierende Regel schwächer ausfällt als eine gesetzliche Regelung, kann sie im Ergebnis für den Ressourcenschutz mehr bewirken als gesetzliche Regelung, die missachtet oder deren Vollzug hintertrieben wird.[1417] Es ist zu erwarten, dass die vereinbarten Handlungsoptionen und Ziele leichter vollziehbar sind und auf weniger Widerstand stoßen und damit in der Regel schneller wirksam werden.[1418] Der Aufwand zur Durchsetzung eines ordnungsrechtlichen Instruments dürfte

---

1410 So z.B. für Selbstbeschränkungsabkommen hinsichtlich ihrer Durchsetzbarkeit und Implementierung Schmidt-Preuß, VVDStRL 56 (1997), 160 (219).

1411 Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 153.

1412 Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 313.

1413 Einige Informationen können nur von den Beteiligten eingebracht und eingearbeitet werden. Z.B. gilt dies insbesondere für die Kosten-Effektivität der Regelungen.

1414 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, 80; Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 310.

1415 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178; Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.

1416 Ritter, AöR 104 (1997), 389 (411).

1417 S. hierzu auch Schwachpunkte und Gegenargumente für Selbstverpflichtungen in Kap. 9.3.3.

1418 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 482; Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.

dagegen höher liegen,[1419] da zur Umsetzung gesetzlicher Ver- und Gebote wahrscheinlich mehr Kontrolle und Druckmittel eingesetzt werden müssten.

Selbstverpflichtungen können daher ein Instrument sein, um politischen Widerstand gegen Maßnahmen des Ressourcenschutzes zu überwinden.[1420] Es dürfte in der Regel auf politischen Widerstand stoßen, Vorschriften zugunsten des Ressourcenschutzes gegen Wirtschaftsinteressen durchzusetzen und die für die Verabschiedung nötige Mehrheit zu erhalten. Je detaillierter die geplante Regelung, umso höher dürfte der Widerstand ausfallen. Darüber hinaus könnten aufgrund des Fachwissens anspruchsvolle verbindliche Ziele und ein höheres Schutzniveau für den Ressourcenschutz nur in der Form von Selbstverpflichtungen vereinbart werden. Gerade im unternehmensbezogenen Vorsorgebereich fehlt dem Staat oft das Wissen um alternative Lösungen, so dass auch seine Handlungsmöglichkeiten begrenzt sind.[1421] Nur die Hersteller von Produkten wissen detailliert, wie sie ihre Produkte ressourcenschonend gestalten und herstellen können.

9.3.3 Nachteile von Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtungen weisen auch zahlreiche Nachteile auf, die sich jedoch teilweise durch gesetzliche Rahmensetzungen beseitigen lassen. Sie sind bisher gesetzlich weder hinsichtlich ihres Inhalts noch ihrer Form reguliert.[1422] Dies könnte die Rechtssicherheit, den Vorbehalt des Gesetzes und die Gleichheit der Bürger beeinträchtigen.[1423] Ebenfalls wird die Intransparenz des Aushandelns von Absprachen kritisiert.[1424] Diese Schwachpunkte könnten jedoch durch einen gesetzlichen Rahmen für Selbstverpflichtungen und die Veröffentlichung von Entwürfen und Vereinbarungen beseitigt werden.[1425]

Bedenken gegen Selbstverpflichtungen können auch dann entstehen, wenn Verfahren zum Erlass von Verordnungen und Verwaltungsvorschriften, die in der Verfassung und in einfachen Gesetzen geregelt sind, nicht eingehalten werden.[1426] Der Gesetzgeber muss die wesentlichen Entscheidungen selbst treffen, kann aber die Ausfüllung der Regelungen den gesellschaftlichen Kräften überlassen. Dies spricht nicht gegen das Demokratieprinzip.[1427] Auch darf der Staat die Organisationen bei der Erarbeitung der Selbstverpflichtungen unterstützen.[1428] Er darf sich jedoch nicht rechtlich verbindlich verpflichten, auf einen Normerlass zu verzichten.[1429] Um seiner Verantwortung gerecht zu werden, muss er eine Kontrolle der Ergebnisse der Selbstverpflichtungen am Maßstab der Gesetze durch eine staatliche Stelle vorgeben.[1430]

Wenn also nur eine regulierte Selbstregulierung zulässig ist, müssen gesetzlich zumindest die Ziele, die Grenzen und die Grundlagen des Verfahrens geregelt werden. Im Hinblick auf den Ressourcenschutz, der in vielen Gesetzen noch unzureichend ausgeprägt ist, muss in besonderer Weise sichergestellt sein, dass diese Anforderungen erfüllt sind. Allein abstrakte Vorgaben, dass etwa „Rohstoffe schonend

---

1419 So bereits Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.
1420 Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 58, für den Datenschutz.
1421 S. auch Nachteile der Selbstverpflichtungen in Kap. 9.3.3.
1422 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 337.
1423 Huber, DVBl. 1999, 498 (593f.); Lange, VerwA 82 (1991), 1 (16 ff.).; Hennecke, NuR 1991, 261 (269f.); Lübbe-Wolf, NuR 1989, 295 (296 ff.); Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 337.
1424 BT-Drs. 14/8792,116.
1425 S. Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, 253; zur Beseitigung der Nachteile der Selbstverpflichtungen s. Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 23.
1426 Huber, DVBl. 1999, 489 (493); Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 1995, 130 ff., 155 ff.; Bohne, Der informale Rechtsstaat, 1981, 164 ff.; Hoffmann-Riem, VVDStRL 40 (1982), 187 (204 ff.).
1427 Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 23.
1428 Di Fabio, JZ, 1997, 969 (970).
1429 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 341; Knebel/Wicke/Michael, Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, 1999, 47 ff., 65 ff.; Becker, DÖV 1985, 1003 (1005 ff.); Hennecke, NuR 1991, 267 (271 f.); Scherer, DÖV 1991, 1 (4 ff.); Kloepfer, JZ 1991, 737 (739 ff.); Bauer, VerwA 78 (1987), 241 (256 ff.).
1430 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, 252.

und effizient“ zu verwenden sind,[1431] würden nicht ausreichen, um für normausfüllende Selbstverpflichtungen einen ausreichenden Rahmen zu setzen. Vielmehr sollten beispielweise hierfür Kriterien festgelegt werden, wann eine Rohstoffverwendung den beschriebenen Eigenschaften entspricht. Außerdem wäre eine angemessene Dokumentationspflicht mit Verknüpfung zu den ordnungsrechtlichen Zulassungsverfahren notwendig. Sodann könnten die Unternehmen den Stand der Technik, der über die gesetzlichen Kriterien hinausgeht, bestimmen und weiterentwickeln. Im Gegensatz zu vielen anderen Gesetzen berücksichtigt das Kreislaufwirtschaftsgesetz bereits weitgehend die Aspekte des Ressourcenschutzes. Die Produktverantwortung ermöglicht auch, von Ressourcenverantwortung zu sprechen.[1432] Deswegen könnten hierzu Erweiterungen der gesetzlichen Vorgaben (z.B. zur Produktgestaltung) mit Hilfe von Selbstverpflichtungen getroffen werden.

Darüber hinaus ist ein Argument gegen Selbstverpflichtungen, dass der Staat das künftige Recht als Tauschobjekt sehe[1433] und „ein Minus an umweltpolitischer Zielerreichung in Kauf“ nehme.[1434] Umweltschutzregelungen, beispielweise die Vorgaben zu Rücknahme-, Verwertungs- und Entsorgungspflichten, die letztendlich auch als ressourcenschützende Maßnahmen einzustufen sind, verursachen für die Hersteller zusätzliche Kosten. Die Hersteller würden im Rahmen von Selbstverpflichtungen Regelungen entwerfen, die diese Kosten möglichst minimieren. Der Staat würde im Gegensatz dazu vermutlich Regeln festlegen, die mehr Aufwand hervorrufen und gleichzeitig höhere Anforderungen an Innovationen stellen. Deswegen besteht die Gefahr, dass der Umweltschutz Einbußen hinnehmen muss und Innovationen nicht genug gefördert werden. Dieses Argument „sticht“ jedoch nur, wenn davon ausgegangen werden könnte, dass das Ordnungsrecht fehlerlos funktioniert.[1435] Vielmehr sind sowohl bei Selbstverpflichtungen als auch bei gesetzlichen Regelungen Fehlfunktionen sowohl in der Regelsetzung als auch im Regelvollzug möglich. Daher sollte in jedem Einzelfall abgewogen werden, ob sich Selbstverpflichtungen im Vergleich zu gesetzlichen Regelungen für das Regelungsziel lohnen. Hierfür wären vor allem die Stärken oder die Schwächen der inhaltlichen Regelungen und deren Vollziehbarkeit bei einer Selbstverpflichtung und einer gesetzlichen Regelung gegeneinander abzuwägen.

Normersetzende Selbstverpflichtungen wurden in der Vergangenheit auch dazu genutzt, den Erlass hoheitlicher Regelungen hinauszuzögern.[1436] Eine derartige Verschleppungsstrategie dürfte jedoch schwer nachweisbar sein.[1437] Hierauf rechtzeitig mit dem Entwurf einer gesetzlichen oder verordnungsrechtlichen Regelung zu reagieren, ist die richtige Antwort auf vermutete Verschleppungen. Zu berücksichtigen ist allerdings auch, dass das Risiko, Kooperationsmodellen insgesamt zu schaden, die Wirtschaft daran hindern oder wenigstens den Anreiz vermindern dürfte, allein Eigeninteressen zu verfolgen.[1438]

Die betroffenen Wirtschaftakteure sind nicht immer daran interessiert, Selbstverpflichtungen einzugehen, da sie in bestimmten Fällen ein kostenintensives und zeitraubendes Instrument sind.[1439] Obwohl spezifische Fachkenntnisse und Erfahrungen den finanziellen Aufwand der Wirtschaftsakteure reduzieren, besteht die Gefahr, dass die Kosten den Nutzen für die Wirtschaft überwiegen. Je mehr Organisationen an der Konsensfindung beteiligt sind, umso zeit- und kostenintensiver ist die Suche nach einem Kompromiss. Die Unternehmen wären dazu rational nur bereit, wenn sie die Chance sehen, „eine billigere Regelung“ zu finden. Diese „billigere“ Regelung darf aber nicht in einer Verringerung des Niveaus des Ressourcenschutzes liegen, sondern muss in der sachnahen und angepassten Konkretisierung und Operationalisierung der gesetzlichen Schutzziele gesucht werden. Eine „billige“ Regelung müsste nicht bedeuten, dass der Umweltschutz gänzlich außer Acht gelassen wird. Es könnte aber

---

1431 S. zu einer empfohlenen Ressourcenschutzpflicht in § 5 Abs. 1 BImSchG Kap. 5.2.2.
1432 S. hierzu Kap. 6.1.1.
1433 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 341; Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, 481 (492).
1434 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 335.
1435 Ähnlich Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 347.
1436 Zur Kritik an Verzögerungen SRU, Umweltgutachten 1998, Rn. 133 ff.
1437 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 482.
1438 Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 5 Rn. 482.
1439 S. zur Problemtendenz Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 61.

dazu führen, dass Gemeinwohlinteressen und insbesondere der Ressourcenschutz nur selektiv und an einem Minimum orientiert berücksichtigt werden, die Selbstregulierung also lediglich den kleinsten gemeinsamen Nenner darstellt.[1440] Soweit aus diesem Grund die positive Wirkung für den Ressourcenschutz unsicher ist,[1441] ist die freiwillige Selbstverpflichtung kein verlässliches und kein innovationsförderndes Instrument[1442] für die Ressourcenschonung. Daher müssen bestimmte Anforderungen durch den Gesetzgeber getroffen werden.

Oft liegt für Unternehmen der Grund, Umweltschutzbelange nicht ausreichend zu berücksichtigen, in der Schwierigkeit begründet, allgemeine, langfristige und zukünftige Interessen zugunsten des Ressourcenschutzes auszuformulieren, da in der Praxis spezielle, aktuelle, ökonomische Probleme im Vordergrund stehen.[1443] Deswegen müssen Vorgaben, die das Allgemeinwohl definieren, der wirtschaftlichen Selbstregulierung vorausgehen.[1444] Die Wirtschaftsakteure könnten sie sodann in ihrer Selbstverpflichtung branchenspezifisch ausfüllen und auslegen.

Schließlich wird bei Selbstverpflichtungen die mangelnde Allgemeinverbindlichkeit kritisiert.[1445] Oft gelten sie nur für einige Unternehmen der Branche, während sie für die Mehrheit nicht greifen. Daher ist bei der Eröffnung dieser Möglichkeit unsicher, wie viele Unternehmen sich an die Selbstverpflichtungen binden oder ob überhaupt eine Selbstverpflichtung der Branche zustande kommt.

Diese potenziellen Defizite lassen sich vermeiden oder abmildern, indem Selbstverpflichtungen vor allem für den Bereich der Vorsorge ermöglicht und die Überwachung der Ergebnisse durch Behörden einschließlich entsprechender Sanktionen gesetzlich vorgesehen werden.[1446] Außerdem sollten den Selbstverpflichtungen gesetzlich Ziele vorgegeben und Grenzen gesetzt werden. Für die Nicht- oder Schlechterfüllung der ressourcenschutzbezogenen Ziele müssen rechtliche Vorgaben bestehen, die als Rückfallposition dienen.[1447] Wenn mindestens die Ziele vom Gesetzgeber vorgegeben sind, die durch die beteiligten Unternehmen ausgefüllt werden dürfen, könnte einer Interessenselektivität der Selbstverpflichtungen, ihrer mangelnden demokratischen Legitimation und einer möglichen Rechtszersplitterung entgegengewirkt werden.[1448] Jedoch ist zu beachten, dass den beteiligten Unternehmen Handlungsoptionen als Anreiz erhalten bleiben, die ihr Interesse an der Aufstellung und Einhaltung von Selbstverpflichtungen begründen.[1449] Dies könnte durch eine Verantwortungsteilung erreicht werden, wenn beispielweise eine gesetzliche Norm eine prozentual anteilige Verwendung von Sekundärrohstoffen vorgibt, die Auswahl der Sekundärrohstoffe aber Selbstverpflichtungen überlassen wird.

9.4 Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Problemfelder zur Regulierung der Produktgestaltung sowie der Potenziale von Selbstverpflichtungen wurden bereits identifiziert.[1450] Auf der Input-Seite könnten Selbstverpflichtungen etwa Vorgaben für den Einsatz oder Nicht-Einsatz von Stoffen oder Maßnahmen zur Langlebigkeit regeln. Auf der

---

1440 Es wird ein Minus an umweltpolitischer Zielerreichung in Kauf genommen, s. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 335.

1441 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178.

1442 Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 61.

1443 S. Mankowski, AfP 1999, 138 (140); Roßnagel in: Kubicek/Braczyk/Klumpp/Roßnagel , Global@Home, Jahresbuch Telekommunikation und Gesellschaft, 2000, 385.

1444 Koch, NuR 2001, 541; Lange, VerwA 82 (1991), 1 (20 ff.); Murswiek, ZUR 2001, 8 (10f.); Rehbinder, in: Rengeling , Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, 1994, 109, 112, 121 f., 127; Hartkopf/Bohne, Grundlagen, Analysen und Perspektiven, 1983, 115; Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 2 Rn. 198.

1445 Für die Mehrheit greifen sie nie, s. hierzu U.S. Federal Trade Commission 2000; Fuhrmann, Vertrauen im Electronic Commerce, 2001, 217f.

1446 Allgemein zur Beseitigung von Defiziten der Selbstverpflichtungen Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178, 335.

1447 Zur Empfehlung ordnungsrechtlicher Vorgaben für Selbstverpflichtungen s. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 337; Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 69.

1448 S. zum Ausgleich der Nachteile der Selbstregulierung Roßnagel, in: Roßnagel , Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6 Rn. 69.

1449 Roßnagel, in: Roßnagel , Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6 Rn. 70.

1450 S. hierzu 6.

Output-Seite könnten sie technische Standards konkretisieren oder Möglichkeiten der Demontage sowie bestimmte Eigenschaften oder Gestaltungen der Produkte vorsehen. Für die Zeit nach der Nutzungsphase der Produkte könnten sich die Produzenten auf spezifische Rücknahmesysteme oder Quoten für die (Vorbereitung zur) Wiederverwendung oder die stoffliche Verwertung einigen. Um branchenbezogene Vereinbarungen zu treffen, bietet sich insbesondere die technische Entwicklung an.[1451] Selbstregulierte Standards könnten beispielsweise für bestimmte Produkttypen oder -gruppen entwickelt werden. Die technischen Vorgaben sollten so aufgestellt werden, dass rückgewinnbare Rohstoffe bezogen auf einen Gerätetyp identifiziert und zurückgewonnen werden.

9.4.1 Verfassungsrechtliche Zulässigkeit

Verfassungsrechtlich ist die Kombination von staatlichem Regelungsverzicht und Selbstverpflichtungen der Wirtschaft grundsätzlich zulässig. Die Grenze bildet die grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, nach der er dem Bürger ein Mindestmaß an Schutz seiner Grundrechte gewährleisten muss.[1452] Die grundrechtsrelevanten Entscheidungen muss der Gesetzgeber selbst treffen.[1453] Das Demokratieprinzip verlangt, dass wesentliche Entscheidungen für die Fortentwicklung der Gesellschaft vom demokratisch gewählten Gesetzgeber zu treffen sind.[1454] Droht eine Gefahrenschwelle überschritten zu werden, darf der Staat deren regulative Abwehr nicht auf Private übertragen.[1455] In Bezug auf Ressourcenschutz muss der Staat aufgrund von Art. 20a GG ein „ökologisches Existenzminimum“ gewährleisten.[1456] Jenseits dieser Grenze hat der Staat einen Einschätzungsspielraum, ob und wie er die Ausgestaltung und die Ausfüllung ressourcenschutzbezogener Handlungsmaßstäbe gesellschaftlichen Kräften überlässt.[1457] Im Verhältnis von Bund und Ländern kann jeder Gesetzgeber in seinem Kompetenzbereich auf detaillierte Regelungen verzichten und eine Ausfüllung der allgemeinen Vorgaben der Selbstregulierung überlassen.

Selbstverpflichtungen können auch Interessen von nicht beteiligten Drittunternehmen, wie etwa Zulieferern[1458] oder Abnehmern, betreffen, die nicht den Selbstverpflichtungen zugestimmt haben. Diese können durch die Selbstverpflichtungen in ihren Rechten (etwa in ihrer Freiheit der Berufsausübung)[1459] beeinträchtigt sein und durch sie sogar Schäden erleiden. Diese können beispielsweise daraus resultieren, dass Vorprodukte des außenstehenden Drittunternehmens den vereinbarten Standards des (End-)Produkts nicht mehr entsprechen[1460] und sich aufgrund dessen nicht mehr an den Hersteller des Endproduktes veräußern lassen. Marktrisiken aufgrund privater Vereinbarungen, die keine unerlaubte Beeinflussung des Wettbewerbs darstellen, müssen jedoch von den Wirtschaftssubjekten hingenommen werden.[1461] Selbstverpflichtungen sind eine autonome Entscheidung der Beteiligten und der Beitritt steht den Betroffenen grundsätzlich frei. Ebenfalls steht es ihnen grundsätzlich frei, eigene Verhaltensregeln aufzustellen.[1462] Damit dürfte kein Verstoß gegen Grundrechte vorliegen, es sei denn, es wäre ein Mindestmaß an Zurechenbarkeit an den Staat nachweisbar. Ein Eingriff könnte bejaht werden, wenn der Staat beispielweise unter dem „Deckmantel“ politischer Abreden Drittunternehmen geschädigt hätte.[1463] Wenn die Selbstregulierung einem öffentlichen Interesse entspricht und

---

1451 So auch Wilts/Bleischwitz/Sanden, MaRess 2010, Paper 3.5, 11.
1452 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.
1453 Brauer, NVwZ 1990, 211 (213); Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht- unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2011, 95 ff; zu weiteren rechtlichen Beschränkungen für Selbstverpflichtungen s. unten.
1454 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 79.
1455 Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 314.
1456 Murswiek, in: Sachs, GG, 2014, Art. 20a GG Rn. 27; Schulze-Fielitz, in Dreier , GG, 2015, Art. 20a GG Rn. 44.
1457 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178.
1458 Beispiel in Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 342.
1459 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht - unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 311 ff.
1460 So auch Schmidt-Preuß in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 329.
1461 S. Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 330.
1462 Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 20.
1463 S. Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 330.

verhältnismäßig ist, ist ein Eingriff gerechtfertigt.[1464] Die betroffenen Drittunternehmen können aber jederzeit die Rechtsauffassung geltend machen, dass die Verhaltensregeln mit den gesetzlichen Vorgaben nicht vereinbar sind.[1465]

9.4.2 Kartellrechtliche Vorgaben

Selbstverpflichtungen müssen auch die Vorschriften des Kartellrechts berücksichtigen.[1466] Nach § 1 GWB sind „Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken“ verboten. Nach herrschender Meinung kommt das Kartellverbot nicht zur Anwendung, wenn die Vereinbarung vom Staat initiiert wurde und hierzu eine gesetzliche Grundlage vorhanden ist.[1467] Da staatliche wirtschaftslenkende Maßnahmen nicht zum Anwendungsbereich des Kartellrechts gehören, fallen nach dieser Meinung darauf basierende Vereinbarungen der Unternehmen ebenfalls nicht unter das Kartellrecht. Das Kartellrecht kann somit nur bezogen auf private „wirtschaftslenkende“ Maßnahmen Wirkung entfalten, es kann aber nicht die staatliche Wirtschaftslenkung kontrollieren.[1468] Die Gegenmeinung hierzu fordert eine Genehmigung durch den Bundeswirtschaftsminister nach § 8 GWB.[1469]

Nach § 2 Abs. 1 GWB sind solche kartellrechtlich problematischen Handlungen vom Verbot des § 1 GWB freigestellt, „die unter angemessener Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen. Dabei dürfen allerdings den beteiligten Unternehmen keine Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind“, und keine „Möglichkeiten eröffnet werden, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren den Wettbewerb auszuschalten“. Die Vereinbarungen können die positiven Wirkungen auf das Wettbewerbsgeschehen im Markt auslösen, wenn sie Kosten von Forschung und Entwicklung auf alle verteilen, die Kosten in der Produktion oder im Vertrieb senken, Innovationen beschleunigen, die Produktqualität verbessern, den Markteintritt erleichtern, die Marktdurchdringung verbessern, besondere Serviceleistungen ermöglichen oder Trittbrettfahrer ausschließen.[1470] Selbstverpflichtungen, die ressourcenschützende Produkteigenschaften regeln, könnten zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung beitragen, da hierunter alle Vereinbarungen fallen, die die Herstellung oder den Vertrieb von Produkten betreffen. Mit der Warenerzeugung sind Aspekte wie die Senkung der Produktionskosten unter anderem aufgrund der Material-, Werkzeug-, Transport- und Lagerkosten, die Erhöhung der Produktqualität und die Herstellung eines neuen Produkts erfasst.[1471] Die Warenverteilung zielt auf eine schnellere und bessere Erschließung der Märkte, eine Erhöhung des Warenumsatzes, der Lieferbereitschaft und der Versorgungssicherheit sowie auf die Ermöglichung zusätzlicher Dienstleistungen (Wartung, Service, Beratung).[1472] Ebenfalls dürften ressourcenschutzbezogene technische Standards im Rahmen von Selbstverpflichtungen zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen. Damit dürften grundsätzlich alle wichtigen Aspekte der Produktion erfasst und Selbstverpflichtungen, die ressourcenschützende Produkteigenschaften regeln, zugelassen sein. Somit wären die ressourcenschutzbezogenen Vereinbarungen im Regelfall nach § 2 GWB zulässig.

1464 Faber, Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht- unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, 2001, 311 ff.
1465 Allgemein zu Selbstverpflichtungen Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 138.
1466 Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 330; Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 167; Schenden, NVwZ 2001, 494 (499).
1467 Kloepfer, JZ 1980, 781 (788); Baudenbacher, JZ 1988, 689 (694); Brohm, DÖV 1992, 1027 (1027).
1468 Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 168.
1469 Scherer, DÖV 1991, 1 (5); Schmidt-Preuß, VVDStRL 56 (1997), 160 (216f.).
1470 Fuchs, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 2 Rn. 4.
1471 Fuchs, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 2 Rn. 84 f.
1472 Fuchs, in: Immenga/Mestmäcker, Wettbewerbsrecht: GWB, 2007, § 2 Rn. 86.

9.4.3 Unionsrechtliche Zulässigkeit

Schließlich müssen Selbstverpflichtungen europarechtlich zulässig sein. Sie dürfen nicht in Bereichen des Unionsrechts getroffen werden, in denen eine Umsetzung von Richtlinien mit informalen Mitteln unzulässig ist.[1473] Selbstverpflichtungen können vereinbart werden, wenn sie im Sekundärrecht vorgesehen sind. Bereits 1997 hat die Europäische Kommission in ihrer Empfehlung zu Umweltvereinbarungen zur Durchführung von Richtlinien der (damaligen) Europäischen Gemeinschaft[1474] darauf hingewiesen, dass für den Umweltschutz Selbstverpflichtungen erforderlich sein können, da die Rechtsvorschriften allein nicht alle Trends und Praktiken erfassen können. Solche Umweltvereinbarungen sind geeignet, Umweltziele zu verwirklichen. In der Empfehlung wird jedoch auch vor den Konfliktpotentialen gewarnt, die im Hinblick auf die Vorschriften für Binnenmarkt, Wettbewerb und Informationsverfahren auf dem Gebiet der Normen und technischen Vorschriften bestehen. Vor allem soll die Vereinbarkeit mit Art. 26 Abs. 2 und 28 AEUV gewährleistet sein. Selbstverpflichtungen über Produkte dürften den freien Warenverkehr demnach nur einschränken, „wenn ausreichende Gründe zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt vorliegen und sie kein Mittel für eine willkürliche Diskriminierung oder verschleierte Beschränkung des Handels zwischen Mittgliedstaaten darstellen".[1475] Um die Vereinbarkeit der Selbstverpflichtungen mit dem Unionsrecht sicherzustellen, sollte die Kommission über Umweltvereinbarungen informiert werden, um ihr „die Prüfung ihrer Wirksamkeit als Mittel zur Umsetzung zu ermöglichen".

9.5 Unternehmerische Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz

Problemfelder der Produktgestaltung wurden bereits identifiziert.[1476] Selbstverpflichtungen würden die Möglichkeit eröffnen, die Produktverantwortung über das Kreislaufwirtschaftsrecht hinaus zu stärken. Selbstverpflichtungen der Branchen könnten die Entwicklung ressourcenschützender Produkteigenschaften unterstützen, da der Produktbereich Aspekte wie Materialinput, Materialoutput, Materialeffizienz, Stoffverbote und Stoffeinschränkungen sowie Substitute betrifft. Ebenfalls hängt die Produktion mit der Problematik von Prüf- und Berichtspflichten zusammen. Die Verantwortung zur Einhaltung der erwähnten Anforderungen trifft jedes einzelne Unternehmen, aber auch die Branche insgesamt, die sich verpflichtet hat. Jedoch können Selbstverpflichtungen gesetzliche Regeln im Bereich des Ressourcenschutzes nicht ersetzen. Vielmehr könnten sich beide Ansätze gegenseitig arbeitsteilig und kooperativ unterstützen. Dies würde bedeuten, dass der Gesetzgeber den Rahmen für freiwillige Verhaltensregeln vorgibt, innerhalb dessen Wirtschaftsverbände, Berufsverbände oder sonstige Vereinigungen und Unternehmen eigenverantwortlich und autonom Verhaltensregeln bereichs- oder branchenspezifisch verabschieden können. Auf diese Weise trifft der Gesetzgeber wichtige, grundrechtsrelevante Entscheidungen selbst, die dann nachfolgend von den Unternehmen und anderen Wirtschaftsakteuren konkretisiert und ausgefüllt werden.

Dabei ergibt sich die Frage, welches Gesetz die Konzeption der Selbstverpflichtungen für den Ressourcenschutz beinhalten sollte. Im Folgenden werden Selbstverpflichtungen zu ressourcenschützenden Produkteigenschaften diskutiert, deren Regelungsrahmen im Kreislaufwirtschaftsgesetz in das Kapitel „Produktverantwortung" aufgenommen werden könnte. Hinsichtlich ressourcenschützender Informationen könnte die Möglichkeit von Selbstverpflichtungen auch in das Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgenommen werden. Eine doppelte Regelung ist jedoch zu vermeiden.

9.5.1 Gegenstände der Selbstverpflichtungen

Selbstverpflichtungen bieten der Industrie die Möglichkeit zur Mitgestaltung bestimmter ressourcenschutzrechtlicher Anforderungen. Die Details der Anforderungen würden somit nicht nur allein vom Gesetzgeber entschieden.

1473 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 341.
1474 EG ABl. L 333 vom 21.12.1996, 59.
1475 Art. 36 AEUV.
1476 S. hierzu Kap. 6.1.

Um zur Regelung der ressourcenschützenden Produkteigenschaften und ressourcenschutzbezogenen Prüf- und Berichtspflichten[1477] beizutragen, könnten Selbstverpflichtungen beispielweise folgende Themen betreffen:

- Einheitliche (technische) Standards[1478] für Produktkomponenten oder Baugruppen,
- Angaben zur Lebensdauer (z.B. längere Gewährleistungsfristen im Vergleich zum Gesetz),
- Informationen für Verbraucher und Akteure aus der Wertschöpfungskette,
- Kennzeichnungsmöglichkeiten,
- Prüf- und Berichtspflichten,
- branchenspezifische Konkretisierung von Ressourcenschutzzielen,
- Organisation freiwilliger kollektiver Rücknahmesysteme von Elektroaltgeräten,
- Organisation eines Abholsystems für Elektroaltgeräte,
- Rücknahme-, Recycling- und Entsorgungsverpflichtungen,[1479]
- Beteiligung an Pfandgeldfestlegungen,
- Sammel- und Verwertungsquoten und Quoten für die (Vorbereitung zur) Wiederverwertung,
- Schließung internationaler Stoffkreisläufe,
- Rückgewinnung bestimmter Bauteile oder Stoffe (zusammen mit Entsorgern),
- Beendigung der Verwendung oder der Herstellung bestimmter Stoffe,[1480]
- Reduktion der Ressourcenverbräuche[1481] – unter anderem durch Substitution.

Außer den genannten Themen sollte es den Verbänden und Unternehmen frei stehen, einzelne Normen zu präzisieren, wenn sie beispielsweise einen praktischen Konkretisierungsbedarf sehen.[1482]

Selbstverpflichtungen sollten die nachfolgenden Angaben beinhalten: beteiligte Kooperationspartner (Kreis der Verpflichteten), Inhalt der Erklärungen im Hinblick auf Art und Umfang, Formulierung der Ziele, Fristen, innerhalb derer die Anforderungen erfüllt werden sollen, Überwachung, Monitoring, Zeitpunkte der Berichterstattung gegenüber dem Staat, um eine Erfolgskontrolle durchzuführen, und Information der Öffentlichkeit (Transparenz). Dies entspricht etwa den Kriterien, die in § 35 UGB-Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission enthalten sind.

9.5.2 Verstärkung der Produktverantwortung durch Selbstverpflichtungen

Im Folgenden werden Anknüpfungspunkte für Selbstverpflichtungen im Kreislaufwirtschafts- und im Elektrogesetz dargelegt. Das Modell der normausfüllenden Selbstverpflichtungen wäre geeignet, Vereinbarungen zu treffen, die die gesetzlichen Anforderungen an das Produktdesign ausfüllen und konkretisieren. Hierzu bieten beispielweise die Vorgaben aus § 23 Abs. 2 Nr. 1 und 2 KrWG wie „mehrfach verwendbar“, „technisch langlebig“, „vorrangiger Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung“ die Möglichkeit, die Designanforderungen mit Hilfe der Adressaten

---

1477 S. Kap. 6.1 und 8.2.
1478 Gemeint auch außerhalb von technischen Normungen.
1479 Schenden, NVwZ 2001, 494 (494).
1480 Schenden, NVwZ 2001, 494 (494).
1481 Schenden, NVwZ 2001, 494 (494).
1482 Selbstverpflichtungen könnten dort vereinbart werden, wo die Wirtschaft dazu ein Bedürfnis sieht, s. Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 112.

inhaltlich auszugestalten.[1483] Ferner könnten die Adressaten von § 4 Abs. 1 Satz 1 ElektroG für ihre jeweilige Branche oder für bestimmte Produkte mit kritischen Rohstoffen[1484] die Erfordernisse zur Gestaltung ihrer spezifischen Elektrogeräte durch eigene Verhaltensregeln präzisieren. Diese könnten etwa darin bestehen, die Demontage und Verwertungsfreundlichkeit zu berücksichtigen und zu erleichtern. Da das Gesetz vorsieht, die Produkte möglichst so zu gestalten, dass Demontage und Verwertung gewährleistet sind, könnten die Adressaten auch die Ausnahmefälle bereichsspezifisch präzisieren, bei denen eine solche Berücksichtigung oder Erleichterung unverhältnismäßig wäre. Weiterhin könnten die Wirtschaftsakteure vereinbaren, bestimmte Designs nicht anzuwenden. Hierzu könnten etwa Vereinbarungen gehören, Verschleißteile, wie den Akku oder das Displayglas, Bildschirm und Gehäuse nicht zu einer Einheit zu verkleben oder auf die Verwendung von Anti-Reparatur-Schrauben zu verzichten. Diese Regeln sollten die Reparaturarbeiten ermöglichen und erleichtern. Die Beteiligten könnten sich darüber hinaus verpflichten, anspruchsvolle Recyclingquoten zu erzielen.

Die Selbstverpflichtung ist immer eine Frage der Kosten-Nutzen-Rechnung. Daher sollte der Gesetzgeber für die Selbstverpflichtungen und ihre Durchführung Anreize bieten.[1485] Die Verwaltung wäre möglicherweise nicht in der Lage, die erwähnten allgemeinen Vorgaben zu präzisieren und der Gesetzgeber möchte vermutlich, auch wenn härtere Designregeln möglich wären, nicht bei Investitionsentscheidungen der Industrie (präzise Designanforderungen) einschreiten. Ohne einen glaubwürdigen Druck durch potenzielle ordnungsrechtliche Regelungen würde jedoch der Anreiz fehlen, Selbstverpflichtungen einzugehen. Der Anreiz könnte deswegen durch eine Bindung der Behörde an Selbstverpflichtungen gesetzt werden (anerkannte freiwillige Verpflichtungen).[1486] Wenn die zuständige Behörde die Selbstverpflichtungen in einemeinem Überprüfungsverfahren anerkennt, sollte sie bei eigenen Entscheidungen (z.B. Bußgeld, Auslegung der Vorschrift) die darin aufgestellten Regeln berücksichtigen.[1487]

9.5.3 Gemeinsame Standards durch Selbstverpflichtungen

Gemeinsame Standards auf Unionsebene sind sinnvoller als nationale Standards.[1488] Die Europäische Union könnte designbezogene ressourcenschonende gemeinsame Standards erlassen und den Ressourcenschutz bei Produkten nach dem Konzept regeln, das bereits für die Energieeffizienz von Produkten gilt. Art. 15 Ökodesign-RL sieht zwei verschiedene Regelungsalternativen vor: ordnungsrechtlich erlassene Durchführungsmaßnahmen oder Selbstregulierungsinitiativen der Wirtschaft. Nach Art. 15 Abs. 3b Ökodesign-RL berücksichtigt die Kommission bei der Erstellung des Entwurfs einer Durchführungsmaßnahme unter anderem die Maßnahmen zur Selbstregulierung, etwa freiwillige Vereinbarungen. Die Selbstregulierungsmaßnahmen werden nach Art. 17 Ökodesign-RL zumindest nach Anhang VIII bewertet. Alternative Wege der Selbstregulierung durch die Industrie sollten dann den Vorrang erhalten, wenn sich die politischen Ziele mit ihnen voraussichtlich schneller oder kostengünstiger erreichen lassen als mit Rechtsvorschriften.[1489] Allerdings kann die Union ordnungsrechtlich einschreiten, wenn die Adressaten entweder erklären, dass sie freiwillige Verhaltensregelungen nicht treffen möchten oder die Vereinbarungen nicht die unionsrechtlichen Ziele erfüllen.

1483 In vergleichbarer Weise könnten nach dem Modell der normausfüllenden Selbstverpflichtungen Verordnungen nach § 24 Nr. 1 und 3 KrWG vermieden werden, wenn Selbstverpflichtungen die Vorgaben wie „in bestimmter Beschaffenheit“ sowie „spürbar entlastender Weise“ in ausreichend präziser und anspruchsvoller Weise für eine bestimmte Branche konkretisieren.

1484 S. zu diesen Kap. 8.2.3.3.

1485 Roßnagel, in: Roßnagel , Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6 Rn. 114; skeptisch hierzu Bizer, DuD 2001, 126 (126).

1486 S. den Vorschlag 9.5.5.1.

1487 S. Kap. 9.5.6.

1488 S. hierzu Kap. 6.3.4.2.2.

1489 Erwägungsgrund 18 Ökodesign-RL.

9.5.4 Freiwillige Selbstregulierung von Prüf- und Berichtspflichten

Ressourcenschutzbezogene Informationsplichten sollten zunächst gesetzlich geregelt werden.[1490] Wenn der Gesetzgeber die Prüf- und Berichtspflichten beispielsweise anlagenbezogen oder stoffbezogen festlegt und Ziele der Informationspflichten sowie Sanktionen vorgibt, könnte es den Adressaten überlassen werden, die spezifischen Inhalte der Informationen mit den Bedürfnissen der Akteure der Wertschöpfungskette abzustimmen. Hierfür könnte gewährleistet werden, dass jeder Akteur die nötigen Informationen erhält, die er für den Umgang mit Rohstoffen in Altprodukten benötigt. Auch der zuständigen Behörde sollten diese Informationen zur Verfügung stehen, um ihr gegebenenfalls die Möglichkeit zum behördlichen Einschreiten zu bieten. Die ordnungsrechtlichen Vorgaben könnten hierfür die „Auffangfunktion" für Nicht- oder Schlechterfüllung der vereinbarten Verhaltensregeln darstellen. Zum Beispiel können die Wirtschaftsakteure untereinander aufgrund der durch die neuen Verhaltensregelungen gesammelten Informationen vereinbaren, dass für bestimmte Stoffe entsprechend ihrer Gefährlichkeit oder Knappheit Substitute eingesetzt werden. Es bietet sich beispielweise an, die Substitute für die Stoffe, die laut REACH-Verordnung auf der „Kandidatenliste" stehen, gemeinsam zu entwickeln und zu bestimmen, um nicht strengere Vorschriften zur Prüf-und Berichtspflicht erfüllen zu müssen, und darüber hinaus die Kosten zu verteilen. Solange ein gesetzlicher Rahmen für ressourcenschutzbezogene Prüf- und Berichtspflichten nicht erlassen ist, steht es den potentiellen Adressaten frei, unverbindliche Selbstverpflichtungen zu vereinbaren.

9.5.5 Regelungsmodelle für Selbstverpflichtungen

Im Folgenden werden zwei Möglichkeiten aufgezeigt, die Verantwortung zwischen Staat und Gesellschaft bei der Aufstellung von Selbstverpflichtungen zu teilen.

9.5.5.1 Verbindliche Rechtsetzung

Ein Anreiz, gesetzliche Vorschriften zu konkretisieren, könnte darin bestehen, die freiwilligen Verhaltensregeln auch für die Behörden verbindlich zu machen. Dies wäre denkbar, wenn die Behörde diese geprüft und bestätigt hat.[1491] Die Verhaltensregeln der Adressaten sollten befristet sein, beispielweise für fünf Jahre.[1492] Ein solcher Zeitraum würde erlauben, die Entwicklungen der jeweiligen Branche zu prognostizieren, die Handlungen zu planen und die Ergebnisse der ergriffenen Maßnahmen zu analysieren. Nach Abschluss des Anerkennungsverfahrens dürften die Behörden für diesen Zeitraum nicht mehr fordern, als die freiwilligen Verhaltensregeln für ihren Geltungsbereich vorsehen.[1493] So wird einerseits die behördliche Bindung gewährleistet. Anderseits erhalten die Adressaten die Flexibilität bei der Gesetzeskonkretisierung für die bestimmte Zeitspanne.

Nichtsdestotrotz dürften nicht alle Unternehmen Interesse an einer Beteiligung an Selbstverpflichtungen haben. Insbesondere ist zu bezweifeln, ob kleine und mittlere Unternehmen Selbstverpflichtungen abschließen würden, da diese aufgrund der geringeren Produktionsmengen für sie vermutlich mehr Kosten als Nutzen verursachen könnten. Deswegen sollten Verhaltensregeln auch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen, so dass unterschiedliche Handlungsrahmen für kleine, mittlere und große Unternehmen aufgestellt werden könnten.[1494] Großunternehmen könnten mehr für den Ressourcenschutz leisten als kleine Produzenten gleicher Produkte, da Großunternehmen einerseits in der Regel über die Kapazitäten dazu verfügen und anderseits meist mehr Umweltbelastungen verursachen. Außerdem sollte es möglich sein, dass ein einzelnes Unternehmen sich verbindliche Regeln setzt und somit an Selbstregulierungsverfahren teilnehmen kann. Beispielweise sind die nationalen Selbstverpflichtungen und der Rahmen nationaler Wirtschaftsverbände möglicherweise zu eng für weltweit tätige Unternehmen.[1495]

1490 S. Analyse hierzu Kap. 8.2.3.5.
1491 S. den Vorschlag im Kap. 9.5.2. und die Umsetzung des Vorschlages 9.5.6.1.
1492 S, den Vorschlag in Kap. 9.5.6.1.
1493 S. hierzu Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 155.
1494 Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 116.
1495 Auch § 35 Abs. 1 des KOM-UGB-E sieht die Möglichkeit von Selbstverpflichtungen für einzelne Unternehmen vor.

Wenn der Gesetzgeber eine grundlegende Regelung getroffen hat, wäre auch eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung, die darin besteht, die Selbstverpflichtungen für alle Unternehmen in der Branche verbindlich zu erklären, erforderlich. Für diejenigen, die sich nicht an Selbstverpflichtungen beteiligen möchten, würden die gesetzlichen Vorschriften gelten.[1496]

Eine Regelung, um verbindliche Vereinbarungen abzusichern, könnte folgenden Wortlaut haben:[1497]

> *„(1) Produzenten oder Vereinigungen von Produzenten können Regeln zur Präzisierung, Ausgestaltung oder Erweiterung von ressourcenschonenden Anforderungen erstellen.*
>
> *(2) Das Verfahren zur Erstellung der Regeln muss demokratischen Grundsätzen entsprechen, öffentlich bekannt gemacht werden und allen, die von den Regeln betroffen sein können, die Möglichkeit einräumen, ihre Interessen zum Ausdruck zu bringen.*
>
> *(3) Wirtschaftsverbänden oder sonstigen Unternehmensverbänden ist Gelegenheit zu geben, zum Entwurf der Verhaltensregeln Stellung zu nehmen."*

9.5.5.2 Zielfestlegungen am Beispiel von Recyclingquoten für Produkte

Das Instrument der Zielfestlegung könnte nicht nur für eine freiwillige Rücknahme von Altprodukten gelten, sondern auch auf andere ressourcenschutzbezogene Anforderungen übertragen werden. Bereits in der Vergangenheit wurde vorgeschlagen, dass Recyclingquoten für Produkte gelten könnten.[1498] Es wäre zu diskutieren, ob die Recyclingquoten produktspezifisch oder produktgruppenbezogen festzulegen wären. Vermutlich wäre beim Erlass der entsprechenden Regelungen der Gesetzgeber und beim Vollzug die Verwaltung überfordert. Es besteht die Gefahr, dass Normen erlassen werden, die fachliche Defizite aufweisen. Deswegen bietet es sich an, der Industrie selbst freiwillige Vereinbarungen über Recyclingquoten für Produkte zu überlassen. Erhebliche Potenziale würden bei Elektronikgeräten bestehen, da aus diesen aufgrund der gewichtsbezogenen Verwertungsquoten Gold und Palladium kaum zurückgewonnen werden,[1499] da sie im einzelnen Gerät nur in kleinen Mengen vorkommen. Dagegen bilden sie einen Großteil des Verbrauchs der Gesamtrohstoffe von Elektronikprodukten,[1500] da sie vermutlich die meist benutzten Materialien sind. Um die geschilderten recyclingquotenbezogenen Selbstverpflichtungen sicherzustellen, könnte hierzu das Instrument der Zielfestlegung verwendet werden. Die Regelung sollte der Industrie eine –weniger differenzierte und pauschale Quote in einer Verordnung als „Sanktion" in Aussicht stellen, wenn freiwillige Vereinbarungen zwecks effektiver Recyclingquoten zur Rückgewinnung der Rohstoffe nicht getroffen werden. Hier ist der Verzicht der einseitigen staatlichen Regelung auf produktspezifische Recyclingquoten der Preis der Akzeptanz.[1501] Die Ermächtigungsgrundlage zur späteren Verordnung, wenn das Ziel verfehlt oder missachtet wird, könnte sich aus § 24 Abs. 1 Nr. 3 KrWG ergeben.

Das Gesetz sollte ermöglichen, bestimmte Anforderungen im Vorsorgebereich zunächst der Industrie zu überlassen. Den Adressaten könnte es freistehen, Selbstverpflichtungen zu treffen, bevor eine gesetzliche Regelung erlassen wird. Die Regelung könnte weiterhin festlegen, dass bei der Verfehlung der Ziele die Bundesregierung prüfen sollte, wie das Ziel durch Rechtsvorschriften erreicht werden kann.[1502] Die Zielfestlegung bezüglich der produkt- oder produktgruppenbezogenen Quoten wäre nur

---

1496 Es greift die sog. Rückfallposition, s. Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 337.

1497 Der Regelungsvorschlag basiert auf dem Regelungsvorschlag für das Datenschutzrecht und ist an Ressourcenschutzanforderungen angepasst, s. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 159.

1498 So bereits Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 118; so auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 390.

1499 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 6.

1500 Wilts, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, 6.

1501 Lübbe-Wolff, NVwZ 2001, 481 (492).

1502 S. UGB-KomE, 509.

sinnvoll, wenn ein ausreichender Anreiz für die Industrie gesetzt wird. Insbesondere dürfte die Motivation für die Wirtschaftsakteure sehr gering ausfallen, wenn das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht stimmt.[1503] Der Anreiz für die Produzenten könnte darin bestehen, die Recyclingquoten für ihre Produkte eigenverantwortlich sachgerecht festzulegen. Die Zielfestlegungen entfalten eine faktische Wirkung, die darin besteht, dass bei der Erfüllung der Ziele der Bedarf für eine staatliche Koordination entfällt. Auch wenn die Ziele verfehlt werden, können die Investitionen mittel- und langfristig im Hinblick auf die möglichen künftigen gesetzlichen Regelungen geplant werden, da Zielfestlegungen auch eine Politikrichtung darstellen.[1504] So betrachtet kann die Zielfestlegung entweder normvermeidend (Ziele werden freiwillig erfüllt und die Norm vermieden) oder normvorbereitend (die künftigen Regelungsadressaten können sich auf die künftige Norm einstellen) wirken.

Im Übrigen kann das Instrument der Zielfestlegung positive Auswirkungen auf den Ressourcenschutz allgemein auslösen, indem die Vorschrift erlaubt, „für die Technikentwicklung und -gestaltung mittelfristig Ziele vorzugeben, die verbindlich zu regeln gegenwärtig unmöglich wäre“, weil die Technik sie nicht oder nicht mit verhältnismäßigen Mitteln umzusetzen erlaubt.[1505] Insofern kann das Instrument innovative Fortschritte fördern.[1506] Beispielweise könnte die neue Grundpflicht für die genehmigungsbedürftigen Anlagen in § 5 Abs. 1 Nr. 5 (neu) BImSchG[1507] als Vorsorgemaßnahme vorgeben, Rohstoffe sparsam und effizient zu verwenden.[1508] Die Selbstverpflichtungen haben den Vorteil der Innovationsoffenheit, den Stand der Technik weiterzuentwickeln.

Die Regelung zur Zielfestlegungen im Bereich des Ressourcenschutzes könnte lauten:[1509]

> *„(1) Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit kann für die freiwillige Erfüllung von Anforderungen an ressourcenschützende Produkteigenschaften und Informationen Zielfestlegungen treffen, die innerhalb einer bestimmten Frist erreicht werden sollen. Die Zielfestlegungen sind in geeigneter Weise öffentlich bekannt zu machen.*
>
> *(2) Wenn nach Absatz 1 festgelegte Ziele innerhalb der vorgegebenen Frist nicht erreicht werden, prüft die Bundesregierung, welche gesetzgeberischen Maßnahmen zur Erreichung der Ziele zu ergreifen sind. Die Befugnis, auch vor Ablauf der vorgegebenen Frist Maßnahmen zu treffen, bleibt unberührt.“*

9.5.6 Verfahrensrechtliche Aspekte der Selbstverpflichtungen

Um Anreize zu schaffen, Selbstverpflichtungen zu treffen, und um der Letztverantwortung des Staats gerecht zu werden, sollten auch verfahrensrechtliche Vorgaben verabschiedet werden.

9.5.6.1 Anerkennung der Selbstverpflichtungen

Bei der Anerkennung von Selbstverpflichtungen können zwei Ebenen unterschieden werden: die horizontale und die vertikale Ebene. Auf der horizontalen Ebene stehen die Unternehmen und Verbände, die Selbstverpflichtungen treffen. Auf der vertikalen Ebene kann der Staat die Selbstverpflichtungen entgegennehmen und akzeptieren. Im Folgenden wird ein Verfahren für die Anerkennung der Selbstverpflichtungen durch den Staat vorgeschlagen.

1503 Zu den weiteren Anreizen der Wirtschaft, Selbstverpflichtung zu vereinbaren s. im AP 2 Kap. III, 3.2.

1504 Roßnagel, in: Roßnagel , Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6, Rn. 120, 123.

1505 Das Instrument der Zielfestlegung eignet sich, Vorgaben für Technikentwicklung und -gestaltung zu setzen, s. in Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 156.

1506 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 78.

1507 S. Kap. 5.2.2.

1508 Auch Sanden/Schomerus/Schulze kommen zu einem ähnlichen Ergebnis: die Selbstverpflichtungen können zur Einhaltung festgelegter Quoten hinsichtlich des Ressourcenverbrauchs bei der Produktion und zur Einhaltung quantitativer Ziele der Ressourceneffizienz beitragen, s. näher Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 418 ff.

1509 Der Regelungsvorschlag basiert auf dem Regelungsvorschlag für das Datenschutzrecht und ist an Ressourcenschutzanforderungen angepasst, s. in Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 157.

Um den Unternehmen Anreize zu bieten und gleichzeitig das demokratische Defizit der Selbstverpflichtungen auszugleichen sowie die gewünschten Ergebnisse sicherzustellen, sollten die Selbstverpflichtungen von einer staatlichen Stelle[1510] auf ihre Vereinbarkeit mit dem Ressourcenschutzrecht überprüft und bei positivem Ergebnis anerkannt werden.[1511]

Die Anerkennung wäre ein feststellender Verwaltungsakt, der die feststellende Behörde bindet, d.h. sie müsste diese bei der Auslegung des Ressourcenschutzrechts, bei ihrer Aufsichtstätigkeit und bei möglichen Bußgeldverfahren berücksichtigen. Die Bindung würde solange gelten, wie der Verwaltungsakt Bestandskraft hat. Die Anerkennung der freiwilligen Regeln als Verwaltungsakt kann entsprechend §§ 48 und 49 VwVfG zurückgenommen oder widerrufen werden.[1512]

Die Anerkennung der Selbstverpflichtung sollte zeitlich befristet sein. Nach dem Ablauf der Frist sollten die Selbstverpflichtung und die erreichten Ergebnisse überprüft werden. Die entdeckten Schwachstellen sollten für die nächste Anerkennungsperiode beseitigt und berücksichtigt werden. Um die Transparenz und den öffentlichen Druck zu erhöhen, sollten anerkannte Selbstverpflichtungen im jeweils zuständigen Publikationsorgan veröffentlicht werden. Dies entspricht den Publizitätsanforderungen an verbindliche Rechtsregelungen.[1513] Zusätzlich sollten die Selbstverpflichtungen auch im Internet auf der Homepage des Verbands, des Unternehmens und der zuständigen Behörde abrufbar sein. So wird klargestellt, wer sich mit welchem Inhalt an den verbindlichen Verhaltensregeln beteiligt hat.

Wenn eine Selbstverpflichtung in einem Bundesland anerkannt wäre, sollte die Anerkennung für das gesamte Bundesgebiet gelten.[1514] Der Verwaltungsakt eines Landes, der zum Vollzug von Bundesgesetzen ergangen ist, enthält eine rechtliche Feststellung, die als solche überall im Bundesgebiet beachtet werden muss.[1515] Wenn aber eine Selbstverpflichtung nur mit regional begrenztem Geltungsbereich erstellt werden würde, wären sie auch nur auf den vorgesehenen Geltungsbereich beschränkt.

Für die weltweite und unionsweite Geltung müssten die Selbstverpflichtungen jeweils weltweit oder unionsweit anerkannt sein. Hierfür wäre anzustreben, dass nur eine Kontrolle und Anerkennung erforderlich ist.[1516]

Um die Anerkennung einer Selbstverpflichtung zu ermöglichen, könnte folgende Vorschrift verabschiedet werden:[1517]

> *(1) Die zuständige Behörde stellt auf Antrag innerhalb von drei Monaten die Vereinbarkeit der Regeln mit dem geltenden Recht fest. Mit dem Antrag sind das Verfahren zur Erstellung der Regeln[1518] sowie eingegangene Stellungnahmen, insbesondere die von nach § X Abs. 3[1519] beteiligten Verbänden, vorzulegen. Die Feststellung nach Satz 1 ist zu befristen und darf nicht länger als für eine Frist von fünf Jahren gelten.[1520]*
>
> *(2) Anerkannte Regeln werden im zuständigen Publikationsorgan und in geeigneter Weise von der Behörde sowie der Vereinigung und den beigetretenen Produzenten veröffentlicht.*

1510 Diese ist vom Fachrecht abhängig, dessen Regelungen konkretisiert werden.

1511 Der Vorschlag ist aus Art. 27 Abs. 2 DSRL abgeleitet, wonach die Ergebnisse der Selbstregulierung von zuständigen staatlichen Organen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Datenschutzrecht zu überprüfen und anzuerkennen sind.

1512 Zu den Ausführungen dieses Abschnittes s. Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 137.

1513 Die Veröffentlichung schafft Transparenz und öffentlichen Druck, s. z.B. die ähnliche Grundidee bei der Informationsgewinnung aufgrund des PRTR-Systems oder REACh in Kap. 8.2.1.

1514 BVerfGE 11, 6 (19).

1515 BVerfGE 11, 6 (19).

1516 Der Vorschlag ist abgeleitet von dem Vorschlag zu den Selbstverpflichtungen im Bereich des Datenschutzrechts, s Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kapitel 3.6 Rn. 131.

1517 Der Regelungsvorschlag basiert auf dem Regelungsvorschlag für das Datenschutzrecht und ist an Ressourcenschutzanforderungen angepasst, s. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 161.

1518 S. den Vorschlag in Kap.9.5.5.1.

1519 S. den Regelungsvorschlag in Kap. 9.5.5.1.

1520 S. den Vorschlag über die Länge der Frist in Kap. 9.5.5.1.

(3) Die Regeln sind für einen Produzenten und im Verhältnis zu ihm für die Behörde für die Dauer der Feststellung nach Absatz 1 verbindlich, wenn sich der Produzent gegenüber der zuständigen Behörde schriftlich zu ihrer Einhaltung verpflichtet.

(4) Die Behörde führt ein öffentliches Register der ihr gegenüber erklärten Verpflichtungen. Sie übermittelt am Ende eines Jahres ein fortgeschriebenes Verzeichnis der registrierten Verpflichtungen an das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, das das Verzeichnis der Öffentlichkeit zugänglich macht.

9.5.6.2 Möglichkeiten zum Einschreiten der Behörde

Die Absprachen und Vereinbarungen sind „Gentlemen Agreements“,[1521] da sie zwar für die Parteien verpflichtend, jedoch letztlich rechtlich unverbindlich sind.[1522] Die Unternehmen haben nur die Möglichkeit, durch Selbstverpflichtungen aktiv an dem Erreichen der vereinbarten Ziele mitzuwirken und durch die Beteiligung an der Vereinbarung mindestens die Verabschiedung der Vorschriften zu verzögern.[1523] Um die Einhaltung der Selbstverpflichtungen zu gewährleisten, behält der Staat aufgrund des Demokratieprinzips, der objektiven Schutzpflichten und Art. 20a GG[1524] die Letztverantwortung und die Zugriffsoption.[1525]

Die ordnungsrechtlichen Vorgaben scheinen unverzichtbar zu sein, um – wie oben beschrieben – ein staatliches Drohpotential für den Fall des Scheiterns aufzubauen.[1526] Darüber hinaus könnte auch die Veröffentlichung der Misserfolge und der Erfolge der Selbstverpflichtung ein Druckmittel darstellen.[1527] Wenn die Selbstverpflichtung durch die Behörde anerkannt ist, sollte sie vollzogen und durchgesetzt werden wie die gesetzlichen Regelungen.

Um die privaten Akteure zu zwingen, sich an die anerkannten Verhaltensregeln zu halten, könnte es zwei unterschiedliche Konstellationen beim Verstoß und bei der Haftung gegenüber Selbstverpflichtungen geben: Die Selbstverpflichtungen konkretisieren entweder die gesetzlichen Verpflichtungen oder sie gehen über die gesetzlichen Verpflichtungen hinaus. Bei der Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben ist ein Verstoß gegen die Selbstverpflichtungen auch immer ein Verstoß gegen gesetzliche Regelungen.[1528] Wenn das Gesetz Straf- oder Ordnungswidrigkeiten vorsieht und die Beteiligten die freiwilligen Verhaltensregeln verletzen, die gleichzeitig den gesetzlichen Straf- oder Ordnungswidrigkeitentatbestand erfüllen, könnte auch eine Strafe oder ein Bußgeld verhängt werden. Wenn aber die Verhaltensregeln weiter gehen als die gesetzlichen Verpflichtungen, können sie keine Straftat oder eine Ordnungswidrigkeit begründen. Nur für den Umfang, der gegen die gesetzliche Regelung verstößt, kommt eine Haftung in Betracht.[1529] Dies würde eine Verantwortung aufgrund des Gesetzesverstoßes bedeuten. Auch für die präventiv wirkende Haftung ergibt sich das gleiche Ergebnis.[1530] Bei Verstößen gegen Selbstverpflichtungen könnte eine Unterlassungsklage durch Verbände in Frage kommen.[1531] Die Verbände könnten entweder Wirtschaftsverbände oder Unternehmensverbände sein, die die fachliche Kooperation in der Branche auf dem Markt organisieren und lenken und deren subjektives Recht betroffen wird. Dies könnte ermöglichen, die durch Haftungsregelungen nicht erfassten

---

1521 Schmidt-Preuß in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 328.
1522 Di Fabio, JZ, 1997, 969 (970); Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, § 2 Rn. 196.
1523 S. zur Kritik SRU, Umweltgutachten 1998, Rn. 287f.
1524 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178.
1525 Schmidt-Preuß, VVDStRL 56 (1997), 160 (174, 176, 181 ff.); Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 178; Schmidt-Preuß, in: Dolde, Umweltrecht im Wandel, 2001, 311.
1526 Rehbinder, in: Hansmann/Sellner, Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Kap. 3 Rn. 346.
1527 Roßnagel/Sanden, Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, 2007, 23.
1528 Zu diesem Vorschlag zur Durchsetzung der Selbstverpflichtungen s. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 166.
1529 So auch Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 144 ff.
1530 S. Roßnagel, in: Roßnagel, Handbuch Datenschutzrecht, 2003, Kap. 3.6 Rn. 144.
1531 S. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 166.

Teile der Selbstverpflichtungen durchzusetzen.[1532] Die Unterlassungsklage sollte in den gesetzlichen Regelungen festgeschrieben werden.

9.5.7 Ökonomische Anreize

Der Abschluss von Selbstverpflichtungen wird in der oben beschriebenen Art und Weise „belohnt".[1533] Jedoch werden die Vorteile der Selbstverpflichtungen nicht immer ausreichen, um die Wirtschaft hin zu Selbstverpflichtungen zu lenken. Die Wirtschaft wird Selbstverpflichtungen nur treffen, wenn sie sich dadurch Vorteile verspricht. Deswegen könnten die Regelungen der Selbstverpflichtungen an ökonomische Instrumente angeknüpft werden. Soweit rechtlich zulässig, könnten (Forschungs-)Förderungen das ressourcenschonende Produktdesign, das in besonderer Weise zur Ressourcenschonung beiträgt, unterstützen.

[1532] Zur Durchsetzung der Selbstverpflichtungen s. Roßnagel/Pfitzmann/Garstka, Modernisierung des Datenschutzrechts, 2001, 167.

[1533] S. Kap. 9.5.6.1.

10 Stammgesetz zum Ressourcenschutz

Die Kapitel 2 bis 9 haben die wichtigsten Rechtsbereiche für den Ressourcenschutz identifiziert, untersucht, welche Regelungen für den Ressourcenschutz in diesen Bereichen schon bestehen und – im Gegenschluss – welche Lücken noch bestehen, und haben – je nach Kodifikationsreife – mehr oder weniger detaillierte Vorschläge entwickelt, wie diese Lücken geschlossen werden sollten. Offen geblieben ist die Frage, ob für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes genügt, die vielfältigen Regelungsvorschläge in unterschiedlichen Gesetzen umzusetzen, oder ob ein einheitliches Gesetz erlassen werden sollte, das das Ressourcenschutzrecht zusammenhängend regelt.[1534] Dieser Frage wendet sich das letzte inhaltliche Kapitel dieser Studie zu.

10.1 Kodifikation des Ressourcenschutzrechts?

Für eine systematische Regelung des Ressourcenschutzes gibt es im Wesentlichen drei mögliche Ansätze:

1. Eine zusammenfassende Regelung aller ressourcenschutzrelevanten Regelungen in einer eigenen Kodifikation: die zentrale Lösung in einem Ressourcenschutz-Gesetzbuch.
2. Die Regelung aller ressourcenschutzrelevanten Fragen in dem jeweiligen Fachgesetz: die dezentrale Lösung in vielen verteilten Fachregelungen.
3. Die Regelung allgemeiner Fragen des Ressourcenschutzes in einem „Stammgesetz“ und die Regelung des sektorspezifischen Ressourcenschutzes in den jeweiligen Fachgesetzen: die gemischte Lösung aus zentralen Grundsatzregelungen und dezentralen Fachregelungen.

Für die erste Variante spricht, dass durch eine einheitliche gesetzliche Regelung aller Ressourcenschutzfragen die Bedeutung des Ressourcenschutzes im öffentlichen Bewusstsein gestärkt wird. Ein Ressourcenschutz-Gesetzbuch hat eine hohe symbolische Bedeutung und bringt die große umweltpolitische Bedeutung des Ressourcenschutzes für eine nachhaltige Entwicklung zum Ausdruck.[1535] In ihm könnten viele der in dieser Untersuchung vorgeschlagenen bereichspezifischen Regelungen zusammengeführt und systematisch geordnet werden. Dadurch dass es alle relevanten Regelungen an einem Ort versammelt, können Wertungswidersprüche leichter vermieden werden. Ein Ressourcenschutz-Gesetzbuch bietet die Möglichkeit, Regelungen des Ressourcenschutzes „aus einem Guss“ zu schaffen.

Gegen diese erste Variante spricht aber, dass eine umfassende Regelung des Ressourcenschutzes auf große politische Widerstände stoßen würde. Je anspruchsvoller das Ressourcenschutz-Gesetzbuch wäre, desto größer wäre auch die Allianz seiner Gegner. Ein weiteres Problem besteht darin, dass es bereits viele Gesetze gibt, die bezogen auf Stoffe, Umweltmedien, Tätigkeiten und Produkte Ressourcenschutz explizit, teilweise, ansatzweise oder implizit regeln und es zu diesen Regelungen schwierige Abgrenzungs- und Vorrangfragen geben wird. [1536] Ein noch viel größeres Problem besteht darin, dass viele Regelungen, die auch für den Ressourcenschutz relevant sind, eine zentrale Funktion in ihrem jeweiligen Rechtsbereich als Zielsetzung, als Planungsgrundsatz, als Genehmigungsvoraussetzung, als Verfahrenserfordernis oder als Eingriffsmöglichkeit haben und dadurch in ihrem ursprünglichen Kontext unersetzbar sind. Bleiben diese in ihrem ursprünglichen Regelungszusammenhang, entwertet dies die Idee eines Ressourcenschutz-Gesetzbuchs. Es wären dann gerade nicht alle wichtigen Regelungen des Ressourcenschutzrechts in diesem einen Buch enthalten. Sie aus ihren bisherigen Zusammenhang zu reißen, ist aber unmöglich. Ein eigenes zusammenhängendes Ressourcenschutzrecht kann daher nicht losgelöst neben das bestehende Recht gesetzt werden, sondern muss in den vorhandenen Rechtsrahmen integriert werden.[1537]

[1534] S. Kap. 1.

[1535] S. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 283.

[1536] S. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 283, 579f.

[1537] So auch Umweltbundesamt (UBA), Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 9.

Für den zweiten Ansatz spricht, dass die Probleme des Ressourcenschutzes in den unterschiedlichen Wirtschaftsbereichen verschieden sind und die Regelungsfragen dort angesprochen werden, wo auch die anderen Regelungen eines Rechtsbereichs zu finden sind. Dadurch werden schwierige Abgrenzungs- und Vorrangfragen vermieden. Durch die Integration in den jeweiligen Sach- und Regelungskontext kann Ressourcenschutz effizient und effektiv gewährleistet werden. Dies ist zumindest zu erwarten, wenn der Gesetzgeber die in dieser Untersuchung empfohlenen Rechtsänderungen in den jeweiligen Rechtsbereichen umsetzt. Dann wäre der Ressourcenschutz in das Planungsrecht, das Baurecht, das Bergrecht, das Immissionsschutzrecht und das Kreislaufwirtschaftsrecht intergiert. Diese ressourcenschutzbezogenen Bereichsregelungen würden durch ökonomische und informatorische Instrumente unterstützt und eventuell sogar durch Selbstverpflichtungen von ressourcenverbrauchenden Verursachern ergänzt.

Nachteil dieser Regelungskonzeption wäre jedoch, dass das Ressourcenschutzrecht zersplittert ist, dass es als solches nirgendwo einen regulativen Ort hat, an dem Ressourcenschutz als rechtliche Zielsetzung „beheimatet" ist. Dadurch würde der „Blick auf das Grundsätzliche des Ressourcenschutzes" verloren gehen.[1538] Ressourcenschutz würde kaum ins Bewusstsein der Bevölkerung und der Wirtschaft dringen. Dieses Anliegen könnte keine symbolische Strahlkraft entfalten. Außerdem besteht durch eine unkoordinierte bereichsspezifische Fortentwicklung einzelner Ressourcenschutzregelungen die Gefahr von Inkonsistenzen und systemwidrigen Regelungen. Insofern könnten leicht Regelungslücken entstehen und Probleme auftreten, wie bestimmte Regelungen im Verhältnis zueinander zu verstehen sind.

Für den dritten Ansatz könnte sprechen, dass er die Vorteile des ersten und des zweiten Ansatzes kombiniert und deren Nachteile weitgehend vermeidet. Wenn es ein eigenes Gesetz gibt, das – auch wenn es nur grundsätzliche Fragen regelt – ausschließlich dem Schutz natürlicher Ressourcen dient, dann hat dieses eine symbolische Strahlkraft und stellt die besondere politische Bedeutung des Ressourcenschutzes heraus. Durch ein solches Gesetz wird der Ressourcenschutz unzweideutig als ein eigenes rechtliches Ziel anerkannt. Dieses „Stammgesetz" des Ressourcenschutzes könnte die wesentlichen Zielsetzungen selbst vorsehen und ihre Konkretisierung und Operationalisierung einem Ressourcenschutzprogramm der Bundesregierung übertragen. Für dessen politische Umsetzung könnte es geeignete Kontrollmechanismen (Monitoring, Berichtspflichten) vorsehen. Im Gegensatz zum ersten Ansatz beschränkt die gemischte Lösung aber die Regelungen im Stammgesetz auf grundsätzliche Fragen und belässt die konkreten Regelungen den bereichsspezifischen Fachgesetzen. Dadurch werden auch die Vorteile der dezentralen Lösung erreicht. Im Gegensatz zu dieser werden aber die Fachgesetze auf die für alle gemeinsamen Zielsetzungen des Stammgesetzes hin orientiert und in ihrer Auslegung durch diese beeinflusst.

Gegen die dritte Variante sprechen grundsätzlich die gleichen Gründe wie gegen die erste und zweite Variante. Allerdings sind die Kritikpunkte deutlich abgemildert, weil in der gemischten Lösung die Nachteile sowohl der zentralen wie der dezentralen Lösung doch deutlich reduziert sind, im Einzelfall vielleicht sogar vermieden werden können. So sind die Abgrenzungsprobleme des Stammgesetzes gegenüber einem Ressourcenschutz-Gesetzbuch erheblich geringer, weil die bereichsspezifischen Regelungen in den Fachgesetzen bleiben und das Stammgesetz nur Themen regelt, die nicht Gegenstand der Fachgesetze sind. Außerdem würde ein solches Stammgesetz nur subsidiär gelten.

Außerdem trifft die Kritik an der Zersplitterung und Widersprüchlichkeit dezentraler Lösungen die gemischte Lösung kaum, weil sie grundsätzliche Fragen zentral regelt, ohne die fachspezifischen Regelungen aufzugeben. Handlungsziele und -grundsätze werden im Stammgesetz für die gesamte Rechtsordnung einheitlich und systematisch festgelegt. Einheitlichkeit wird auch in der Verwendung zentraler Begriffe erreicht, wenn das Stammgesetz solche definiert. Das Stammgesetz kann daher durchgängig als Orientierungspunkt für die bereichsspezifischen Regelungen dienen. Es kann einen Bezugsrah-

[1538] Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 283.

men für die bisher ergangenen und künftig ergehenden ressourcenschutzrelevanten Regelungen bilden.[1539] Die Ziele und Grundsätze des Stammgesetzes können – je nach Ausgestaltung der Fachgesetze – in ihrer gesetzlichen Ausprägung als öffentliches Interesse und als Abwägungsbelang gelten, die bei der Auslegung von Rechtsbegriffen und in der Ermessensausübung zu berücksichtigen sind. Die grundsätzlichen Regelungen werden in der gemischten Lösung quasi „vor die Klammer" der fachspezifischen Regelungen gezogen.[1540] Sie sind Leitvorschriften für die sektorspezifischen Regelungen, die Systematik und Orientierung vermitteln. Dennoch bleibt aber die bereichsspezifische Konkretisierung der Ziele und Grundsätze Aufgabe der Fachgesetze. Diese setzen sie im jeweiligen Sachzusammenhang und Regelungskontext der bereichsbezogenen Regelungen um und sorgen dadurch für eine höhere Akzeptanz und Befolgungschance.

Dieser dritte Ansatz scheint auch politisch leichter durchsetzbar zu sein. Das Stammgesetz enthält zwar wichtige Rahmensetzungen und Strukturentscheidungen. Auch regelt es eine allgemeine Ressourcenschutzpflicht. Jedoch ist der vorrangige Adressat die Bundesregierung. Nur diese wird unmittelbar und konkret verpflichtet. Das Stammgesetz droht keine Sanktionen für den Fall der Nichtbeachtung an. Seine Wirkungen sind weitgehend indirekt, indem er Beurteilungs- und Ermessensspielräume strukturiert. Solche Wirkungen erregen selten politischen Widerstand.

Als positive Beispiele für den gemischten Ansatz können das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung und die fachspezifischen Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung sowie die Klimaschutzgesetze einzelner Bundesländer[1541] zusammen mit den fachspezifischen Regelungen zum Klimaschutz des jeweiligen Landes gelten.

Im Ergebnis erscheint angesichts des erreichten Stands gesetzlicher Regelungen zum Ressourcenschutz die gemischte Variante die am besten geeignete Lösung zu sein, um ein harmonisiertes, konsistentes und effektives Ressourcenschutzrecht zu erreichen.

10.2 Inhalt eines Stammgesetzes

Das Stammgesetz sollte möglichst schlank sein und sich auf wesentliche und grundsätzliche Regelungen beschränken. Spezifische Regelungen sollte es den Fachgesetzen überlassen. Im Hinblick auf diese hat es einen leitenden und ergänzenden Charakter.

Das Stammgesetz sollte folgende Zwecke verfolgen: Es sollte zum einen die allgemeinen Ziele und Grundsätze des Ressourcenschutzes gesetzlich festhalten und eine allgemeine Pflicht zum nachhaltigen Umgang mit Ressourcen einführen. Es sollte zum anderen die wesentlichen gesetzlichen Begriffe des Ressourcenschutzes für das gesamte Bundesrecht einheitlich definieren. Drittens sollte das Stammgesetz verbindliche Mechanismen und Vorgaben für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung der zum Ressourcenschutz notwendigen Maßnahmen enthalten.[1542] Zu diesem Zweck sollte es die Aufgaben der Bundesregierung regeln, ein Ressourcenschutzprogramm zu entwerfen, dessen Monitoring zu gewährleisten, über dessen Ergebnisse zu berichten, in der Bundesverwaltung vorbildlich Ressourcen zu schonen und Bildungsmaßnahmen für den Ressourcenschutz zu ergreifen.

Eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zum Ressourcenschutz ist den Art. 70 ff. GG nicht zu entnehmen. So findet sich weder im Katalog der ausschließlichen Bundeskompetenz nach Art. 73 GG noch in der Auflistung der Materien der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 GG der Begriff „Ressource", an den mit einem Stammgesetz angeknüpft werden könnte. Allerdings handelt es sich beim Ressourcenschutz um eine Querschnittsmaterie, die die unterschiedlichsten

---

[1539] UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 9.

[1540] Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 283.

[1541] S. die im Folgenden zitierten Klimaschutzgesetze.

[1542] So für den Klimaschutz SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 10.

Bereiche, für die Gesetzgebungskompetenzen im Grundgesetz existieren, erfasst. Um dieser Querschnittsfunktion des Ressourcenschutzes gerecht werden zu können, muss das Stammgesetz auf eine Kombination von Gesetzeskompetenzen gestützt werden, die in ihrem Zusammenwirken den gesamten Bereich des Ressourcenschutzes abdecken.

Der Bund kann sich für ein Stammgesetz zum Ressourcenschutz in erster Linie auf seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft, Energiewirtschaft, Bergbau) berufen.[1543] Zwar werden die Wirtschaftsakteure über eine allgemeine Ressourcenschutzpflicht hinaus von den Regelungen des Stammgesetzes nicht unmittelbar betroffen, doch regelt das Stammgesetz den Rahmen einer Ressourcenschutzpolitik, die auf eine Ressourcenschutzordnung vor allem für Wirtschaftstätigkeiten zielen soll.[1544] Bezogen auf die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG ist die Wahrung gleicher Lebensverhältnisse und der Rechts- und Wirtschaftseinheit nach Art. 72 Abs. 2 GG durch die Notwendigkeit und die Wirkungen eines konsistenten und umfassenden Ressourcenschutzes zu begründen. Eine bundeseinheitliche Regelung ist unabdingbar.[1545]

Da die Regelungen aber nicht nur die Wirtschaft (indirekt) betreffen,[1546] sind sie ergänzend auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 (Bodenrecht) und Nr. 31 (Raumordnung), Nr. 24 (Luft und Abfall), Nr. 32 (Wasser) und Nr. 29 (Naturschutz) GG zu stützen. Zwar sollen die spezifischen Sektoren Luft, Boden, Wasser und Natur nicht als solche geregelt werden, aber wenn das Gesetz natürliche Ressourcen definiert, sind diese mit erfasst.

Für die Bestimmung der Inhalte eines Ressourcenschutz-Stammgesetzes bietet sich eine gewisse Orientierung an den Klimaschutzgesetzen Nordrhein-Westfalen[1547] Baden-Württemberg[1548] und Rheinland-Pfalz[1549] sowie an dem Entwurf für ein Klimaschutzgesetz des Bundes[1550] an.

Das Stammgesetz könnte unter anderem folgende Inhalte regeln:

10.2.1 Ziele des Ressourcenschutzes

Die wichtigste Regelung des Stammgesetzes ist vor allem die Regelung zu den Zielen des Ressourcenschutzes.[1551] Sie sollte an der Spitze des Gesetzes stehen. Für sie gibt es keine unionsrechtlichen Beschränkungen oder Vorgaben.[1552]

Für eine eigene Regelung des Zwecks des Gesetzes könnte sprechen, dass sie wegen der Neuartigkeit des Stammgesetzes für dessen Verständnis hilfreich sein könnte.[1553] Sie könnte dabei eine doppelte Stoßrichtung verfolgen und deutlich machen, dass das Gesetz dem Zweck dient, zum einen den Ressourcenverbrauch zu reduzieren und zum anderen negative Umweltauswirkungen des Ressourcenverbrauchs zu verringern.

1543 So auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 255.

1544 S. zu dieser Kompetenz BVerfGE 8, 149; 26, 254; 28, 146; 29, 409; Seiler, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), Beck´scher Online-Kommentar GG, Stand: September 2014, Art. 74 Rn. 32.

1545 So auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 255.

1546 Im Rahmen des Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG sind nur Regelungen für die Wirtschaft möglich – Maunz, in: Maunz/Dürig, GG, Art. 74 Rn. 152.

1547 GVBl. 2013, 29.

1548 GBl. 2013, 229; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465.

1549 GVBl. 2014, 188; SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288.

1550 BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757.

1551 S. z.B. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 290f.

1552 Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 291; UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 10.

1553 Eine eigenständige Zweckbestimmung enthält etwa § 1 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 5 (§ 1); SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 4 (§ 1); eine eigenständige Zweckbestimmung empfehlen auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 290; UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 10.

Auf die eigenständige Regelung eines Gesetzeszwecks könnte aber auch verzichtet werden.[1554] Dies ist nach den Vorgaben der Rechtsförmlichkeit ohnehin nicht gewünscht.[1555] Besser erscheint es, direkt mit den Zielen, die das Gesetz verfolgt, zu beginnen.[1556] Für die Bestimmung des Gesetzeszwecks könnte es genügen, dass die Ziele dem „Schutz der natürlichen Ressourcen" dienen.

Die allgemeinen Ziele des Ressourcenschutzes könnten aus den bisher rechtlich unverbindlichen Zielvorstellungen der Bundesregierung[1557] entwickelt werden. Sie sollten nicht nur qualitativ formuliert sein, sondern klare absolute und relative Zielsetzungen mit eindeutigen Zeitvorgaben enthalten, an denen der Erfolg der Ressourcenschutzpolitik gemessen werden kann. Sie wären in einem Ressourcenschutzprogramm der Bundesregierung zu konkretisieren.

Als qualitative Ziele sollten zwei Ziele verfolgt werden: [1558]

- Die Ressourcennutzung ist – auch in Verantwortung für die künftigen Generationen – auf ein global ökologisch vertretbares und sozial tragfähiges Maß zu beschränken.
- Die nachteiligen Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung sind so weit wie möglich zu verringern. Für die im Ausland mitverursachten nachteiligen Umweltauswirkungen sollte das Ziel verfolgt werden, gemeinsam mit rohstoffexportierenden Staaten für Nachhaltigkeit bei der Förderung von Rohstoffen zu sorgen.

Diese sehr abstrakten Ziele sollten durch quantitative Vorgaben nach dem Vorbild der § 1 Abs. 2 EEG,[1559] § 1 KWKG und § 3 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen konkretisiert und mit zeitlichen Fristen verbunden werden. Sie sollten sowohl relative (z.B. Produktivität pro Gütereinheit, Verbrauch pro Kopf) als auch absolute Zielwerte (z.B. Gesamtverbrauch von Ressourcenarten) enthalten und mit einer klaren zeitlichen Vorgabe versehen werden, die einen kurzfristigen (z.B. 2025), einen mittelfristigen (z.B. 2030) und einen langfristigen Zeitraum (z.B. 2050) umfassen.

Diese Ziele des Ressourcenschutzes wären für die Bundesregierung verbindlich. Sie setzen einen Rahmen für eine transparente, planmäßige und konsistente Ressourcenschutzpolitik[1560] und bewirken eine langfristige Planungssicherheit für Investitionen in innovative Ressourcenschutztechniken.

Durch die Festlegung der Ziele in einem Gesetz entsteht im Unterschied zu rein politischen Programmen ein spezifischer rechtlicher und politischer Mehrwert. Sie weisen eine höhere Verbindlichkeit als nur politische Zielsetzungen auf. Dadurch entsteht auch eine größere Wirkung in der Koordination von Handlungen vieler Akteure, um diese Ziele zu erreichen. Auf diese Ziele kann und muss sich jede rechtliche Argumentation beziehen. Die Ziele gelten in der Rechtskommunikation als rechtlich anerkannte öffentliche Belange und sind in der Auslegung und Anwendung rechtlicher Regelungen zu beachten. Diese Ziele werden durch den Gesetzgeber spezifisch demokratisch legitimiert und als gesetzliche Ziele ausdrücklich festgehalten.

10.2.2 Grundsätze des Ressourcenschutzes

Die Ziele des Ressourcenschutzes werden durch Grundsätze des Ressourcenschutzes ergänzt, deren Beachtung dazu beiträgt, die Ziele zu erreichen, ohne andere wichtige Ziele zu gefährden.[1561] Diese

---

1554 Ebenso Entwurf eines Klimaschutzgesetzes der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757.
1555 BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 2008, Rn. 362.
1556 So auch für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 3.
1557 S. die Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung und ihr Programm zur Ressourcenschonung (ProgRess) und dessen Fortschreibung (ProgRess II).
1558 S. hierzu auch UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 10; SRU, Umweltgutachten 2012, 77 ff.
1559 S. zu diesem Vergleich auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 292.
1560 So auch BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 7, für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes.
1561 S. zur Ergänzung der Ziele durch Grundsätze am Beispiel des Klimaschutzes z.B. SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 5 und 11; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs.

Grundsätze sind bei der Anwendung bestehender Regelungen zum Ressourcenschutz zu beachten. Sie sind auch beim Erlass neuer Regelungen zu berücksichtigen. Sie werden durch spezifische Regeln des Fachrechts konkretisiert. Da sie gesetzesübergreifend gelten, geben sie dem Ressourcenschutz ein zusätzliches Gewicht in der Rechtsanwendung.[1562] Folgende Grundsätze des Ressourcenschutzes könnten hier aufgenommen werden:[1563]

- Maßnahmen des Ressourcenschutzes tragen zur nachhaltigen Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft bei, indem sie ökologische, ökonomische und soziale Belange – auch für zukünftige Generationen – gleichzeitig und gleichgewichtig berücksichtigen.
- Ressourcenschutz wird durch Maßnahmen bewirkt, die zu einer effizienten Gewinnung, Umwandlung, Verarbeitung, Nutzung und Kreislaufführung beitragen (Effizienz), die soweit möglich und zumutbar nicht erneuerbare Rohstoffe ersetzen (Konsistenz) und auf die Verwendung von Rohstoffen verzichten und Rohstoffe schonend verwenden (Subsistenz).
- Ressourcenschutz trägt zu einer effizienten und sparsamen Nutzung von Energie bei und vermeidet soweit möglich den Ausstoß von Treibhausgasen.

10.2.3 Pflicht zum Ressourcenschutz

Jeder sollte die Pflicht haben, bei seinen Handlungen auf einen schonenden Umgang mit Ressourcen zu achten.[1564] Diese allgemeine Verpflichtung verdeutlicht, dass der Ressourcenschutz nicht nur eine staatliche Aufgabe ist, sondern die Mitwirkung aller erfordert – auch des einzelnen Bürgers, um die gesetzlichen Ziele des Ressourcenschutzes zu erreichen. Sie sollte ergänzt werden um eine zweite Pflicht: Wer Ressourcen abbaut, transportiert, verarbeitet, nutzt oder entsorgt, hat dabei so zu handeln, dass die Umwelt so wenig wie möglich beeinträchtigt wird.[1565] Diese Pflichten orientieren sich an den Vorbildern des § 5 Abs. 1 WHG und § 4 Abs. 1 BBodSchG.

Diese Pflichten sind Rechtspflichten, die von jedem zu befolgen sind.[1566] Sie sind zwar nicht strafbewehrt und nicht unmittelbar durch Verwaltungsanordnungen umsetzbar. Aber sie sind rechtliche Verpflichtungen, die bei der Anwendung sektorspezifischer Regelungen, die zu Anordnungen ermächtigen, zu berücksichtigen sind. Sie können auch als Verhaltensmaßstab bei der Anwendung anderer Vorschriften rechtliche Bedeutung erlangen, etwa für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und im Rahmen von Ermessensentscheidungen.[1567] Vor allen Dingen verhindern sie, dass die übermäßige Nutzung von Ressourcen und die Beeinträchtigung der Umwelt als Grundrechtsausübung angesehen werden kann, und erleichtern Grundrechtseingriffe, die zugunsten des Ressourcenschutzes und des ressourcenbezogenen Umweltschutzes als verhältnismäßig anzusehen sind, indem sie die Zumutbarkeit der Maßnahme gegenüber dem Einzelnen erhöhen.

15/3465, 6 (§ 5); Regelungen der Grundsätze empfehlen auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 293; UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht 2013, 10. Keine Regelung von Grundsätzen enthalten das Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen und der Entwurf eines Klimaschutzgesetzes der BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757.

1562 S. hierzu auch Smeddinck, VerwArch. 2012, 205; UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 11.

1563 S. hierzu auch die Vorschläge in UGB-KomE, 1998, 111 (§ 4), 453f.; Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 293; UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 11; s. hierzu auch Referentenentwurf für ein Umweltgesetzbuch vom 4.12.2008, § 1 Abs. 3.

1564 S. für das Beispiel des Klimaschutzes Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 8 (§ 8 Abs. 1) und 29.

1565 S. Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 304.

1566 S. zu § 5 Abs. 1 WHG z.B. Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 2010, § 5 Rn. 3 ff.; zu § 4 Abs. 1 BBodSchG z.B. Gisberts/Hilf, in: Giesberts/Reinhardt, Beck´scher Online-Kommentar Umweltrecht, 2013, § 4 Rn. 3.

1567 S. Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 29, für das Beispiel einer Klimaschutzpflicht.

10.2.4 Anwendungsbereich des Gesetzes

Das Gesetz gilt für das Einführen, Gewinnen, Verarbeiten und Entsorgen von Ressourcen, für das Errichten und Betreiben von Anlagen, die Ressourcen verarbeiten oder nutzen, und für das Herstellen, Einführen, Inverkehrbringen und Entsorgen von Produkten.[1568]

Das Gesetz sollte grundsätzlich für alle natürlichen Ressourcen gelten. Allerdings werden bestimmte natürliche Ressourcen bezogen auf bestimmte Funktionen bereits rechtlich ausreichend geschützt. Für diese Regelungsbereiche sollten daher Überschneidungen vermieden werden. Sie sollten aus diesem Grund vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen werden.

- Dies gilt zum einen für natürliche Ressourcen, soweit sie als Umweltmedien[1569] geschützt werden. In dieser Funktion wirken sie als Senken für die Emissionen menschlicher Tätigkeit und sind gegen übermäßige Immissionen zu schützen. Dieser Schutz wird durch vielfältige gesetzliche Regelungen des Umweltrechts gewährleistet. Er sollte auch im Umweltrecht abschließend geregelt werden.[1570]
- Vergleichbares gilt zum anderen für strömende Ressourcen, soweit sie als Energiequelle genutzt werden. In dieser Funktion werden sie durch das Energierecht erfasst. Dieses sollte die strömenden Ressourcen in dieser Funktion abschließend regeln.[1571]
- Schließlich gelten solche Überlegungen auch für die Biodiversität als natürliche Ressource. Die Erhaltung der Vielfalt biologischer Entwicklungsmöglichkeiten in Bezug auf Ökosysteme, Arten und genetische Informationen unterscheidet sich von anderen Aufgaben des Ressourcenschutzes und ist im Arten- und Naturschutzrecht geregelt.[1572] Auch zu diesem Rechtsbereich sollten Überscheidungen vermieden werden.

Dagegen sollte das Gesetz auf alle erneuerbaren und nicht-erneuerbaren Rohstoffe sowie den physischen Raum (Fläche) Anwendung finden. Diese natürlichen Ressourcen sind deswegen schutzbedürftig, weil sie als Quelle für Wertschöpfungsprozesse genutzt werden und vor Übernutzung und Erschöpfung geschützt werden müssen.

Für die Abgrenzung zu anderen Regelungen des Bundes – wie z.B. zum Produktrecht oder zum Abfallrecht – kann sich das Stammgesetz an der Regelung des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung orientieren. Nach §§ 4 und 14e UVPG sind die Vorschriften des Gesetzes gegenüber fachgesetzlichen Regelungen subsidiär. Dies gilt aber nur, wenn die speziellen Regelungen den Anforderungen des Gesetzes entsprechen oder strengere Anforderungen vorsehen.[1573] Diese Struktur kann auf das Stammgesetz übertragen werden. Bundesrechtliche Regelungen zum Ressourcenschutz gehen den Regelungen des Stammgesetzes vor, soweit sie einen zumindest gleichwertigen Ressourcenschutz gewährleisten. Soweit die Belange des Ressourcenschutzes explizit oder implizit bei Entscheidungen der öffentlichen Stellen zu berücksichtigen sind, gelten die Zielsetzungen und Grundsätze dieses Gesetzes auch in der Anwendung dieser anderen Gesetze, soweit sie den dort genannten Zielsetzungen nicht widersprechen. Soweit keine identische Regelung in Spezialgesetzen enthalten ist, gelten die Regelungen des Stammgesetzes eigenständig oder ergänzend.

1568 Ähnlich Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 286.

1569 Dies betrifft Wasser, Boden und Luft.

1570 S. auch UBA, Positionspapier Ressourcenschutzrecht, 2013, 10.

1571 Umweltbundesamt, Ressourcenschutzrecht, 2013, 10.

1572 Die Regelungen des Stammgesetzes sollten nicht dafür genutzt werden, spezifische Defizite von Fachgesetzen auszugleichen, wie etwa ein Regelungsdefizit im Arten- und Naturschutz, soweit „Früchte" der Biodiversität wie Wissen oder Proben ähnlich wie andere Ressourcen genutzt und gehandelt werden. Die Beseitigung solcher Regelungsdefizite sollte im jeweiligen Fachgesetz erfolgen.

1573 S. näher Appold, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 4 Rn. 6; Kment, in: Hoppe/Beckmann, UVPG, 4. Aufl. 2012, § 14e Rn. 4; s. auch Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 284.

10.2.5 Begriffsbestimmungen

Das Gesetz sollte die wesentlichen spezifischen Begriffe, die in ihm verwandt werden, definieren.[1574] Dies sollte in Orientierung an dem Glossar zum Ressourcenschutz des Umweltbundesamts erfolgen.[1575] Dabei sollte darauf geachtet werden, dass nicht nur Begriffe definiert werden, die im Stammgesetz verwendet werden, sondern auch Begriffe, die fachgesetzübergreifend in der Rechtsordnung einheitlich verwendet werden sollten, um Missverständnisse zu vermeiden. Als zu definierende Begriffe kommen unter anderen in Betracht:

- Natürliche Ressourcen,[1576]
- (Primär)Rohstoffe,
- Erneuerbare (Primär)Rohstoffe,
- Nichterneuerbare (Primär)Rohstoffe,
- Kritische Rohstoffe,[1577]
- Öffentliche Stellen.[1578]

10.2.6 Ressourcenschutzprogramm

Die wesentlichen Detailziele, Strategien und Maßnahmen, um die übergeordneten Gesamtziele des Gesetzes zu erreichen, sind in einem Ressourcenschutzprogramm unter Angabe von Umsetzungsfristen darzustellen.[1579] Dieses kann sich an dem Deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) 2012 und dessen Fortschreibung 2016 (ProgRess II) orientieren. Es müsste allerdings inhaltlich weiterentwickelt werden. Im Unterschied zum bisherigen Prozess wäre die Bundesregierung zur Erstellung und Fortschreibung eines Ressourcenschutzprogrammes verpflichtet. Eine solche gesetzliche Verankerung des Ressourcenschutzprogramms könnte – anders als bei einer lediglich politischen Fundierung – für eine spezifische demokratische Legitimation und eine größere Kontinuität in der Ressourcenschutzpolitik sorgen.

Die Aufstellung eines Ressourcenschutzprogramms ist Aufgabe der Bundesregierung.[1580] Sie entwickelt allgemeine und bereichsspezifische Strategien und bestimmt geeignete Maßnahmen, um die gesetzlichen Ziele zu erreichen, und schreibt dieses Programm regelmäßig fort. Um eine gleichmäßige Verfolgung der Ziele sicherzustellen, bestimmt die Bundesregierung in dem Ressourcenschutzprogramm auch Orientierungswerte für die folgenden drei Jahre, die geeignet sind, die gesetzlichen Ziele zu erreichen.

1574 Ebenso z.B. § 2 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 5 (§ 3); SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 4 (§ 3); BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 7.

1575 UBA, Glossar Ressourcenschutz, 2012.

1576 S. eine Definition in Sanden/Schomerus/Schulze, Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012, 287, die an die Definition des UBA, Glossar Ressourcenschutz, 2012 angelehnt ist.

1577 Soweit der Gesetzgeber keine eigenen politischen Wertungen vornehmen will, könnte er auf die Liste der kritischen Rohstoffe der Europäischen Kommission verweisen.

1578 S. hierzu z.B. § 2 Abs. 2 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.

1579 So für den Klimaschutz §§ 4 und 6 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 7 (§ 6) und 26; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 7; SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 5 und 11.

1580 Im Gegensatz zu den Entwürfen für ein Klimaschutzgesetz in anderen Bundesländern sieht § 6 Abs. 1 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen vor, dass der „Klimaschutzplan ... unter umfassender Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen sowie der kommunalen Spitzenverbände“ erstellt und „vom Landtag beschlossen wird“. Nach § 6 Abs. 6 Satz 1 kann die Landesregierung Vorgaben des Klimaschutzplans für öffentliche Stelle durch Rechtsverordnung für verbindlich erklären – s. hierzu auch Landesregierung Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127, 20 ff.

Die Bundesregierung[1581] sollte ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes ein erstes Ressourcenschutzprogramm aufstellen und spätestens alle vier Jahre[1582] auf der Basis der Monitoringberichte[1583] und der Empfehlungen der Ressourcenschutzkommission[1584] fortschreiben.

Bei der Erstellung des Ressourcenschutzprogramms sollen insbesondere folgende Aspekte berücksichtigt werden:

- Detailziele für alle Sektoren und alle Rohstoffe, die relevant sind, um die Gesamtziele zu erreichen,
- Detailziele für die Steigerung der Effizienz in der Gewinnung, Umwandlung, Verarbeitung, Nutzung und Kreislaufführung relevanter nicht erneuerbarer Rohstoffe sowie die Festlegung geeigneter Maßnahmen,
- Detailziele für die Ersetzung relevanter nicht erneuerbarer Rohstoffe sowie die Festlegung geeigneter Maßnahmen,
- Detailziele für den Verzicht auf relevante nicht erneuerbare Rohstoffe sowie die Festlegung geeigneter Maßnahmen einschließlich der Vermeidung von Rebound-Effekten,
- Detailziele für die Begrenzung der Nutzung erneuerbarer Rohstoffe und Maßnahmen zur Umsetzung,
- Detailziele für die Begrenzung des Flächenverbrauchs und Maßnahmen zur Umsetzung,
- Detailziele für die Reduzierung der Umweltbelastungen durch die Nutzung von Ressourcen und Maßnahmen zur Umsetzung,
- Detailziele für die Erfüllung der Vorbildfunktion öffentlicher Stellen[1585] und die Festlegung geeigneter Umsetzungsmaßnahmen,
- Detailziele für die Förderung des allgemeinen Verständnisses der Öffentlichkeit für Ressourcenschutz[1586] sowie geeignete und ausreichende Bildungsmaßnahmen.

Diese Aspekte betreffen wesentliche Inhalte des Ressourcenschutzprogramms und sind nur beispielhaft und nicht abschließend.

Bei jeder Maßnahme sollte festgelegt werden, welches Ministerium die Verantwortung für die Umsetzung der jeweiligen Maßnahme bis zu einem bestimmten Zeitpunkt trägt. Diese Regelung dient der Transparenz der Ressourcenschutzpolitik und erleichtert es dem Bundestag und der Öffentlichkeit, ihre Umsetzung nachzuvollziehen und zu bewerten.[1587]

Bei der Erstellung des Programms sind die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen durch Maßnahmen der Europäischen Union und der Bundesländer zum Ressourcenschutz zu beachten.[1588] Dadurch soll sichergestellt werden, dass die Ressourcenschutzmaßnahmen auf unterschiedlichen Ebenen kompatibel sind und sich gegenseitig ergänzen.[1589]

1581 Innerhalb der Bundesregierung sollte die Federführung beim BMUB liegen.
1582 Wie bisher bei ProgRess.
1583 S. Kap. 10.2.7.
1584 S. Kap. 10.2.11.
1585 S. Kap. 10.2.9.
1586 S. Kap. 10.2.10.
1587 So auch für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 3 (§ 2 Abs. 2).
1588 So auch § 6 Abs. 3 Satz 1 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen.
1589 So auch für den Klimaschutz z.B. Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 7 (§ 6 Abs. 2 Satz 2); SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 11.

Sofern bestimmte bereichsspezifische Ziele nicht durch unmittelbar umsetzbare Maßnahmen erreicht werden können, sondern langfristige Strukturänderungen erfordern, sind diese mit Zielsetzungen und Risiken gesondert darzustellen und langfristig zu planen. Um diese Maßnahmen durchführen zu können, sind ausreichende Haushaltsmittel vorzusehen. Sie sind mit anderen politischen Zielen wie Wirtschaftlichkeit, Versorgungssicherheit und Umweltschutz abzuwägen und danach als Ziele der Bundesregierung festzuschreiben.[1590]

Um die in der Gesellschaft vorhandenen Kenntnisse und Anregungen aufnehmen zu können und dem Ressourcenschutzprogramm eine breite Legitimation zu geben, könnte, nach dem Vorbild der Regelungen zum Abfallvermeidungsprogramm in §§ 33 Abs. 5 i.V.m. 32 Abs. 1 bis 4 KrWG eine geeignete Art der Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen werden.[1591]

10.2.7 Monitoring

Das Erreichen der gesetzlichen Ziele und die Einhaltung der gesetzlichen Grundsätze werden durch ein Monitoring auf der Basis qualitativer und quantitativer wissenschaftlicher Erhebungen überprüft.[1592] Die Monitoringberichte dienen der Dokumentation der durchgeführten Maßnahmen sowie der Information der Öffentlichkeit und sind dieser allgemein zugänglich zu machen. Sie bilden die Grundlage für die Empfehlungen der Ressourcenschutzkommission[1593] und die Fortschreibung des Ressourcenschutzprogramms.[1594]

Zuständig für den alle zwei Jahre zu erstellenden Monitoringbericht ist das Umweltbundesamt.[1595] Dieses erstellt ein Monitoringkonzept und schreibt dies regelmäßig und bei Bedarf fort.

Der Monitoringbericht orientiert sich in seiner Gliederung und Detailtiefe an dem Ressourcenschutzprogramm und seiner Aufgabe, den jährlichen Beitrag zur Zielerreichung festzustellen, zu bewerten und Anregungen zur besseren Zielerreichung zu geben. Der Bericht soll die Entwicklung des Ressourcenschutzes auch in seinen Bezügen zur allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beschreiben und verursacherbezogen nach Gründen für Zielverfehlungen suchen.

Beim Monitoring sind wie bei der Erstellung des Programms die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen durch Maßnahmen der Europäischen Union und der Bundesländer zum Ressourcenschutz zu berücksichtigen.[1596]

1590 S. hierzu auch für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 3 (§ 7 Nr. 1) und 7; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 26.

1591 Diese wurde bereits bei ProgRess II erprobt (Bürgerdialog): https://www.gespraechstoff-ressourcen.de/.

1592 S. hierzu auch für den Klimaschutz z.B. § 8 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127, 22f.; Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 29f.; SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 6 und 11.

1593 S. Kap. 10.2.11.

1594 S. Kap. 10.2.6.

1595 So auch für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 3.

1596 S. auch § 8 Abs. 2 Nr. 4 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127, 22.

10.2.8 Bericht der Bundesregierung

Die Bundesregierung leitet dem Bundestag und dem Bundesrat alle zwei Jahre einen Bericht zu, der die wesentlichen Erkenntnisse aus dem Monitoringbericht,[1597] eine Stellungnahme der Ressourcenschutzkommission[1598] und eine Bewertung der von der Bundesregierung unternommenen Ressourcenschutzmaßnahmen und ihres Beitrags zum Erreichen der gesetzlichen Ziele[1599] samt möglicher Sofortmaßnahmen[1600] enthält.[1601]

In diesem Bericht legt die Bundesregierung auch dar, welche internationalen Vereinbarungen sie zur Förderung des Ressourcenschutzes vereinbart hat und welche Mittel für welche Projekte in Erfüllung dieser Vereinbarungen im Vorjahr zur Verfügung gestellt wurden und im kommenden Jahr zur Verfügung gestellt werden.[1602]

10.2.9 Vorbildfunktion der Bundesregierung und der Bundesverwaltung

Das Gesetz weist den öffentlichen Stellen des Bundes (und bei Umsetzung von Bundesrecht auch den Landesbehörden) eine allgemeine Vorbildfunktion zu.[1603] Diese achten in ihrem Organisationsbereich vorbildlich auf Ressourcenschutz bei eigenen Maßnahmen und Handlungen. Die Vorbildfunktion bezieht sich insbesondere auf die Einsparung oder die Schonung natürlicher Ressourcen, ihre effiziente Nutzung und die Ersetzung kritischer Rohstoffe durch andere Ressourcen oder Maßnahmen.[1604] Für ihren Organisationsbereich stellt jede öffentliche Stelle ein Ressourcenschutzkonzept auf.[1605] Aus dieser Vorbildfunktion der öffentlichen Stellen des Bundes können keine von Dritten einklagbaren Standards abgeleitet werden. Vielmehr bleibt es der jeweiligen Organisationseinheit überlassen, wie sie im Einzelfall ihrer Vorbildfunktion gerecht wird.[1606] Die Vorbildfunktion kann auch Information und Beratung sowie Contractingmaßnahmen durch öffentliche Stellen des Bundes umfassen.[1607]

Bei der Anwendung von Bundesrecht achten alle damit befassten Behörden (also auch Landesbehörden) auf den Ressourcenschutz. Dies gilt insbesondere für öffentliche Planungen und Entscheidungen mit Auswirkungen auf den Umgang und den Verbrauch von natürlichen Ressourcen. Insbesondere achten die Behörden auf die Einsparung oder die Schonung natürlicher Ressourcen, ihre effiziente Nutzung und die Ersetzung kritischer Rohstoffe durch andere Ressourcen oder Maßnahmen.

Insbesondere bei der Ausschreibung und der Vergabe von Aufträgen sowie bei der Förderung von Maßnahmen achten alle öffentlichen Stellen des Bundes und alle mit der Umsetzung von Bundesrecht betrauten Behörden der Länder auf eine vorbildliche Berücksichtigung des Ressourcenschutzes.

1597 S. Kap. 10.2.7.
1598 S. Kap. 10.2.11.
1599 S. Kap. 10.2.1.
1600 Der Entwurf eines Klimaschutzgesetzes von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 4, fordert in § 9 in solchen Fällen ein Klimaschutz-Aktionsprogramm.
1601 S. hierzu auch für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 3; zu einem ähnlichen Bericht an den Landtag für das Beispiel des Klimaschutzes SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 6 (§ 7 Abs. 3) und 11.
1602 So auch für den Entwurf eines Klimaschutzgesetzes BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 3.
1603 So für den Klimaschutz z.B. Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 7f. (§ 7) und 27; SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 7 und 12.
1604 So für den Klimaschutz z.B. SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 12.
1605 S. z.B. § 5 Abs. 1 Satz 2 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127, 19.
1606 S. für den Klimaschutz Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 27.
1607 So für den Klimaschutz z.B. SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 7, 10 und 12.

Förderprogramme des Bundes zum Ressourcenschutz haben sich an dem aktuellen Ressourcenschutzprogramm[1608] zu orientieren. Förderprogramme zum Hoch- und Tiefbau haben die Grundsätze zum Ressourcenschutz[1609] vorbildlich zu beachten.[1610]

10.2.10 Bildungsmaßnahmen zum Ressourcenschutz

Das Gesetz sollte als weitere wesentliche Maßnahme zur Umsetzung der Ressourcenschutzziele die Förderung des allgemeinen Verständnisses der Öffentlichkeit für dieses Anliegen einfordern, um die Einhaltung der individuellen Ressourcenschutzpflicht zu stärken und insbesondere zur sparsamen, effizienten Gewinnung, Bereitstellung, Umwandlung, Nutzung natürlicher Ressourcen und zur Kreislaufführung von Rohstoffen beizutragen.[1611] Zu diesem Zweck sieht das Gesetz Initiativen des Bundes vor, um Ressourcenschutz in Bildungsprogrammen zu verankern.[1612] Staatliche, kommunale und private Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträger sollen angehalten und in die Lage versetzt werden, im Rahmen ihrer Möglichkeiten über Ursachen und Bedeutung des Ressourcenverbrauchs sowie über Aufgaben und Möglichkeiten des Ressourcenschutzes aufzuklären und das Bewusstsein der Öffentlichkeit für ein dem Ressourcenschutz gerecht werdendes Handeln zu fördern.[1613]

10.2.11 Ressourcenschutzkommission

Beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) wird eine Kommission für Ressourcenschutz gebildet. Diese berät die Bundesregierung in Fragen des Ressourcenschutzes. Sie nimmt insbesondere zu dem jährlichen Monitoring-Bericht des Umweltbundesamts Stellung und gibt Empfehlungen für das Ressourcenschutzprogramm der Bundesregierung.[1614] Die Kommission kann jederzeit Empfehlungen für geeignete Ressourcenschutzmaßnahmen geben.

Im Rahmen ihrer Möglichkeiten soll die Kommission auch dazu beitragen, die Voraussetzung für die Akzeptanz notwendiger Maßnahmen des Ressourcenschutzes in der Gesellschaft zu verbessern.[1615]

Im Stammgesetz sind die Größe und Zusammensetzung der Kommission, ihre Amtszeit sowie die Befugnis, die Mitglieder zu berufen, näher zu regeln.[1616]

10.3 Rechtliche Wirkungen eines Stammgesetzes

Die besondere Wirkung des gemischten Ansatzes kommt nur zur Geltung, wenn das Zusammenspiel zwischen Stammgesetz und den Ressourcenschutzregelungen in den Fachgesetzen betrachtet wird.

Mit dem Stammgesetz wird eine Grundlage für besseren Ressourcenschutz und zugleich für mehr Transparenz, Rechtssicherheit und Berechenbarkeit für alle Beteiligten geschaffen. Es bietet eine zu konkretisierende Rechtsgrundlage, die durch ihre Rahmensetzung aber eine verlässliche Planungsgrundlage für Umsetzungsmaßnahmen darstellt, die im Interesse des Ressourcenschutzes erforderlich

---

1608 S, Kap. 10.2.6.
1609 S, Kap. 10.2.2.
1610 S. für den Klimaschutz Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 28.
1611 Ähnlich für den Klimaschutz z.B. § 4 Abs. 1 Satz 5 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127, 23; Landesregierung Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127, 18; Landesregierung Baden-Württemberg, Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 8 (§ 8 Abs. 2) und 29; SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 10.
1612 S. hierzu das UBA-Projekt „Bildung für Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz“ (BilRess), www. bilress.de
1613 S. ähnlich auch SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 8 und 12f. für das Beispiel des Klimaschutzes.
1614 S, Kap. 10.2.6.
1615 S. hierzu auch für das Beispiel des Klimaschutzes SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 12.
1616 S. hierzu § 9 Klimaschutzgesetz Nordrhein-Westfalen sowie die Vorschläge für einen Beirat oder eine Kommission zum Klimaschutz z.B. Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 30; SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 6f. und 11f.; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags, BT-Drs. 17/13757, 4 (§ 8) und 8.

sind.[1617] Diese Planungsgrundlage wird durch das Ressourcenschutzprogramm der Bundesregierung konkretisiert. Die darin genannten Strategien und Maßnahmen bedürfen regelmäßig, insbesondere bei Grundrechtseingriffen, weiterer Umsetzungsakte in der jeweils rechtlich gebotenen Form.[1618] Die Ermächtigungsgrundlagen für solche Maßnahmen finden sich in den Fachgesetzen. Diese regeln die in den Sektoren problem- und situationsgerechten Verpflichtungen der Regelungsadressaten und die Handlungsgrundlagen der Behörden. Für deren Anwendung bilden die Ziele und Grundsätze des Stammgesetzes und des Ressourcenschutzprogramms Orientierungspunkte, um durch Einzelentscheidungen einen systematischen Beitrag zu einem allgemeinen Ressourcenschutz zu leisten.

Die Regelungen des Gesetzes sind für die Regelungsadressaten unmittelbar verbindlich. Dies gilt für die Bundesregierung hinsichtlich der Ziele und Grundsätze des Ressourcenschutzes, die Aufstellung eines Ressourcenschutzprogramms, die Durchführung von Monitoringmaßnahmen, die Erstellung eines Berichts an den Bundestag und den Bundesrat, die Aufklärung der Öffentlichkeit und die Einsetzung und Unterstützung einer Ressourcenschutzkommission. Dies gilt auch für die eigenen Ressourcenschutzkonzepte und -maßnahmen innerhalb der Bundesregierung. Die Regelung zur Vorbildfunktion ist für alle öffentlichen Stellen des Bundes und für alle Behörden, die Bundesgesetze ausführen, verbindlich. Schließlich ist die allgemeine Verpflichtung aller Bürger zu einem schonenden und umweltverträglichen Umgang mit Ressourcen für diese eine Rechtspflicht. Sie müssen außerdem die Festlegungen der Bundesregierung in ihrem Ressourcenschutzprogramm beachten.[1619] Auch wenn keine dieser Pflichten für den Fall der Missachtung mit einer Sanktionsdrohung, einer Anordnungsbefugnis oder einer direkten Klagemöglichkeit verbunden ist, enthalten doch alle Regelungen Verhaltensvorgaben für die Regelungsadressaten und bestimmen deren Handlungspflichten und deren Sorgfaltsmaßstab. Sie können daher im Rahmen konkreter Streitigkeiten von Bedeutung sein, wenn sich die Möglichkeit einer Sanktion, einer Haftung, einer Anordnung oder einer Klage aus einer anderen Vorschrift ergibt und für diese der Handlungs- oder Sorgfaltsmaßstab des Regelungsadressaten von Bedeutung ist. Außerdem ergeben sich aus diesen rechtlichen Pflichten gegenüber ihren jeweiligen Adressaten berechtigte Verhaltenserwartungen, die bei einer Missachtung der Pflichten enttäuscht werden. Dies verschiebt in rechtlichen Auseinandersetzungen die Begründungslast und kann außerhalb rechtlicher Auseinandersetzungen zu gravierenden Legitimations- und Vertrauensverlusten führen. Diese Auswirkungen wiederum üben einen nicht zu vernachlässigenden Anreiz auf die Befolgung der unmittelbaren rechtlichen Pflichten aus.

Das Verhältnis des Stammgesetzes zu sektorspezifischen Fachgesetzen entspricht dem des Gesetzes zur Umweltverträglichkeitsprüfung und den fachspezifischen Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Es besteht grundsätzlich ein Ergänzungsverhältnis zu den sektorspezifischen Regelungen der Fachgesetze. Vor allem die Zielsetzungen und Grundlagen des Stammgesetzes sind jedoch in vielerlei Hinsicht inhaltliche Grundlage und funktionaler Bezugspunkt der Auslegung und Anwendung der Fachgesetze:

- Viele Regelungen der Fachgesetze nutzen offene, ausfüllungsbedürftige Begriffe wie z.B. öffentliche Interessen (§§ 11 Nr. 10, 48 Abs. 2 Satz 1 BBergG), öffentliche Belange (§ 7 Abs. 2 Satz 1 ROG, § 1 Abs. 7 BauGB) oder Belange des Umweltschutzes (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB). Diese werden durch die Ziele des Stammgesetzes ausgefüllt.
- Viele Regelungen der Fachgesetze enthalten unbestimmte Rechtsbegriffe, wie z.B. gemeinschädliche Einwirkungen (§ 55 Abs. 1 Nr. 9 BBergG), Stand der Technik (§ 3 Abs. 6 BImSchG), Wohl der Allgemeinheit (§§ 6 Abs. 1 Nr. 3, 55 Abs. 1 WHG, § 15 Abs. 2 Satz 1 KrWG), die problem- und situations-

[1617] So für den Klimaschutz SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz, LT-Drs. 16/3288, 10.

[1618] S. für das Beispiel des Klimaschutzes z.B. Landesregierung Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465, 26.

[1619] S. hierzu für die Verbindlichkeit der Festlegungen in einem Maßnahmenprogramm nach § 82 WHG Czychowski/Reinhardt, WHG, § 82, Rn. 10 ff. und nach § 33 KrWG Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, § 33 Rn. 5 ff.

adäquat auszulegen sind. Soweit ein Problem des Ressourcenschutzes zu lösen ist, führen die einschlägigen Regelungen des Stammgesetzes dazu, dass die Zielsetzungen des Ressourcenschutzes nicht unbeachtet bleiben dürfen.

- Sofern Fachgesetze Regelungen des Ressourcenschutzes enthalten, müssen deren Anwendungen die Grundsätze des Ressourcenschutzes im Stammgesetz als ergänzende Regelungen beachten. Sie wirken somit in alle Fachgesetze hinein und verstärken dort die Aspekte einer nachhaltigen Rechtsanwendung.
- Sehen Fachgesetze für die Rechtsfolgen ein Planungs- oder Entscheidungsermessen vor, so ist die Bedeutung des Ressourcenschutzes, wie er im Stammgesetz zum Ausdruck kommt, ein wichtiger öffentlicher Belang, der in die Ermessensentscheidung eingehen muss.
- Sieht ein Fachgesetz explizit oder implizit eine Güterabwägung vor, so wird das Gewicht des Ressourcenschutzes durch ein eigenes Stammgesetz zum Ressourcenschutz in besonderer Weise betont. Auch wenn Ressourcenschutz nicht in der Zielsetzung dieses Gesetzes ausdrücklich genannt ist, führt der Grundsatz einer einheitlichen Rechtsordnung dazu, dass der genau für solche Zwecke im Stammgesetz ausdrücklich rechtlich anerkannte Ressourcenschutz als Rechtsgut in der Abwägung zu berücksichtigen ist.
- Das Stammgesetz wirkt schließlich als Orientierung für weitere rechtspolitische Verbesserungen und Ergänzungen der Fachgesetze hinsichtlich des Ressourcenschutzes – sowohl hinsichtlich des „Ob“ solcher Maßnahmen als auch hinsichtlich des „Wie“ ihrer Umsetzung.

Das Stammgesetz kann zur Systematik und Konsistenz des Ressourcenschutzrechts und der Ressourcenschutzpolitik entscheidend beitragen. Die gesetzlichen Ziele und Grundsätze können den vielen bereichsspezifischen Ressourcenschutzregelungen einen Rahmen geben und sie auf ein gemeinsames Ziel hin ausrichten, das nach gemeinsamen Grundsätzen erreicht werden soll. Das von der Bundesregierung auszustellende Ressourcenschutzprogramm koordiniert den Vollzug der Ressourcenschutzregelungen in den verschiedenen Wirtschafts- und Verwaltungsbereichen.

11 Die Zukunft des Ressourcenschutzrechts

Ressourcenschutz fordert langfristig eine große Transformation der Weltgesellschaft. Zusammen mit der Bewältigung anderer ökologischer Krisen, wie etwa dem Klimawandel und dem Verlust an Biodiversität, fordert er perspektivisch eine umfassende und globale Änderung der Lebens- und Wirtschaftsweise.

Aber jede Transformation benötigt jeweils den nächsten Schritt, der erst einmal in einer begrenzten Region erfolgt. Die Studie zeigt, wie für den Bereich des Rechts in der Bundesrepublik Deutschland der nächste Schritt aussehen kann. Er bewegt sich auf dem Weg, der mit dem „Deutschen Ressourceneffizienzprogramm – ProgRess“ der Bundesregierung schon begonnen wurde, und geht diesen weiter. Die Studie zeigt, wie der deutsche Gesetzgeber die rechtlichen Bedingungen für Ressourcenschutz erheblich verbessern kann, ohne große strukturelle Umstürze im Recht zu benötigen.

Die erarbeiteten Vorschläge zur Weiterentwicklung des Ressourcenschutzrechts bewirken zwar in den einzelnen Handlungsfeldern spürbare Verbesserungen des Ressourcenschutzes. Eine weitergehende und wirklich bedeutende Wirkung erreichen sie jedoch als Teile eines großen Mosaiks. Sie sind jeweils Bestandteil eines umfassenderen Konzepts des rechtlichen Ressourcenschutzes, das insgesamt den Schritt zu einem systematischen und ausgearbeiteten allgemeinen Ressourcenschutzrecht in der deutschen Rechtsordnung beschreibt.

Deutschland hat mit dem Ressourceneffizienzprogramm schon die ersten richtigen Schritte unternommen. Dieses ist allerdings eine politische Initiative der Bundesregierung, deren Programmbestandteile nicht rechtlich verbindlich sind. Im nächsten rechtspolitischen Schritt muss es darum gehen, diese Initiative auszuweiten, noch stärker demokratisch zu legitimieren und rechtlich verbindlich zu verfassen. Hierfür bietet sich der Mittelweg an – zwischen der Alternative eines zentralen Ressourcenschutzgesetzes und der entgegenstehenden Alternative einer nur dezentralen Regelung einzelner Ressourcenschutzthemen in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Dieser Mittelweg führt zu einem zentralen, aber schlanken Stammgesetz, das Aufgaben und Grundsätze des Ressourcenschutzes beschreibt, und die bereichsspezifischen Konkretisierungen dieser Vorgaben in den Gesetzen des Planungs-, Umwelt und Wirtschaftsrechts belässt.

Im Zentrum des Mosaiks steht daher das Stammgesetz. Es präzisiert die Aufgaben des Ressourcenschutzes, strukturiert die politische Erfüllung dieser Aufgaben durch Bundesregierung und Bundestag und nimmt mit einer allgemeinen Ressourcenschutzpflicht alle Bürger symbolisch in die Pflicht. Ein solches Ressourcenschutzstammgesetz hat eine hohe symbolische Strahlkraft und repräsentiert die besondere politische Bedeutung des Ressourcenschutzes. Seine Zielsetzungen tauchen die bereichsspezifischen Regelungen in vielen Spezialgesetzen in ein besonderes Licht. Sie sind im Licht des Ressourcenschutzes auszulegen.

Aber die allgemeinen und abstrakten Vorgaben des Ressourcenschutzstammgesetzes sind auch zu präzisieren und zu ergänzen, um Ressourcenschutz in den einzelnen Handlungsfeldern den jeweils notwendigen Stellenwert zu geben. Die bereichsspezifischen Regelungen des Ressourcenschutzes können als Ankerpunkte für die Umsetzung von Ressourcenschutz in ihrem Bereich wirken.

Für das Planungsrecht schlägt die Studie vor, sowohl für die übergeordnete Gesamtplanung als auch für die Bauleitplanung und für die Fachplanung unterstützende gesetzliche Planungsvorgaben zum Ressourcenschutz aufzunehmen oder – soweit schon Ansätze vorhanden sind – diese zu präzisieren und zu verstärken. Auch unterbreitet sie Vorschläge, wie der hohe Flächenverbrauch verringert werden kann.

Für das Baurecht entwickelt die Studie Vorschläge, Ressourcenschutz in den Vorgaben für Neubauten wie auch für die Renovierung und Sanierung von Altbauten besser zu berücksichtigen. Für Neubauten kann dies über Anforderungen an die eingesetzten Rohstoffe erreicht werden. Für Bestandsgebäude können die Vorgaben für Renovierungs- und Sanierungs- sowie für Modernisierungs- und Instandsetzungsmaßnahmen ressourcenschonend zum Einsatz gebracht werden.

Für das Bergrecht empfiehlt die Studie, den Gesetzeszweck um den Ressourcen- und Umweltschutz zu ergänzen. Auch in der einzelnen Stufen der Zulassung von Bergbaumaßnahmen sollte der Ressourcenschutz stärker berücksichtigt werden. Um dies zu ermöglichen, sollte die Erteilung von Erlaubnissen und Bewilligungen als Ermessensentscheidung ausgestaltet und von einer vorherigen Prüfung der Umweltauswirkungen abhängig gemacht werden. Die Studie schlägt außerdem vor, die Zulassung eines bergbaulichen Betriebs in ein Planfeststellungsverfahren umzugestalten. Die Zulassung von Bergbaumaßnahmen erfolgt in einem gestuften Verfahren. Um in diesem vollendete Tatsachen und Pfadabhängigkeiten zu vermeiden, ist für jede Stufe ein „vorläufiges positives Gesamturteil" zu fordern.

Für das Anlagenrecht empfiehlt die Studie, in das Bundes-Immissionsschutzgesetz eine neue selbständige ressourcenbezogene Betreiberpflicht einzuführen, die ein Gebot der „sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen" enthält. Um diese zu konkretisieren, sind Ermächtigungsgrundlagen zur Konkretisierung in Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften vorzusehen.

Für das Kreislaufwirtschaftsrecht untersucht die Studie, wie die Regelungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und konkretisierende Regelungen wie des Elektro- und Elektronikgerätegesetzes auch spezifisch für Zwecke des Ressourcenschutzes weiterentwickelt werden können. Sie sieht insbesondere Entwicklungsmöglichkeiten in der Verbesserung der Bedingungen und Anreize, die Produktverantwortung mit dem Ziel des Ressourcenschutzes wahrzunehmen, und in der Ausweitung des Instruments eines Abfallvermeidungsprogramms auf Aufgaben des Ressourcenschutzes.

Als bisher kaum berücksichtigte ökonomisch wirksame Instrumente untersucht die Studie die Möglichkeit, durch die Pflicht von Unternehmen, über Ressourcenverbrauch und Ressourcenschutz in den geschäftlichen Aktivitäten zu berichten, Anreize zu setzen, Ressourcenschutz in der unternehmerischen Praxis stärker zu berücksichtigen. Als besonders geeignet erweist sich hierfür, die Pflicht zur jährlichen handelsrechtlichen Lageberichterstattung von großen Unternehmen. Die Studie empfiehlt zur geeigneten Operationalisierung, die Themen und Indikatoren für den Ressourcenschutz rechtlich zu konkretisieren.

Für den Einsatz wissensgenerierender und informatorischer Instrumente schlägt die Studie vor, die bestehenden Regelungen – vor allem für das Schadstofffreisetzungs- und -verbringungsregister PRTR, für das Umwelt-Audit-System EMAS und für Produktkennzeichnungen – auf Ressourcenschutz auszuweiten. Das System der Informationsgenerierung und -verbreitung nach der REACh-VO kann zwar nicht unmittelbar auf Ressourcenschutz erweitert werden. Es kann aber als Vorbild für ein System herangezogen werden, das über mehrere Stufen des Produktionsprozesses hinweg und unter Berücksichtigung vieler unterschiedlicher Akteure ein arbeitsteiliges System der Informationsgewinnung und -verbreitung und ein System der Substitution nicht erwünschter Stoffe etabliert.

Da staatliche Maßnahmen allein nicht in der Lage sind, den gebotenen Ressourcenschutz zu erreichen, sollten auch unternehmerische Selbstverpflichtungen zum Ressourcenschutz beitragen. Jedoch können diese gesetzliche Regeln im Bereich des Ressourcenschutzes nicht ersetzen. Vielmehr sollten sich beide Ansätze gegenseitig arbeitsteilig und kooperativ unterstützen. Daher sollte der Gesetzgeber den Rahmen für freiwillige Verhaltensregeln vorgeben, innerhalb dessen Wirtschaftsverbände, Berufsverbände oder sonstige Vereinigungen und Unternehmen eigenverantwortlich und autonom Verhaltensregeln bereichs- oder branchenspezifisch verabschieden können. Für Selbstverpflichtungen zu ressourcenschützenden Produkteigenschaften schlägt die Studie Ergänzungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vor.

Diese gesetzgeberischen Maßnahmen zusammen – das Ressourcenschutzstammgesetz und die vielen bereichsspezifischen Regelungen zum Ressourcenschutz – können die Grundlage für ein allgemeines Ressourcenschutzrecht sein. Dieses kann durch systematisch aufeinander bezogene Verbesserungen aus dem bestehenden Recht mit vertretbarem Aufwand und überschaubaren Folgen entwickelt werden und dennoch spürbare Verbesserungen für den Ressourcenschutz bewirken.

Quellenverzeichnis

Aachener Stiftung Kathy Beys: Lexikon der Nachhaltigkeit, Begriff „Nachhaltigkeitsrichtlinie: ISO 26000“, http://www.nachhaltigkeit.info/artikel/nachhaltigkeitsstandard_iso_26000_1565.htm.

Acker, H./Barth, R./Schattney, G./Schütte, S./von Stockhausen, J./Heyen, D. A.: Umwelt-schutzorientierte Fortentwicklung des Kapitalanlage- und Investmentrechts, 2013, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/26.11.13_texte_88_2013_umweltschutzorientierte_fortentwicklung_des_kapitalanlage_und_investmentrechts.pdf.

Amt für Wirtschaftsförderung des Landkreises Schaumburg: Regionalplanung und ÖPNV, Regionales Raumordnungsprogramm des Landkreises Schaumburg, http://rrop.schaumburg.de/page/page_ID/1?PHPSESSID=000ad4b2d41036e95f30e3bf9bf4fd00.

Angerer, G./Marscheider-Weidemann, F./Wendl, M./Wietschel, M.: Lithium für Zukunfts-technologien Nachfrage und Angebot unter besonderer Berücksichtigung der Elektromobilität, Frauenhofer ISI 2009.

Angrick, M.: Ressourcenschutz für unseren Planeten, Marburg 2008.

Atzpodien, H. C.: Zielvorgaben zur Vermeidung oder Verminderung von Abfallmengen nach § 14 Abfallgesetz als Ausprägung des Kooperationsprinzips, UPR 1990, 7.

Augsberg, S.: Rechtsetzung zwischen Staat und Gesellschaft, Berlin 2003.

Bahn-Walkowiak, B./Bleischwitz, R./Sanden, J.: Einführung einer Baustoffsteuer zur Erhöhung der Ressourceneffizienz im Baubereich, MaRess Paper 3.7, Wuppertal, Dezember 2010, http://www.foes.de/pdf/Bahn-Walkowiak,Bleischwitz_2010.pdf.

Bartlsperger, R./Blümel, W./Schroeter, H.-W.: Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung, Hamburg 1980.

Bartnik, S./Löhle, S./Müller, M./Kerkhoff, M.: Recyclinggerechte Produktkonzeption von Elektro- und Elektronikgeräten – Erstellung eines Kriterienkataloges zur Bemessung und dessen praktische Anwendung, Osnabrück 2013.

Basel Committee on Banking Supervision: Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems, 2011, http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf.

Basel Committee on Banking Supervision: International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards, 2006, http://www.bis.org/publ/bcbs128.pdf.

Basel Committee on Banking Supervision: Sound Practices for the Management and Supervi-sion of Operational Risk, 2003, http://www.bis.org/publ/bcbs96.pdf.

Basnage, J. M./Huertas, J.: US Jobs Act, Corporate finance law 2012, 332.

Battis, U./Krautzberger, M./Löhr, R.-P. (Hrsg.): Baugesetzbuch, 12. Aufl. München 2014.

Battis, U./Söfker, W./Stüer, B.: Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung, Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, München 2008.

Baudenbacher, C.: Kartellrechtliche und verfassungsrechtliche Aspekte gesetzesersetzender Vereinbarungen zwischen Staat und Wirtschaft – Ein Beitrag zu den staatlich inspirierten Selbstbeschränkungsabkommen, JZ 1988, 689.

Bauer, H.: Informelles Verwaltungshandeln im öffentlichen Wirtschaftsrecht, VerwArch 78 (1987), 241.

Baum, H.-G./Canter, J./Michaelis, P.: Pfandpflicht für Einweggetränkeverpackungen? – Eine Analyse marktwirtschaftlicher Instrumente in der Abfallwirtschaft insbesondere zur Stützung der Mehrwegsysteme, ZAU, Sonderheft 11/2000.

Baumbach, A./Hopt, K. J. (Hrsg.): Kommentar zum HGB, 36. Aufl. München 2014.

Beaucamp, G.: Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht: Untersuchungen zur völkerrechtlichen, europarechtlichen, verfassungsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Relevanz eines neuen politischen Leitbildes, Tübingen 2002.

Beckenbach, F./Freimann, J./Roßnagel, A./Walther, M. (Hrsg.): Produktverantwortung, Modularisierung und Stoffstrominnovationen, Marburg 2011.

Becker, F.: Der grundrechtliche Schutz von Geschäftsgeheimnissen, in: Sachs, M./Siekmann, H. (Hrsg.): Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat, Festschrift für K. Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, 1233.

Becker, F.: Verfassungs- und unionsrechtliche Aspekte der Novelle von VIG und § 40 LFGB, ZLR 2011, 391.

Becker, J.: Informales Verwaltungshandeln zur Steuerung wirtschaftlicher Prozesse im Zeichen der Deregulierung, DÖV 1985, 1003.

Beckmann K. J./Klein-Hitpaß, A./Rothengatter, W.: Grundkonzeption einer nachhaltigen Bundesverkehrswegeplanung, UBA-Texte 47/2012, Dessau-Roßlau 2012, http://www.umweltbundes-amt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4318.pdf.

Beckmann, M.: Produktverantwortung - Grundsätze und zulässige Reichweite, UPR 1996, 41.

Beckmann, M.: Rechtsprobleme der Rücknahme- und Rückgabepflichten, IUR 2004, 91.

Beckmann, M.: Umweltschutz und Öffentlichkeitsbeteiligung, in: Roßnagel, A./Hentschel, A. (Hrsg.): Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Umweltbundesamt, Texte 107/2015, Dessau-Roßlau 2015, 65.

Bel, J. B.: State of the art of waste prevention monitoring. Interreg IVC Project PreWaste, Component 4: Build up of shared indicators and web tool, Brussels 2010.

Bergmann, J. (Hrsg.): Handlexikon der Europäischen Union, 5. Aufl. Baden-Baden 2015.

Bergthaler, W./Niedersüß, D.: Energieeffizienz im IPPC-Anlagenrecht, RdU 2006, 18.

Bessler, W./Kaen, F. R./Kurmann, P./Zimmermann, J.: The listing and delisting of German firms on NYSE and NASDAQ: Were there any benefits?, Journal of International Financial Markets, Institutions & Money 22 (2012), 1024.

Bielenberg, W./Runkel, P./Spannowsky, W./Reitzig, F./Schmitz, H.: Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder – Loseblattkommentar, 2 Bände, Berlin, Stand: Februar 2016.

Bienge, K./Berg, H.: Kurzanalyse 16: Ressourcenbezogene Key Performance Indikatoren (R-KPI), 2015.

Bilitewski, B./Werner, P./Janz, A. (Hrsg.): Brennpunkt ElektroG, Umsetzung – Defizite – Notwendigkeiten, Beiträge zur Abfallwirtschaft/Altlasten Band 62, Dresden 2009.

Bio Intelligence Service: Case study on ELVs, 2013, https://sites.google.com/a/eu-smr.eu/guidance-on-epr/documents.

Bio Intelligence Service: Waste Prevention. Overview on Indicators, 2009.

Birk, H.-J.: Bauplanungsrecht in der Praxis. Handbuch für Planungs- und Genehmigungsverfahren und zur Überprüfung von Bebauungsplänen, 5. Aufl. Stuttgart 2007.

Birko, S./Kersandt, P.: Gewerbliche Tierhaltungsanlagen in der Planungspraxis unter besonderer Berücksichtigung der Außenbereichsprivilegierung und der gemeindlichen Steuerungs-möglichkeiten, NdsVBl.2013, 153.

Bizer, J.: Wozu Selbstregulierung in Deutschland, DuD 2001, 126.

Bizer, K./Boßmeyer, C.: Regionalökonomische Auswirkungen des Fracking, Darmstadt 2012.

Bizer, K./Bovet, J./Henger, R./Jansen, N./Klug, S./Ostertag, K./Schleich, J./Siedentop, S./Kunath, A./Schönfelder, C.: Projekt FORUM: Handel mit Flächenzertifikaten – Fachliche Vorbereitung eines überregionalen Modellversuchs, UBA Texte Nr. 60/2012, Dessau-Roßlau 2012, http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4388.htm.

Bleischwitz, R./Bahn-Walkowiak, B./Wilts, H./Jacob, K./Raecke, F./Werland, S./Bethge, J./Rennings,K.: Ressourcenpolitik zur Gestaltung der Rahmenbedingungen, MaRess, Paper 3.11, Wuppertal 2010, http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP3_11_Zusammenfassg.pdf.

Blume, T./Gattermann, J.: Pfandsysteme zur Sicherung der Ziele der Altfahrzeugverordnung, UPR 2009, 53.

Bohne, E.: Der informale Rechtsstaat, Berlin 1981.

Boldt, G./Weller, H.: Bundesberggesetz Kommentar, Berlin 1984.

Boos, K.-H./Fischer, R./Schulte-Mattler, H.: Kreditwesengesetz, 5. Aufl. München 2016.

Bosch & Partner/TU Berlin/Planco Consulting GmbH/Dr. Dammert & Steinforth Rechtsanwälte: Erarbeitung eines Konzepts zur „Integration einer Strategischen Umweltprüfung in die Bundesverkehrswegeplanung“, Endbericht Juli 2010, https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/bvwp-2015-sup-endbericht.pdf?__blob=publicationFile.

Breuer, R.: Anlagensicherheit und Störfälle Vergleichende Risikobewertung im Atom- und Immissionsschutzrecht, NVwZ 1990, 211.

Breuer, R.: Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Umweltrecht, NVwZ 1986, 171.

Broehl-Kerner, H./ Elander, M./Koch, M./ Vendramin, C.: Second Life. Wiederverwendung gebrauchter Elektro-und Elektronikgeräte, UBA-Texte 39/2012, Dessau-Roßlau 2011.

Brohm, W.: Rechtsgrundsätze für normersetzende Absprachen – Zur Substitution von Rechtsverordnungen, Satzungen, Gesetzen durch kooperatives Verwaltungshandeln, DÖV 1992, 1025.

Brügelmann, H.: Baugesetzbuch - Loseblattkommentar, Band 2, Stuttgart, Stand: Februar 2016.

Buck-Heeb, P.: Kapitalmarktrecht, 8. Aufl. München 2016.

Bullinger, M./Fehling, M.: Elektrogesetz Handkommentar, Baden-Baden 2005.

Bullinger, M./Lückefett, H.-J.: Das neue Elektrogesetz, Baden-Baden 2005.

BUND: Return to sender: BUND-Analyse der Straßenanmeldungen der Bundesländer für den Bundesverkehrswegeplan 2015, 2014, http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/140213_bund_mobilitaet_analyse_bundesverkehrswegeplan.pdf.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Auf dem Weg, aber noch nicht am Ziel – Trends der Siedlungsflächenentwicklung, BBSR-Berichte KOMPAKT, 10/2011, http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_340582/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/erichteKompakt/2011/BK102011.html?__nnn=true.

Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung: Einflussfaktoren der Neuinanspruchnahme von Flächen, Forschungen, Heft 139, 2009, http://www.bbsr.bund.de/cln_032/nn_23494/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/BMVBS/Forschungen/2009/Heft139.html.

Bundesministerium der Finanzen: 24. Subventionsbericht. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzhilfen des Bundes und der Steuervergünstigungen für die Jahre 2011-2014, 2014, http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Subventionspolitik/2013_08_13_24-subventionsbericht-der-bundesregierung-anlage.pdf?__blob=publicationFile&v=5.

Bundesministerium der Justiz (BMJ) (Hrsg.): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. Berlin 2008.

Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV): Konzept zur Umsetzung der CSR-Richtlinie – Reform des Lageberichts vom 27. April 2015.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit: Grundsätze zur Vergabe des Umweltzeichens Blauer Engel, Berlin 2010, http://www.blauer-engel.de/_downloads/publikationen/Vergabegrundsaetze-2010.pdf.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit: Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess), Berlin 2012, http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/ Pools/Broschueren/progress_dt_bf.pdf.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktionssicherheit: Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II (ProgRess II), Berlin 2016, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/progress_ii_broschuere_bf.pdf.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) (Hrsg.): Entwurf der unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch, Berlin 1998.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit/Umweltbundesamt: Alt-fahrzeug-Verwertungsquoten in Deutschland im Jahr 2013 gemäß Art. 7 Abs. 2 der Altfahr-zeug-Richtlinie 2000/53/EG, 2015, http://www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/jahresbericht_altfahrzeug_2013_bf.pdf.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit: Abfallwirtschaft in Deutschland 2013. Fakten, Daten Grafiken, Bonn 2012, http://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pools/Broschueren/abfallwirtschaft_2013_bf.pdf.

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, und Reaktionssicherheit (Hrsg.): EMAS: Von der Umwelterklärung zum Nachhaltigkeitsbericht, Berlin 2007.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Bundesverkehrswegeplan 2015, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur: Grundkonzeption für den Bundes-verkehrswegeplan 2015, Berlin 2014, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/bvwp-2015-grundkonzeption-langfassung.pdf?__blob=publicationFile.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Bewertungssystem Nachhaltiges Bauen für Bundesgebäude, Berlin, http://www.nachhaltigesbauen.de/bewertungssystem-nachhaltiges-bauen-fuer-bundesgebaeude-bnb.html.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Leitfaden Nachhaltiges Bauen, Berlin 2013, http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/B/leitfaden-nachhaltiges-bauen.html.

Bundesregierung: Nationale Nachhaltigkeitsstrategie. Fortschrittsbericht 2012, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Publikation/Bestellservice/2012-05-08-fortschrittsbericht-2012.pdf? __blob=publicationFile.

Bundesregierung: Positionspapier zur Mitteilung der Europäischen Kommission „Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)“, KOM(2011) 681 endg., 2011.

Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V.: Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland, Berlin 2013, http://www.baustoffindustrie.de/fileadmin/user_upload/bbs/Dateien/2016-04-07_BBS_Rohstoffstudie.pdf.

Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V.: Leitfaden Raumordnung, 2010, http://www.baustoffindustrie.de/root/img/pool/downloads/raumordnungs-leitfaden.pdf.

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Positionspapier der vier Spitzenverbände zur CSR-Politik der Europäischen Kommission, 2011.

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Bundestags: Entwurf eines Gesetzes zur Festlegung nationaler Klimaschutzziele und zur Förderung des Klimaschutzes (Klimaschutzgesetz), BT-Drs. 17/13757 vom 5.6.2013.

Carbon Disclosure Projekt 2011: Deutschland, Österreich, https://www.cdp.net/CDPResults/CDP-2011-Germany-Austria-Report-German.pdf.

Carbon Disclosure Projekt: Investieren im Kontext von Klimaschutz, CDP Deutschland, Österreich, Schweiz 350, Klimawandel-Bericht 2012, https://www.cdp.net/CDPResults/CDP-DACH-350-Report-2012.pdf.

CDU/CSU/SPD: Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2013/2013-12-17-koalitionsvertrag.pdf?__blob=publicationFile; letzter Abruf: 18.12.2015).

Centrum für Europäische Politik: Leitmarktinitiative für Europa, 2008, http://www.cep.eu/newsletter-system/newsletter/cep-ad-hoc-leitmarktinitiative-naehrwertangaben-und-kmu/.

Cholewa, W./Dyong, H./von der Heide, H-J./Arenz, W.: Raumordnung in Bund und Ländern: Kommentar zum Raumordnungsgesetz des Bundes und Vorschriftensammlung aus Bund und Ländern, Loseblattkommentar, Stuttgart, Stand: März 2016.

Czychowski, M./Reinhardt, M. (Hrsg.): Wasserhaushaltsgesetz-Kommentar, 11. Aufl. München 2014.

Danner, W./Theobald, C. (Hrsg.): Energierecht, 88. Ergänzungslieferung, München 2016.

von Danwitz, T.: Der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen im Recht der Regulierungsverwaltung, DVBl. 2005, 597.

Degenhart, C.: Staatsrecht, Staatsorganisationsrecht: mit Bezügen zum Europarecht, 31. Aufl. Heidelberg 2015.

Dehoust, G./Jepsen, D./Knappe, F./Wilts, H.: Inhaltliche Umsetzung von Art. 29 der Richtlinie 2008/98/EG-wissenschaftlich-technische Grundlagen für ein bundesweites Abfallpro-gramm, UBA Texte 38/2013, Dessau-Roßlau 2013.

Dehoust, G./Küppers, P./ Bringezu, S./Wilts, H.: Erarbeitung der wissenschaftlichen Grund-lagen für die Erstellung eines bundesweiten Abfallvermeidungsprogramms, UBA Texte 59/2010, Dessau-Roßlau 2010.

Derleder, P.: Anpassungspflichten des Vermieters von Wohn- und Gewerberaum. Technische und Ausstattungsstandards für das Wohnen, für Gesundheitsschutz, Wärmedämmung und Energieeffizienz, NZM 2012, 487.

Destatis: Begriffserläuterungen für den Bereich Umweltökonomische Gesamtrechnungen, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Begriffserlaeuterungen/ AbiotischeRohstoffe.html.

Deutsche Rohstoffagentur: DERA Rohstoffinformationen Deutschland – Rohstoffsituation 2011, Hannover 2012, http://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DE/Gemeinsames/Produkte /Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-13.pdf.

Deutsche Rohstoffagentur: Deutschland-Rohstoffinformationen 2011, http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/ rohstoffinformationen-13.pdf?blob=publicationFile&v=3.

Deutsche Rohstoffagentur: Rohstoffliste 2012, Hannover 2012, http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/DERA_Rohstoffinformationen/rohstoffinformationen-10.pdf?__blob=publicationFile&v=6.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Stellungnahme zum Vorschlag der EU-Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinien 78/660/EWG und 83/349/EWG des Rates im Hinblick auf die Offenlegung nichtfinanzieller und die Diversität betreffender Informationen durch bestimmte große Gesellschaften und Konzerne, 2013.

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB): Stellungnahme zur CSR-Mitteilung der EU-Kommission vom 25.10.2011, 2012.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK): Öffentliche Anhörung – Verbraucherinformationsgesetz, Stellungnahme vom 2.11.2011, Berlin 2011, http://www.dihk.de/themenfelder/standortpolitik/allgemeine-wirtschaftspolitik/verbraucherpolitik.

Deutsches Global Compact Netzwerk: Richtlinien des Global Compact der Vereinten Nationen zum Fortschrittsbericht Communication on Progress (COP), 2013.

Di Fabio, U.: Selbstverpflichtungen der Wirtschaft – Grenzgänger zwischen Freiheit und Zwang, JZ 1997, 969.

Dilling, O.: Grenzüberschreitende Produktverantwortung, Baden-Baden 2009.

DIN ISO: Leitfaden zur gesellschaftlichen Verantwortung (ISO 26000:2010), Berlin 2011.

Dolde, K.-P.: Umweltrecht im Wandel: Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht, Berlin 2001.

Dreier, H. (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Band II, 2. Aufl. Tübingen 2006.

Durner, W.: Konflikte räumlicher Planungen: verfassungs-, verwaltungs-und gemeinschafts-rechtliche Regeln für das Zusammentreffen konkurrierender planerischer Raumansprüche, Tübingen 2005.

Ebenroth, C. T./Boujong, K./Joost, D./Strohn, L. (Hrsg.): Handelsgesetzbuch, Band 2, 3. Aufl. München 2014.

Ehlers, D. (Hrsg.): Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, 4. Aufl. Berlin 2015.

Eifert, M./Hoffmann-Riem, W.: Innovationsverantwortung – Innovation und Recht III, Berlin 2009.

Ekardt, H.-P./Manger, D./Neuser, U./Pottschmidt, A./Roßnagel, A./Rust I.: Rechtliche Risikosteuerung - Sicherheitsgewährleistung in der Entstehung von Infrastrukturanlagen, Baden-Baden 2000.

Enders, R./Krings, M.: Das Artikelgesetz aus immissionsschutz- und abfallrechtlicher Sicht, DVBl. 2001, 1389.

Engel, T.: Die staatliche Informationstätigkeit in den Erscheinungsformen Warnung, Empfehlung und Aufklärung, Essen 2000.

Enquete-Kommission Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität: Berichtsentwurf: Projektgruppe 3: Wachstum, Ressourcenverbrauch und technischer Fortschritt – Möglichkeiten und Grenzen der Entkopplung, 2012, http://www.bundestag.de/bundestag/gremien/ enquete/wachstum/ Kommissionsdrucksachen/82_PG3_Berichtsentwurf.pdf.

Epping, V./Hillgruber, C. (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar, 2. Aufl. München 2013.

Erbguth, W./Schlacke, S.: Umweltrecht, 6. Aufl. Baden-Baden 2016.

Erbguth, W.: Unterirdische Raumordnung – zur raumordnungsrechtlichen Steuerung untertägiger Vorhaben, ZUR 2011, 121.

Erbgut, W.: Ziel, Konzeption und Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, ZUR 2014, 515.

Erbs, G./Kohlhaas, M.: Strafrechtliche Nebengesetze – Loseblattkommentar, München, Stand: Mai 2016.

Erichsen, H.-U.: Das Recht auf freien Zugang zu Informationen über die Umwelt – Gemein-schafts-rechtliche Vorgaben und nationales Recht, NVwZ 1992, 409.

Erler, N.-P./Eisert, L.: Abfallvermeidung – Rechtlicher Rahmen, Abfallvermeidungsprogramme und aktuelle Entwicklungen auf europäischer Ebene, AbfallR 2014, 230.

Erler, N.-P./Krause, S.: Der Umsetzungsprozess des Abfallvermeidungsprogramms – Stand, Schwerpunkte, Herausforderungen, Müll und Abfall 2015, 426.

Ernst & Young/Oxford Analytica: Strategic business risk 2008 - Insurance, 2008, http://aaiard.com/11_2008/2008_Strategic_ Business_Risk_-_Insurance.2.pdf.

Ernst, W./Zinkahn, W./Bielenberg, W./Krautzberger, M.: Baugesetzbuch – Loseblattkommentar, München, Stand: Februar 2016.

Eufinger, A.: Die neue CSR-Richtlinie – Erhöhung der Unternehmenstransparenz in Sozial- und Umweltbelangen, EuZW 2015, 424.

Europäische Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, Brüssel 26.10.2012, http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/com_628/1_DE_ACT_part1_v3.pdf.

Europäische Kommission: Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze, Brüssel 2011,http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0025:FIN:de:PDF.

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen vom 29.9.2011, Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571.

European Commission: Staff Working Document – Establishment of the Working Plan 2012-2014 under the Ecodesign Directive, 17624/12 (ENER 529, ENV 938), SWD (2012) 434 fi-nal, Brussels 7.12.2012.

Faber, A.: Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen, Köln 2001.

Faßbender, K./Köck, W.: Auf dem Weg in die Recyclinggesellschaft? – Aktuelle Entwicklungen im Kreislaufwirtschaftsrecht, 16. Leipziger Symposion, Baden-Baden 2011.

Faßbender, K.: Abfallhierarchie, Vermeidungsprogramme, Recyclingquoten – Wirksame Instrumente für Vermeidung und Ressourcenschutz?, AbfallR 2011, 165.

Faulstich, M./Mocker, M./Pfeifer, S./Köglmeier, M./Egner, S.: r 3 – Innovative Technologien für Ressourceneffizienz – Strategische Metalle und Mineralien. Informationspapier zum Forschungs- und Entwicklungsbedarf der gleichnamigen BMBF-Fördermaßnahme, Technische Universität München, Straubing 2010.

Fehling, M.: Innovationsförderung durch Herstellerverantwortung und Optionsmodelle im ElektroG, NuR 2010, 328.

Feldhaus, G. (Hrsg.): Bundes-Immissionsschutzgesetz - Loseblattkommentar, Stand Mai 2016.

Feldhaus, G.: Beste verfügbaren Techniken und Stand der Technik, NVwZ 2001, 1.

Feldhaus, G.: Rechtliche Instrumente zur Bekämpfung von Waldschäden, UPR 1987, 1.

Feser, H.-D./Flieger, W.: Internationaler Vergleich von Innovationssystemen in der Fahrzeugbauteileentwicklung- und Wiederverwendung: Endbericht des Forschungsprojektes, Kaiserslautern 2003.

Fezer, K.-H. (Hrsg.): UWG, Lauterkeitsrecht, §§ 5 – 22, Kommentar, 2. Aufl. München 2010.

Fink, K.: Der Freiverkehr: Die rechtliche Organisation des Handelssegments Freiverkehr an deutschen Börsen (Börsen- und kapitalmarktrechtliche Abhandlungen), Frankfurt 2013.

Fischer, J./Klinski, S.: Modelle für eine Förderung erneuerbarer Energien im Wärmemarkt aus rechtlicher Sicht, ZUR 2007, 8.

Fischer, K.: REACH – das neue europäische Chemikalienrecht, DVBl. 2007, 853.

Fischer, K.: Verstößt die deutsche Altfahrzeug-Verordnung gegen Europäisches Gemeinschaftsrecht?, NVwZ 2003, 321.

Fischer, T.: Strafgesetzbuch: StGB und Nebengesetze, Kommentar, 63. Aufl. München 2016.

Frank, T.: Der Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Öffentlichen Recht, Frankfurt am Main 2009.

Franßen, G./Grunow, M.: Optionsspielräume bei der Erfassung von Elektroaltgeräten – Eine praxisbezogene Darstellung von Modellen und Voraussetzungen de lege lata et ferenda, AbfallR 2015, 102.

Frenz, W./Fischer, K./Franßen, G./Fluck, J. (Hrsg.): Kreislaufwirtschafts-, Abfall- und Bodenschutzrecht – Loseblattkommentar, Heidelberg 2011.

Frenz, W.: Bergrecht und Nachhaltige Entwicklung, Berlin 2001.

Frenz, W.: Handbuch Europarecht, Band 4: Europäische Grundrechte, Heidelberg 2009.

Frenz, W.: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Krw-/AbfG, Köln 2002.

Frenz, W.: Sonderbetriebsplan als aufschiebende Bedingung, NVwZ 2012, 1221.

Führ, M. (Hrsg.): GK-BImSchG – Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Köln 2016.

Führ, M. (Hrsg.): Praxishandbuch REACH, Köln 2011.

Führ, M./Nuphaus, L./Hottenroth, H./Barginda, K./Roller, G./Cichorowski, G./Assmann, R.: Herstellerverantwortung nach WEEE-Richtlinie und Produktinnovationen – Status quo, Szenarien und Handlungsbedarf, Müll und Abfall 2008, 11.

Fuhrmann, H.: Vertrauen im Electronic Commerce – rechtliche Gestaltungsmöglichkeiten unter besonderer Berücksichtigung verbindlicher Rechtsgeschäfte und des Datenschutzes, Baden-Baden 2001.

Gaentzsch, G.: Rechtliche Fragen des Abbaus von Kies und Sand, NVwZ 1998, 889.

Gattermann, J.: Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz und der Altfahrzeugverordnung. Wirkungen auf eine innovative Produktgestaltung, Kassel 2013.

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (GBR): Bericht zur Rohstoffsituation in Deutschland 2012, Hannover 2013, http://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/Rohsit-2012.html

Gebhardt, C.: Prime and General Standard: Die Neusegmentierung des Aktienmarkts an der Frankfurter Wertpapierbörse, WM 2003, Sonderbeilage 2, 1.

Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen: Abgrabungsmonitoring von Nordrhein-Westfalen – Lockergesteine, 2011 bis 2015, Düsseldorf 2016.

Geologischer Dienst Nordrhein-Westfalen: Rohstoffe, www.gd.nrw.de/l_r.htm.

Germanwatch: EU-Mitgliedstaaten stimmen für soziale und ökologische Transparenzvor-schriften für Unternehmen, 27.2.2014, http://germanwatch.org/de/print/8241.

Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses: Die neuen Kernindikatoren der EMAS III, EMAS Info März 2010, http://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/UGA_Infoblatt-Indikatoren_Mrz_2010.pdf.

Geschäftsstelle des Umweltgutachterausschusses: Mit EMAS zu verbesserter Ressourceneffizienz, http://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/UGA_Infoblatt-Ressourceneffizienz.pdf.

Giesberts, L./Hilf, J.: Elektro- und Elektronikgerätegesetz Kommentar, 2. Aufl. München 2009.

Giesberts, L./Reinhardt, M. (Hrsg.): Beck´scher Online-Kommentar Umweltrecht, München 2016.

Global Reporting Initiative (GRI): 2000-2006: Leitfaden zur Nachhaltigkeitsberichterstattung, Version 3.0, 2006.

Global Reporting Initiative (GRI): G4 – Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Berichterstattungsgrundsätze und Standardangaben, 2013.

Global Reporting Initiative (GRI): G4 – Leitlinien zur Nachhaltigkeitsberichtserstattung: Umsetzungsanleitung, 2013.

Götting, H.-P./Nordemann, A.: UWG – Handkommentar, 3. Aufl. Baden-Baden 2016.

Grabitz, E.: Zweck und Maß der Vorsorge nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz, WiVerw 1984, 232.

Grooterhorst, A.: Mythos Abfallvermeidung. Der Abfall ist nicht Ursache des Abfalls, Müll-Magazin, Heft 2/2009, 30.

Groß, T.: Regelungsdefizite in der Verkehrswegeplanung, VerwArch 2013, 1.

Groß, W.: Kapitalmarktrecht, 6. Aufl. München 2016.

Grottel, B./Schmidt, S./Schubert, W. J./Winkeljohann, N. (Hrsg.): Beck'scher Bilanz-Kommentar, 10. Aufl. München 2016.

Grube, M./Immel, M.: Der Referentenentwurf zur Änderung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) vom 3. Februar 2011, ZLR 2011, 175.

Grüter, M.: Umweltrecht und Kooperationsprinzip in der Bundesrepublik Deutschland, Düsseldorf 1990.

Gurlit, E.: Konturen eines Informationsverwaltungsrechts, DVBl. 2003, 1119.

Gutsche, R./Gratwohl, M./Fauser, D.: Bewertungsrelevanz von Corporate Social Responsibility (CSR)-Informationen – Eine empirische Analyse, IRZ 2015, 455.

Habel, A.: Rohstoffquelle Altgeräte. Chancen zur Rückgewinnung jetzt nutzen!, Müll und Abfall 2014, 451.

Habersack, M./Joeres, H.-U./Krämer, A. (Hrsg.): Festschrift für G. Nobbe: Entwicklungslinien im Bank- und Kapitalmarktrecht, Köln 2009.

Hagmann, J.: Stichtag 1.7.2007: Das Chrom VI-Verbot der Altfahrzeug-Verordnung, ZUR 2007, 135.

Hahn, R.: Internationale Standardfindung und Global Governance: Zur Legitimität des Entstehungs-prozesses der Leitlinie ISO 26000, Die Betriebswirtschaft 2011, 121.

Hammen, H.: Börsen und multilaterale Handelssysteme im Wettbewerb, Frankfurt 2011.

Hammen, H.: Börsenerlaubnis, Anteilseignerkontrolle und Niederlassungsfreiheit bei der Fu-sion von Börsenorganisationen, Frankfurt 2013.

Hammen, H.: Börsenreform und Verfassungsrecht, WM 2007, 1297.

Hammer, M./Giljum, S./Luks,F./Winkler, M.: Die ökologische Nachhaltigkeit regionaler Metabolismen: Materialflussanalysen der Regionen Hamburg, Wien und Leipzig. Natur und Kultur 7/2 2006, http://www.umweltethik.at/download.php?id=342.

Hansmann, K./Sellner, D. (Hrsg.): Grundsätze des Umweltrechts, 4. Aufl. Berlin 2012.

Harrer, H./Müller, R.: Die Renaissance des Freiverkehrs – Eine aktuelle Analyse im internationalen Vergleich, WM 2006, 653.

Hartard, S./Schaffer, A./Giegrich, J.: Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte, Baden-Baden 2008.

Hartkopf, G./Bohne, E.: Grundlagen, Analysen und Perspektiven, Bd. 1, Opladen 1983.

Hauschka, C. E.: Corporate Compliance: Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen, 2. Aufl. München 2010.

Hecker, A.: Untersuchung zur Umsetzung der „CSR-Richtlinie" in Deutschland unter Berücksichtigung der Initiative „Deutscher Nachhaltigkeitskodex", Düsseldorf 2015.

Heemeyer, C.: Flexibilisierung der Erfordernisse der Raumordnung, Berlin 2006.

Heidel, T. (Hrsg.): Aktienrecht und Kapitelmarktrecht, 4. Aufl. Baden-Baden 2014.

Heil, H.: Datenschutz durch Selbstregulierung – Der europäische Ansatz, DuD 2001, 129.

Hendler, R.: Zur Abstimmung von Anreizinstrumenten und Ordnungsrecht, UPR 2001, 281.

Hendler, R./Heimlich, F.: Lenkung durch Abgaben, ZPR 2000, 325.

Hendler, R./Marburger P./Reinhardt, M. (Hrsg.): Rückzug des Ordnungsrecht. 14. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 6. bis 8. September 1998, Berlin 1999.

Hendler, R.: Die Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Einführung von Sonderabfallabgaben, NuR 1996, 165.

Hennecke, H.: Informelles Verwaltungshandeln im Wirtschaftsverwaltungs- und Umwelt-recht, NuR 1991, 267.

Hentschel, A.: Umweltschutz bei Errichtung und Betrieb von Windkraftanlagen, Baden-Baden 2010.

Herrmann, F./Sanden, J./Schomerus, T./Schulze, F.: Ressourcenschutzrecht – Ziele, Heraus-forderungen, Regelungsvorschläge, ZUR 2012, 523.

Herrmann, M.: Ressourcenschutz im geltenden Bergrecht, in: Roßnagel, A./Hentschel, A. (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Umweltbundesamt, Texte 107/2015, Dessau-Roßlau 2015, 83.

Heselhaus, S./Nowak, C. (Hrsg.): Handbuch der Europäischen Grundrechte, München 2006.

Hoffmann, J.: Umweltbelange im Lagebericht nach § 289 HGB, GWR 2013, 460.

Hoffmann, M.: Abfallrechtliche Produktverantwortung nach § 22 ff. KrW-/AbfG, DVBl. 1996, 898.

Hoffmann-Riem, W./Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.): Öffentliches Recht und Privatrecht als wechselseitige Auffangordnungen, Baden-Baden 1996.

Hoffmann-Riem, W.: Selbstbindungen der Verwaltung, VVDStRL 40 (1982), 187.

Hoffmann-Riem, W.: Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit, FS für Klaus Vogel, Ort? 2000, 47.

Hofmeister, A.: Die BauGB-Novellierungen zur Förderung des Klimaschutzes in 2011 und Stärkung der Innenentwicklung in 2013, in: Spannowsky, W./Hofmeister, A.: Novellierung des BauGB 2011 und 2013, Berlin 2013, 1.

Holleben, H./Scheidmann, H.: REACH – Prüfung von Versuchungsvorschlägen, StoffR 2009, 176.

Holzinger, K./Knill, C./Schäfer, A.: Rhetoric or Reality? "New Governance", EU Environ-mental Policy, European Law Journal 12 (2006), 403.

Hoppe, W./Beckmann, M. (Hrsg.): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar, 4. Aufl. Köln-Berlin-Bonn-München 2012.

Hoppe, W./Bönker, C./Grotefels, S.: Öffentliches Baurecht, Bauplanungsrecht mit seinen Bezügen zum Raumordnungsrecht, Bauordnungsrecht, 4. Aufl. München 2010.

Horn, N.: Das Finanzmarktstabilisierungsgesetz und das Risikomanagement zur globalen Finanzkrise, BKR 2008, 452.

Huber, P. M.: Weniger Staat im Umweltschutz, DVBl. 1999, 498.

Hurst, M.: Das neue Elektro- und Elektronikgerätegesetz – Handlungsspielräume trotz Regulierung, 283.

Immenga, U./Mestmäcker, E.-J.: Wettbewerbsrecht: GWB, 5. Aufl. München 2016.

Ingerowski, J. B.: Die REACH-VO: eine Bestandsaufnahme und Bewertung der Instrumente und Strategien des neuen europäischen Chemikalienrechts unter dem Aspekt des wirksamen Schutzes von Umwelt und Gesundheit vor chemischen Risiken, Baden-Baden 2009.

IPCC, Working Group I: Climate Change 2013: The Physical Science Basis, 2013, http://www.climatechange2013.org/.

IPCC, Working Group II: Impacts, Adaptation and Vulnerability, 2014, http://ipcc-wg2.gov/AR5/.

Jacobj, H.: Die Novellierung des ElektroG aus Sicht der Hersteller und Vertreiber, AbfallR 2015, 14.

Janssen, G./Bartel, S.: Untertägige Raumordnung, in: Roßnagel, A./Hentschel, A. (Hrsg.): Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Umweltbundesamt, Texte 107/2015, Des-sau-Roßlau 2015, 23.

Jarass, H. /Petersen, F. /Weidemann, C.: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz: KrW-/AbfG - Loseblattkommentar, München 2011.

Jarass, H. D./Pieroth, B.: Grundgesetz – Kommentar, 14. Aufl. München 2016.

Jarass, H. D.: Bundes-Immissionsschutzgesetz, 11. Aufl. München 2015.

Jarass, H. D.: Europäisierung des Immissionsschutzrechts, UPR, 2000, 241.

Jaron, A.: Das deutsche Abfallvermeidungsprogramm, Müll und Abfall, 2014, 420.

Jekewitz, J.: Zielfestlegungen nach § 14 Abs. 2 Abfallgesetz – ein Regulierungsinstrument mit fraglichem Rechtscharakter, DÖV 1990, 51.

Jepsen, D./Reintjes, N./Rubik, F./Stecker, R./Engel, F./Eisenhauer, P./Schomerus, T./Spengler, L.: Grundkonzeption eines produktbezogenen Top-Runner-Modells auf der EU-Ebene, UBA Texte 36/2011, Dessau-Roßlau 2011, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4122.pdf.

Jepsen, D./Spengler, L./Augsberg, L.: Delivering resource-efficient products – How Ecodesign can drive a circular economy in Europe, 2015. http://www.eeb.org/index.cfm/library/report-delivering-resource-efficient-products/.

Kahl, W.: Risikosteuerung durch Verwaltungsrecht: Begrenzung oder Ermöglichung von In-novationen?, DVBl. 2003, 1105.

Keimeyer, F./Schulze, F./Hermann, A.: Implementationsanalyse 1: Primärbaustoffsteuer, Darmstadt, April 2013, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Implementationsanalyse_Prim%C3%A4rbaustoffsteuer_final.pdf.

Kindhäuser, U./Neumann, U./Paeffgen, H.-U.: Strafgesetzbuch – Kommentar, 4. Aufl. Baden-Baden 2013.

Kjoer, B./Wilts, H./Bogdanovic, J.: Waste prevention in Europe — the status in 2013, Report No 9/2014, http://www.eea.europa.eu/publications/waste-prevention-in-europe-2014.

Kloepfer, M.: Informationsfreiheitsgesetz und Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnis-sen, Rechtsgutachten, Berlin 2011.

Kloepfer, M.: Umweltrecht, 3. Aufl. München 2004.

Kloepfer, M.: Umweltschutz als Kartellprivileg?, JZ 1980, 781.

Kloepfer, M.: Umweltschutzrecht, 2. Aufl. München 2011.

Kloepfer, M.: Zu den neuen umweltrechtlichen Handlungsformen des Staates, JZ 1991, 737.

Kloepfer, M./Greve, H.: Das Informationsfreiheitsgesetz und der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, NVwZ 2011, 577.

Knebel, J./Wicke, L./Michael, G.: Selbstverpflichtungen und normersetzende Umweltverträge als Instrumente des Umweltschutzes, UBA Forschungsbericht 98/123, Berlin 2000.

Koch, H.-J. (Hrsg.): Umweltrecht, 4. Aufl. München 2014.

Koch, H.-J.: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, NuR 2001, 541.

Kocher, E./Klose, A./Kühn, K./Wenckebach, J.: Verantwortung braucht Transparenz – Die rechtliche Verankerung unternehmerischer Pflichten zur Offenlegung von Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen, Bonn 2012.

Köck, W.; Bizer, K.; Hansjürgens, B.; Einig, K.; Siedentop, S. (Hrsg.): Handelbare Flächenausweisungsrechte. Anforderungsprofil aus ökonomischer, planerischer und juristischer Sicht. Baden-Baden 2008.

Köhler, H./Bornkamm, J.: Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb: UWG mit PAngV, UKlaG, DL-InfoV, 34. Aufl. München 2016.

Kohls, M./Wagner-Cardenal, K.: Herstellerpflichten nach dem Elektro- und Elektronikgeräte-gesetz, NVwZ 2005, 1111.

Koller, I./Kindler, P./Roth, W.-H./Morck, W.: Handelsgesetzbuch – Kommentar, 8. Aufl. München 2015.

Kopytziok, N.: Das Ganze im Blick behalten. Im Kontext der Wertschöpfungsketten stellen sich der Abfallwirtschaft neue Herausforderung, MüllMagazin, Heft 2/2009, 24.

Kotulla, M.: Bundesimmissionsschutzgesetz – Loseblattkommentar, Stuttgart, Stand: Januar 2016.

Kranert, M./Cord-Landwehr, K.: Einführung in die Abfallwirtschaft, 4. Aufl. Wiesbaden 2010.

Krautzberger, M.: Bodenschutz im städtebaulichen Planungsrecht – Zur Bodenschutzklausel des Baugesetzbuchs, fub 3/2008, http://www.krautzberger.info/file/page/aufsaetze_vortraege/ Krautzberger_Bodenschutz_fub2008_117.pdf.

Kreipl, M. P.: Konsequenzen der neuen EU-Richtlinie zur Berichterstattung über Sozial-, Umwelt- und Arbeitnehmerbelange sowie der Ausdehnung des Country-by-Country Reporting für deutsche Unternehmen, ZfU 2015, 98.

Kremer, E./Neuhaus gen. Wever, P. U.: Bergrecht, Stuttgart 2001.

Kube, H.: Die Macht der Information: Konsultation, Information, Rechte der Betroffenen, ZLR 2007, 165.

Kubicek, H./Braczyk, H.-J./Klumpp, D./Roßnagel, A. (Hrsg.): Global@Home, Jahresbuch Telekommunikation und Gesellschaft 2000, Heidelberg 2000.

Kühne, G./von Mäßenhausen, H.-U. (Hrsg.): Bundesberggesetz Kommentar, 2. Aufl. Berlin 2015.

Kummer, B.: Konsequenzen aus der Abwrackprämie für die Recyclingindustrie, Müll und Abfall 2009, 393.

Kümpel, S./Hammen, H./Ekkenga, J. (Hrsg.): Kapitalmarktrecht Kommentar, Berlin 1995.

Kümpel, S./Wittig, A. (Hrsg.): Bank- und Kapitalmarktrecht, 4. Aufl. München 2011.

Kunig, P./Paetow, S./Versteyl, L.-A.: Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz Kommentar, 2. Aufl. München 2003.

Kunig, P./Schwermer, G./Versteyl, L.-A.: Abfallgesetz: AbfG, 2. Aufl. München 1992.

Kuznik, C.: Rechtsrahmen für Rücknahmepflichten der Hersteller von Lithium-Ionen-Akkumulatoren für Elektro- und Hybridfahrzeuge, NVwZ 2014, 696.

Laars, R. (Hrsg.): Versicherungsaufsichtsgesetz, 2. Aufl. Baden-Baden 2013.

Lambert, A./Hirschnitz-Garbers, M./Wilts, H./von Gries, N.: PolRess AP 2 – Instrumentenanalysen. Kurzanalyse. Politikinstrumente zur Umsetzung von Rücknahmesystemen im Bereich Elektroaltgeräte und Abbruchmaterialien, 2014.

Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie Niedersachsen: Rohstoffsicherungsbericht 2012, www.lbeg.niedersachsen.de/download/78114/Rohstoffsicherungsbericht_2012.pdf.

Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Recycling kritischer Rohstoffe aus Elektronik-Altgeräten. LANUV-Fachbericht 38. Recklinghausen 2012, http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/fachberichte/fabe38/fabe38start.htm.

Landesregierung Baden-Württemberg: Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Baden-Württemberg, LT-Drs. 15/3465 vom 7.5.2013.

Landesregierung Nordrhein-Westfalen: Entwurf für ein Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes in Nordrhein-Westfalen, LT-Drs. 16/127 vom 26.6.2012.

Landmann, R./Rohmer, G.: Umweltrecht, Loseblatt, 79. Aufl. München 2016.

Lanfermann, G.: EU-Richtlinie zur Angabe von nichtfinanziellen Informationen, Die Wirtschaftsprüfung 2015, 322.

Langen, M.: Erfahrungen mit dem System GelbeTonneplus in der Stadt Leipzig und dem Land Berlin, Müll und Abfall 2008, 236.

Langfermann, E.-M.: Torfabbau und Bauleitplanung, o.J., http://www.nlt.de/pics/medien/1_1250076443/Torfabbau_und_Bauleitplanung-Eva-Maria_Langfermann.pdf.

Lersner, H./Wendenburg, H./Versteyl, L.-A.: Recht der Abfallbeseitigung des Bundes, der Länder und der Europäischen Union - Loseblattkommentar, Berlin 2015.

Liedtke, M./Elsner, H.: Seltene Erden, Commodity Top News, Nr. 31, 2009, http://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Produkte/Downloads/Commodity_Top_News/ Rohstoffwirtschaft/31_erden.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

Lindhqvist, T.: Extended Producer Responsibility in Cleaner Production – Policy Principle to Promote Environmental Improvements of Product Systems, Lund 2000.

Linßen, R. M.: Informationsprobleme und Schutz von Unternehmensgeheimnissen im Telekommunikationsregulierungsrecht, Eine Untersuchung unter besonderer Berücksichtigung des In-camera-Verfahrens, Baden-Baden 2011.

Lißner, L./Lohse, J.: Braucht Substitution mehr Staat oder mehr Markt?, UWSF – Zeitschrift für Ökotoxikologie 18/3, 2006, 193, http://www.kooperationsstelle-hh.de/images/publikationen/lissner_lohse/page-layout.pdf.

Longo, F.: Neue örtliche Energieversorgung als kommunale Aufgabe: Solarsatzungen zwischen gemeindlicher Selbstverwaltung und globalem Klima- und Ressourcenschutz, Baden-Baden 2010.

Löwe, N.: Konzeption einer nachhaltigen Abfallwirtschaft. Aspekte aus Sicht der Nachhaltigkeit, Frankfurt am Main 2000.

Ludwig; G.: Gesamtabwägung ins Bundesberggesetz! Konsequenzen aus dem Garzweiler-Urteil des BVerfG vom 17.12.2013, ZUR 2014, 451.

Ludwig, G.: Der Schutz des Oberflächeneigentums in der Vorhabenzulassung nach dem BBergG, DVBl. 2016, 685.Lübbe-Wolff, G.: Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht, NuR 1989, 295.

Lübbe-Wolff, G.: Instrumente des Umweltrechts – Leistungsfähigkeit und Leistungsgrenzen, NVwZ 2001, 481.

Lückefett, H.-J./Hieronymi, K.: Der neue Anhang VI zur WEEE-Richtlinie 2012, Gut gemeint, aber nicht gut gemacht, AbfallR 2015, 94.

Lukes, R./Birkhofer, A. (Hrsg.): Achtes Deutsches Atomrechts-Symposium, Köln u.a. 1989.

Lustermann, H./Holz, H.: Das neue Elektro- und Elektronikgerätegesetz – Anwendungsprobleme in der Praxis, NJW 2006, 1029.

Mangoldt, H. von/Klein, F./Starck, C.(Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band I, 7. Aufl. München 2016.

Mankowski, P.: Wieder ein transnationales Cyberlaw, AfP 1999, 138.

Marty, M.: Der Handel mit Flächenausweisungsrechten. Rechtliche Fragen an ein ökonomisches Instrument, ZUR 2011, 395.

Maunz, T./Dürig G. (Hrsg.): Grundgesetz Kommentar - Loseblasskommentar, München, Stand: Dezember 2015.

Meidrodt, D.: Das immissionsschutzrechtliche Reststoffvermeidungs- und verwertungsgebot, Baden-Baden, 1993.

Meng, W.: Rechtliche Regelungen über Abwärme in Deutschland, http://edoc.bbaw.de/volltexte/2006/119/pdf/20AwqRQUZmPPg.pdf.

Müller, H./Schulz, G.: Bundesfernstraßengesetz mit Bundesfernstraßenmautgesetz, Kommentar München 2013.

Müller, S./Stawinoga, M./Velte, P.: Nationale Umsetzung der Mitgliedstaatenwahlrechte der europäischen CSR-Richtlinie beim Ausweis und bei der Prüfung der „nichtfinanziellen Erklärung“, ZfU 2015, 313.

Münich, L./Jacob, K.: PolRess AP 2 –Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 6: Ressourcenrelevante Subventionen – ein Überblick, März 2014.

Murswiek, D.: Das sogenannte Kooperationsprinzip – ein Prinzip des Umweltschutzes?, ZUR 2001, 7.

Nordrhein-Westfalen: Entwurf des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) nach dem zweiten Beteiligungsverfahren, 5. Juli 2016.

Nordrhein-Westfalen: Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW) vom 25. Juli 2013.

Nowak, K./Rüger J./Völkner, T.: Fehlentwicklung des ElektroG im Redistributions- und Recyclingprozess, Müll und Abfall, 2011, 164.

Oelmann, C./Seifert, U.: Die europäische Abfallverbringungsverordnung im Spannungsfeld rohstoff- und umweltpolitischer Ansprüche, AbfallR 2013, 198 (201, 204).

Onischka, M./Fucik, M.: Climate change is still underestimated by the financial markets, 2008, http://www.klimazwei.de/LinkClick.aspx?fileticket=%2BFeR9Bwctmw%3D&tabid=107&language=de-DE.

Onischka, M./Liedtke, C./Kristof, K.: Maßnahmenvorschläge zur Ressourcenpolitik im Bereich unternehmensnaher Instrumente, 2010, http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP4_3.pdf.

Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD): Leitsätze für multinationale Unternehmen, Neufassung 2011.

Ossenbühl, F.: Vorsorge als Rechtsprinzip im Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz, NVwZ 1986, 161.

Papier, H.-J.: Anm. Zu OVG Berlin, Urteil vom 7.7.1987 – OVG I B 157.25, DVBl. 1979, 162.

Penn-Bressel, G./Weber, O.: Untertägige Raumordnung und Umweltschutz, in: Roßnagel, A./Hentschel, A. (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, Umweltbundesamt, Texte 107/2015, Dessau-Roßlau 2015, 35.

Petersen, F./Doumet, J./Stöhr, G.: Das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz, NVwZ 2012, 521.

Petersen, F.: Die Novelle der Abfallrahmenrichtlinie, AbfallR 2008, 154.

Pfaffenberger, W./Ströbele, W. (Hrsg.): Umwelt-Ressourcenökonomik, Band 13, Münster 2000.

Philipp, R.: Staatliche Verbraucherinformation im Umwelt- und Gesundheitsrecht, 1989.

Piens, R./Schulte, H.-W./Vitzthum, G.: Kommentar zum Bundesberggesetz, Stuttgart 1983.

Piens, R./Schulte, H.-W./Vitzthum, G.: Kommentar zum Bundesberggesetz, 2. Aufl. Stuttgart 2013.

Pietzcker, J.: Baurecht auf Zeit, NVwZ 2001, 968.

Plückelmann, K.: Der Neue Markt der Deutsche Börse AG, Frankfurt 2000.

Potthoff, V./Stuhlfauth, J.: Der neue Markt - Ein Handelssegment für innovative und wachstumsorientierte Unternehmen - kapitalmarktrechtliche Überlegungen und Darstellung des Regelwerkes, WM 1997, Sonderbeilage Nr. 3, 3.

Prelle, R./Thärichen, H./Versteyl, A.: Elektro-und Elektronikgerätegesetz Kommentar, Berlin 2008.

Prelle, R.: Abfallrechtliche Produktverantwortung. Rechtliche Zielsetzung und Auswirkungen in der Praxis am Beispiel der Altfahrzeug V und ElektroG, ZUR 2010, 512.

Prösler, M.: Umweltinformationen für Produkte und Dienstleistungen. Anforderungen Instrumente Beispiele, Paderborn März 2008, http://www.bdi.eu/download_content/PublikationUmwelt-informationen_fuer_Produkte_und_Dienstleistungen.pdf.

Rat für Nachhaltige Entwicklung: Der Deutsche Nachhaltigkeitskodex – Maßstab für nachhaltiges Wirtschaften, 2. Aufl. Berlin 2015.

Rausch J.-D.: Umwelt- und Planungsrecht beim Bergbau, Baden-Baden 1990.

Regierungsbezirk Düsseldorf: Gebietsentwicklungsplan, Düsseldorf 2000 (aktualisiert 2011), http://www.brd.nrw.de/planen_bauen/regionalplan/service/gep99textdruck.pdf.

Rehbinder, E.: Abfallrechtliche Regelungen im Bundesimmissionsschutzgesetz, DVBl. 1989, 496.

Rehbinder, E.: Environmental Agreements. A new Instrument of Environmental Policy, San Domenico 1997.

Rengeling, H.-W.: Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht: neue Entwicklungen in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Gemeinschaft; zweite Osnabrücker Gespräche zum Deutschen und Europäischen Umweltrecht; Referate und Diskussionsberichte, Köln 1994.

Ritter, E.-H.: Der kooperative Staat, AöR 104 (1997), 389.

Ritter, E.-H.: Umweltpolitik und Rechtsentwicklung, NVwZ, 1987, 929.

Röckinghausen, M.: Das neue Schadstoffregister PRTR – ein weiterer Baustein im Konzept der informierten Öffentlichkeit, ZUR 2009, 19.

Ronellenfitsch, M.: Umwelt und Verkehr unter dem Einfluss des Nachhaltigkeitsprinzips, NVwZ 2006, 386.

Rosenkötter, A.: Selbstverpflichtungsabsprachen der Industrie im Umweltrecht. Eine Unter-suchung am Beispiel des Klimaschutzes, Frankfurt am Main 2001.

Roßnagel, A.: Ansätze zu einer rechtlichen Steuerung des technischen Wandels, in: Marburger, P. (Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 1994, Düsseldorf 1994, 425.

Roßnagel, A.: Teilgenehmigung und vorläufiges positives Gesamturteil. Kritische Anmerkungen zur neuen Atomrechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, DÖV 1995, 624.

Roßnagel, A.: Globale Datennetze: Ohnmacht des Staates – Selbstschutz der Bürger. Thesen zur Änderung der Staatsaufgaben in einer „civil information society“, ZPR 1997, 26.

Roßnagel, A.: Handbuch Datenschutzrecht: die neuen Grundlagen für Wirtschaft und Verwaltung, München 2003.

Roßnagel, A.: Produktverantwortung nach dem Elektrogesetz? Anreize zur nachhaltigen und recyclinggerechten Produktgestaltung am Beispiel von Personalcomputern, Müll und Abfall 2009, 392.

Roßnagel, A.: Stärkung des Ressourcenschutzes im Bergrecht, in: Roßnagel, A./Hentschel, A. (Hrsg.), Umweltverträgliche Nutzung des Untergrunds und Ressourcenschonung – Anforderungen an die untertägige Raumordnung und das Bergrecht, UBA-Texte 107/2015, Dessau-Roßlau 2015, 97.

Roßnagel, A./Bizer, J.: Geheimnis- und Datenschutz der Gewerbeaufsichtsakten und die Auf-gabe der Altlastenerhebung, GewArch. 1992, 121.

Roßnagel, A./Hentschel, A.: Kommentierung der §§ 5, 7, 10, 19 und 22 BImSchG, in: Führ, M. (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Köln 2016.

Roßnagel, A./Hentschel, A./Polzer, A.: Rechtliche Rahmenbedingungen der unkonventionellen Erdgasförderung mittels Fracking, Kassel 2012.

Roßnagel, A./Pfitzmann, A./Garstka, H.: Modernisierung des Datenschutzrechts, Gutachten i.A. des BMI, 2001.

Roßnagel, A./Roller, G.: Die Beendigung der Kernenergienutzung durch Gesetz, Baden-Baden 1998.

Roßnagel, A./Sanden, J.: Grundlagen der Weiterentwicklung von rechtlichen Instrumenten zur Ressourcenschonung, Berlin 2007.

Roßnagel, A./Wüstefeld, F.: Stand des europäischen Ressourcenschutzrechts, in: Reimer, F. (Hrsg.), Ressourceneffizienz - Leitbild für das Umweltrecht?, Baden-Baden 2016, 61.

Roth, K.: CSR - Schwarz-Gelb knickt vor Wirtschaftslobby ein – Berichtspflichten für Unter-nehmen abgelehnt, Pressemitteilung der SPD-Bundestagsfraktion vom 14.12.2011.

Roth-Mingram, B.: Corporate Social Responsibility (CSR) durch eine Ausweitung der nicht-finanziellen Informationen von Unternehmen, NZG 2015, 1341.

Rubik, F./Teichert, V.: Ökologische Produktpolitik von der Beseitigung von Stoffen und Materialien zur Rückgewinnung in Kreisläufen, Stuttgart 2007.

Rummler, T.: Weiterentwicklung in der abfallrechtlichen Produktverantwortung, ZUR 2001, 308.

Sachs, M.: Grundgesetz: Kommentar, 7. Aufl. München 2014.

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität-Umweltverträglicher Verkehr. Sondergutachten, Berlin 2005, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2005_SG_Umwelt_und_Strassenverkehr.pdf;jsessionid=ED1F95D5789CE3BD6A7ADFD42C9C8C62.1_cid335?__blob=publicationFile.

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2008 – Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Berlin 2008.

Sachverständigenrat für Umweltfragen: Umweltgutachten 2012: Verantwortung in einer begrenzten Welt, Berlin 2012, http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2012_06_04_Umweltgutachten_HD.html?nn=395728.

Sanden, J./Schomerus, T./Schulze, F.: Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, Berlin 2012.

Sander, J./Schneider, S.: Die Pflicht der Geschäftsleiter zur Einholung von Rat, ZGR 2013, 725.

Sander, K./Schilling, S.: Optimierung der Steuerung und Kontrolle grenzüberschreitender Stoffströme bei Elektroaltgeräten/Elektroschrott, UBA-Texte 11/2010, Dessau-Roßlau 2010.

Sangenstedt, C.: Die Reform der UVP-Richtlinie 2014: Herausforderungen für das deutsche Recht; ZUR 2014, 526.

Sauthoff, M.: Die Strategische Umweltprüfung im Straßenrecht, ZUR 2006, 15.

Schäfer, F./Hamann, U. (Hrsg.): Kapitalmarktgesetze, Stuttgart 2013.

Scheer, D./Rubik, F. (Hrsg.): Governance of Integrated Product Policy, Sheffield 2006.

Schenden, F. A.: Selbstverpflichtungen der Industrie als Steuerungsinstrument im Umweltschutz, NVwZ 2001, 494.

Scherer, J.: Rechtsprobleme normersetzender „Absprachen“ zwischen Staat und Wirtschaft am Beispiel des Umweltrechts, DÖV 1991, 1.

Scherhorn, G.: Über Effizienz hinaus, in: Hartard, S./Schaffer, A./Giegrich, J.: Ressourceneffizienz im Kontext der Nachhaltigkeitsdebatte, 2008, 21.

Schink, A.: Änderungen der UVP-Richtlinie und Auswirkungen auf das nationale Recht, DVBl. 2014, 877.

Schink, A./Versteyl, A.: Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2012.

Schlacke, S./Stadermann, M./Grunow, M.: Rechtliche Instrumente zur Förderung des nachhaltigen Konsums – am Beispiel von Produkten, Bremen 2012, http://www.uba.de/uba-info-medien/4297.html.

Schlitt, M.: Die neuen Marktsegmente der Frankfurter Wertpapierbörse, AG 2003, 57.

Schmehl, A. (Hrsg.): GK-KrWG. Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Köln 2013.

Schmidt, K. (Hrsg.): Münchener Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Band 4, Drittes Buch. Handelsbücher, §§ 238 – 342e HGB, 3. Aufl. München 2013.

Schmidt, R./Kahl, W./Gärditz, K. F.: Umweltrecht, 9. Aufl. München 2014.

Schmidt-Preuß, M.: Verwaltung und Verwaltungsrecht zwischen gesellschaftlicher Selbstregulierung und staatlicher Steuerung, VVDStRL 56 (1997), 160.

Schmitt, F. J.: Bestandsschutz für Kernenergieanlagen, in: Lukes/Birkhofer (Hrsg.): Achtes Deutsches Atomrechts-Symposium, 1989, 82.

Schneider, C.: Die geheimen Schätze unserer Erde. Abzurufen unter http://www.wissen.de/seltene-erden.

Schneider, H. P./Steinberg, R.: Schadensvorsorge im Atomrecht zwischen Genehmigung, Bestandsschutz und staatlicher Aufsicht, Baden-Baden 1991.

Schneider, I.: Staatliche Informationstätigkeit als Steuerungsmittel im Umweltrecht, Frankfurt am Main u.a. 2012.

Schoch, F.: Rechtsfragen der Entschädigung nach dem Widerruf atomrechtlicher Genehmigungen, DVBl. 1990, 549.

Schomerus, T./Fabian, M./Fouquet, D./Nysten, J. V.: Juristisches Gutachten über die Förderung der Vorbereitung zur Wiederverwendung von Elektro-Altgeräten im Sinne der zweiten Stufe der Abfallhierarchie, UBA-Texte 36/2014, Dessau-Roßlau 2014.

Schomerus, T./Herrmann-Reichold, L./Stropahl, S.: Abfallvermeidungsprogramme im neuen Kreislaufwirtschaftsgesetz – ein Beitrag zum Ressourcenschutz?, ZUR 2011, 507.

Schomerus, T./Scheel, B.: Agrarsubventionen als Gegenstand des Umweltinformations- und Informationsfreiheitsrechts, ZUR 2010, 188.

Schönke, A./Schröder, H.: Strafgesetzbuch: StGB, Kommentar, 29. Aufl. München 2014.

Schoppen, C./Grunow, M.: Die Novelle der WEEE-Richtlinie, AbfallR 2012, 50.

Schoppen, C.: Wertstoffraub und Rosinenpickerei – Defizite der „geteilten Produktverantwortung“ nach dem ElektroG, AbfallR 2009, 106.

Schrader, C.: Gebot der Widerspruchsfreiheit, Kooperationsprinzip und die Folgen, Anmerkung zu den Urteilen des BVerfG vom 07.05.1998 zur kommunalen Verpackungssteuer und Landesabfallabgabengesetzen, ZUR 1998, 152.

Schüler, D.: Seltene Erden – Daten & Fakten, Hintergrundpapier Seltene Erden, 2011, http://www.oeko.de/oekodoc/1110/2011-001-de.pdf.

Schulte, H.: Das Bundesberggesetz, NJW 1981, 88.

Schulze, F./Keimeyer, F.: Ansätze zur Anpassung ausgewählter bergrechtlicher Regelungen unter besonderer Berücksichtigung einer schonenden Ressourceninanspruchnahme, PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Implementationsanalyse Nr. 2, 2014.

Schulze-Osterloh, L.: Das Prinzip der Eigentumsopferentschädigung im Zivilrecht und im öffentlichen Recht, Berlin 1980.

Schütz, H./Bringezu, S.: Ressourcenverbrauch von Deutschland - aktuelle Kennzahlen und Begriffsbestimmungen, 2008, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3426.pdf.

Schwan, P.: Die Chance für den fairen Handel? Verbraucherkenntnis und -akzeptanz von Sozialstandards im Lebensmittelsektor, Friedrich Ebert Stiftung, WISO direkt, Bonn 2011, http//library.fes.de/pdf-files/wiso/08341.pdf.

Schwark, E./Zimmer, D. (Hrsg.): Kapitalmarktrechts-Kommentar, 4. Aufl. München 2010.

Schwarze, J. (Hrsg.): EU-Kommentar, 3. Aufl. Baden-Baden 2012.

Scoll, G./Bietz, S./Kristof, K./Otto, S./Reisch, L./Rubik, F./Süßbauer, E.: MaRess, Konsumenten- und kundennahe Ansätze zur Ressourceneffizienzsteigerung Abschlussbericht zu AP 12, MaRess Paper 12.9, Wuppertal 2010, http://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fepub.wupperinst.org%2Ffiles%2F4458%2FMaRess_AP12_9.pdf&ei=9C-gUrroKdDMtAbl9IDACA&usg=AFQjCNEaWFCpP3T6dIIbHBlHqtOsZCLNDg&bvm=bv.57155469,d.Yms.

Securities and Exchange Commission: Interpretative Guidance Regarding Disclosure Related to Climate Change, 2010, http://www.sec.gov/rules/interp/2010/33-9106.pdf.

Sendler, H.: Grundrecht auf Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung? – Eine Reise nach Absurdistan?, NJW 1998, 2875.

Sendler, H.: Wer gefährdet wen: Eigentum und Bestandsschutz den Umweltschutz oder umgekehrt, UPR 1983, 33.

Simitis, S.: Auf dem Weg zu einem neuen Datenschutzkonzept, DuD 2000, 714.

Simonis, U. E.: Global Change, Berlin 2000.

Smeddinck, U.: Die Entwicklung des Ressourcenschutzrechts, VerwArch. 2012, 183.

Söfker, W.: Bebauungsplan, Energieeinsparverordnung und Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz. Zu den Festsetzungen des Bebauungsplans für energiesparende Bauweisen und den Einsatz erneuerbarer Energien, UPR 2009, 81.

Spannowsky, W./Runkel, P./Goppel, K.: Raumordnungsgesetz, München 2010.

Spannowsky, W.: Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, Berlin 1994.

Sparwasser, R./Engel, R./Voßkuhle, A.: Umweltrecht: Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg 2003.

SPD-Fraktion/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN-Fraktion des Landtags Rheinland-Pfalz: Gesetzentwurf für ein Landesgesetz zur Förderung des Klimaschutzes, LT-Drs. 16/3288 vom 13.2.2014.

Spiecker, M.: Raumordnung und Private, Die Bindungswirkungen der Ziele und Grundsätze der Raumordnung bei Zulassungsentscheidungen über private Vorhaben – Zugleich ein Beitrag zur raumordnerischen Steuerung von Kiesabgrabungen, Berlin 1999.

Spindler, G.: Prime Standard und General Standard - Die Börse als Ersatzgesetzgeber für Quartalsberichte?, WM 2003, 2073.

Sprengnether, M./Wächter, H. P.: Risikomanagement nach dem Kapitalanlagegesetzbuch (KAGB), WM 2014, 877.

Staatliche Geologische Dienste Deutschlands: Bohrpunktnachweise in Deutschland, http://www.infogeo.de/home/bohrpunkte?lang=1.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfahlen, Entwurf, http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=28696&fileid=94615&sprachid=1.

Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen: Der Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen, http://www.nrw.de/web/media_get.php?mediaid=21178&fileid=63623&sprachid=1.

Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung: Maßnahmenprogramm "Nachhaltigkeit" der Bundesregierung v. 6.12.2010, http://www.bundesregierung.de/nn_1272/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2010/12/2010-12-07-nachhaltigkeit.html.

Stabno, M.: Elektrogesetz Kommentar, Stuttgart 2005.

Statistisches Bundesamt (Destatis): Begriffserläuterungen für den Bereich Umweltökonomische Gesamtrechnungen, https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/Umwelt/UmweltoekonomischeGesamtrechnungen/Begriffserlaeuterungen/AbiotischeRohstoffe.html .

Stelzer, D.: Produktverantwortung von Fahrzeugherstellern in Umsetzung der Altfahrzeug-Verordnung, Hamburg 2006.

Streck, T.: Abfallrechtliche Produktverantwortung. Ein Beitrag zum dritten Teil des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, Frankfurt am Main 1998.

Stüer, B. (Hrsg.): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung - Genehmigung - Rechtsschutz, 5. Aufl. München 2015.

Taeger, J.: Die Offenbarung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Baden-Baden 1988.

Teßmer, D.: Rechtsgutachten: Vorschläge zur Novellierung des deutschen Bergrechts, Frank-furt 2009, http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/_archivextern/berg-recht_grundlegend_novellieren/gutachten_vorschlaege_zur_novellierung_d.pdf.

Tholen, L.: Die Ressourcenfrage innerhalb der Ökodesign-Richtlinie. Aspekte einer neuen Schwerpunktsetzung im Zuge der Weiterentwicklung der Richtlinie auf nicht-energiebetriebene Produkte, ZfU 2011, 469.

Thomas, C.: Bedeutung eines Wertstoffgesetzes im Lichte von Ressourceneffizienz und Klimaschutz, AbfallR 2013, 69.

Thomé-Kozmiensky, K. J./Versteyl, A./Beckmann, M.: Produktverantwortung, Neuruppin 2007.

Thomsen, S.: Produktverantwortung - Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Kreislaufwirtschaft, Baden-Baden 1998.

Trute, H.-H.: Öffentlich-rechtliche Rahmendbedingungen einer Informationsordnung, VVDStRL 57 (1998), 213.

U.S. Federal Trade Commission: Online Profiling: A Report to the Congress, June 2000, www.ftc.gov/os/2000/06/ onlineprofilingreportjune2000.pdf.

Umweltbundesamt (Hrsg.): Nachhaltige Entwicklung in Deutschland, 2002.

Umweltbundesamt (Hrsg.): PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente. Kurzanalyse 5: Ausweitung der Produktverantwortung mit Fokus auf Rücknahmeverpflichtungen, http://www.ressourcenpolitik.de/wp-content/uploads/2013/04/PolRess_ZB_AP2-Kurzanalyse-5_Produzenten-verantwortung_final.pdf.

Umweltbundesamt, Glossar zum Ressourcenschutz, 2013, http://www.umweltbundesamt.de/themen/abfall-ressourcen/ressourcenschonung-in-Produktion -konsum/abiotische-rohstoffe.

Umweltbundesamt: EMAS in Deutschland – Evaluierung 2012, Dessau 2013, http://www.uga.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/EMAS_in_Deutschland_Evaluierung_2012.pdf.

Umweltbundesamt: EMAS: Umweltmanagement-Gütesiegel der Europäischen Union, 2013, http://www.umweltbundesamt.de/themen/wirtschaft-konsum/wirtschaft-umwelt/umweltenergiemanagement/emas-umweltmanagement-guetesiegel-der-europaeischen.

Umweltbundesamt: Ex-post Evaluation ELV Directive, Comment of UBA Germany, 2013.

Umweltbundesamt: Ex-post evaluation of certain waste stream Directives – ELV UBA Germany, ELV Directive - Stakeholder questionnaire, 2013.

Umweltbundesamt: Ressourcenschutzrecht, Dezember 2013, http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ressourcenschutzrecht.

Umweltbundesamt: Schwerpunkte 2013, http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-medien/4405.html.

Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierte Ausgabe 2014, Dessau-Roßlau, Oktober 2014.

Umweltbundesamt: Von der Bauproduktenrichtlinie zur Bauproduktenverordnung: zeitgemäße Weiterentwicklung der Umweltanforderungen in Sicht v. 26.5.2011, www.umweltbundesamt.de/produkte/bauprodukte/von-rl-zu-vo.htm.

Umweltbundesamt: Umweltverträgliche Nutzung des Untergrundes und Ressourcenschonung – Anforderungen an eine Raumordnung unter Tage und ein modernes Bergrecht, Positionspapier, Dessau-Roßlau 2014.

Umweltbundesamt: Vorschläge des Umweltbundesamtes zur Gestaltung der Europäischen Rohstoffinitiative KOM(2008) 699, Dessau-Roßlau März 2009.

Umweltgutachterausschuss: Systematisches Umweltmanagement mit EMAS Mehrwert schaffen – Die Unterschiede zwischen EMAS und ISO 14001, Mai 2013, http://www.emas.de/fileadmin/user_upload/06_service/PDF-Dateien/Mit-EMAS-Mehrwert-schaffen_Vergleich-ISO14001.pdf.

United Nations: Report of the United Nations Conference on Sustainable Development; Rio de Janeiro, Brazil 20–22 June 2012, http://www.uncsd2012.org/content/documents/814UNCSD%20REPORT%20final%20revs.pdf.

Urban, A./Halm, G.: Mit RFID zur innovativen Kreislaufwirtschaft, Kassel 2009.

Urban, A./Roßnagel, A./Jandt, S./Löhle, S./Groh, H./Wilke, D.: RFID zur Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft: datenschutzgerecht Ressourcen schonen, Marburg 2011.

Urban, A.: Abfallvermeidung – grundsätzliche Aspekte, Müll und Abfall 2014, 412.

Veron, J./George, C.: Employment Effects of Waste Management Policies, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Umwelt, 2001.

Versteyl, L.-A./Mann, T./Schomerus, T.: Kreislaufwirtschaftsgesetz, Kommentar, 3. Aufl. München 2012.

Vogel, V.: Zur Nachhaltigkeit, DS 2009, 127.

Vogl, N.: Die Kreislaufwirtschaft bei Elektro- und Elektronikgeräten, Hamburg 2007.

Volkmann, U.: Der dezente Staat - Verhaltenssteuerung im Umweltrecht, JuS 2001, 521.

Wagner, R.: Die Entwicklung des Transparenzgebots im Lauterkeitsrecht, Würzburg 2007.

Walz, R./Toussaint, D./Küpfer, C./Sanden, J.: Gestaltung eines Modells handelbarer Flächenausweisungskontingente unter Berücksichtigung ökologischer, ökonomischer, rechtlicher und sozialer Aspekte, UBA-Texte 23/2009, Berlin 2009.

Weber (Hrsg.): Der Österreichische Rohstoffplan, 2012, http://opac.geologie.ac.at/wwwopacx/wwwopac.ashx?command=getcontent&server=images&value=Archiv_f_Lagerstaettenforschung_26_ROHSTOFFPLAN.pdf.

Webersinn, M.: Produktverantwortung – Eine ordnungspolitische Standortbestimmung an-lässlich der Umsetzung der EU-Abfallrahmenrichtlinie in deutsches Recht, AbfallR 2010, 266.

Weidemann, C.: Umweltschutz durch Abfallrecht. Eine kritische Bewertung des neuen Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts, NVwZ 1995, 631.

Weiland, S. M./Urban, A. I.: Effizienzverbesserung der Kreislaufwirtschaft durch Einsatz von Pfandsystemen, Müll und Abfall 2014, 56.

Weimann, K./Matyschik, J./Adam, C./Schulz, T./Linß, E./Müller, A., Optimierung des Rückbaus/Abbruchs von Gebäuden zur Rückgewinnung und Aufbereitung von Baustoffen unter Schadstoffentfrachtung (insbesondere. Sulfat) des RC-Materials sowie ökobilanzieller Vergleich von Primär- und Sekundärrohstoffeinsatz inklusive. Wiederverwertung, UBA-Texte 05/2013, Dessau.

Wellmer, F.-M./Becker-Platen, J. D. (Hrsg.): Mit der Erde leben: Beiträge Geologischer Dienste zur Daseinsvorsorge und nachhaltigen Entwicklung, Heidelberg 1999.

Werland, S.: PolRess-Kurzanalyse 3: Abbau von Subventionen als Instrument zur Steigerung der Ressourceneffizienz, April 2013.

Wers, H.-J.(Hrsg.): Entsorgungslogistik - Auswirkungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes auf logistische Entscheidungen, Heft 139, Göttingen 1996.

Westphal, L./ Kuchta, K.: Permanentmagnete in Elektronikgeräten. Möglichkeit und Grenzen bei der Erfassung und dem Recycling, 2012, http://www.dgaw.de/files/uploaded/Westphal.pdf.

Wilts, H./Bleischwitz, R./Sanden, J.: Ein Covenant zur Schließung internationaler Stoffkreisläufe im Bereich Altautorecycling, MaRess 2010 Paper 3.5, Wuppertal 2010, http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_AP3_5.pdf.

Wilts, H.: Potenziale und Bewertung von Abfallvermeidungsmaßnahmen, Müll und Abfall 2014, 424.

Wilts, H.: Stand der Abfallvermeidung in Europa, Müll und Abfall 2015, 420.

Wolf, R.: Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG, KritV 1997, 280.

Wolf, R.: Stand der Technik, Wiesbaden 1986.

Wolff, H. A.: Der verfassungsrechtliche Schutz der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, NJW 1997, 98.

Wollenschläger, F.: Staatliche Verbraucherinformation als neues Instrument des Verbraucher-schutzes – Möglichkeiten und Grenzen der Informationsbefugnis nach dem Verbraucherinformationsgesetz am Beispiel der Pankower Ekelliste und das Problem staatlicher Marktinformation –, VerwArch. 112 (2011), 20.

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.): Materialeffizienz und Ressourcen-schonung (MaReSS), Wuppertal 2010, http://ressourcen.wupperinst.org/downloads/MaRess_Endbericht.pdf.

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.): Ressourceneffizienz - eine Heraus-forderung für Politik und Wirtschaft, Hintergrundpapier des Wuppertal Instituts zur Tagung des Bundesumweltministeriums und der IG Metall „Ressourceneffizienz – Innovationen für Umwelt und Arbeitsplätze“ am 31.8.2006 in Berlin, http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/brosch_RessEff.pdf.

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.): Weder Mangel noch Übermaß: über Suffizienz und Suffizienzforschung, Papers 145, Wuppertal 2004, http://d-nb.info/974861464/34.

Zydek, H.: Bundesberggesetz (BBergG) mit amtlicher Begründung und anderen amtlichen Materialien, Essen 1980.

Anhang:
Tagungsdokumentation der Fachtagung vom 21.6.2016

Einladungsflyer

Anmeldung
zur Teilnahme

Bitte beachten Sie:

Die Teilnehmerzahl ist beschränkt. Wir bitten daher um eine möglichst rasche verbindliche Anmeldung unter http://www.umweltbundesamt.de/ressour-censchutzrecht oder http://www.uni-kassel.de/go/fachtagung.

Information
für Ihre Anreise

Veranstaltungsort:
Hörsaalruine der Charité
im Berliner Medizinhistorischen Museum
Virchowweg 16
10117 Berlin

In unmittelbarer Nähe des Berliner Hauptbahnhofes

Organisatorisches
zur Fachtagung

Koordination:
Universität Kassel

UNIKASSEL VERSITÄT

Institut für Wirtschaftsrecht
Fachgebiet Öffentliches Recht mit dem Schwerpunkt Recht der Technik und des Umweltschutzes

Prof. Dr. Alexander Roßnagel
Nora-Platiel-Straße 5
34109 Kassel

Telefon: +49 561 804-3130
Telefax: +49 561 804-3737
E-Mail: umweltrecht@uni-kassel.de

Kontakt Umweltbundesamt:
Anett Jacob
Fachgebiet I 1.3
Rechtswissenschaftliche Umweltfragen
anett.jacob@uba.de

Bildquellen:
Titel: ©Carol Meneses-Fotolia.com
Karte: OpenStreetMap

Stand: Juni 2016

Fachtagung
Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

21. Juni 2016
Virchowweg 16, 10117 Berlin

UNIKASSEL VERSITÄT

Umwelt Bundesamt

Hintergrund zur Tagung

Angesichts der nicht dauerhaft möglichen gegenwärtigen Ressourcennutzung sind erhebliche Anstrengungen notwendig, um den Ressourceneinsatz zu reduzieren, die Ressourceneffizienz zu erhöhen und die negativen ökologischen Folgen der Ressourcennutzung zu verringern. Hierfür bedarf es eines geeigneten rechtlichen Rahmens, der den beteiligten Akteuren bei ihrem Handeln normative Orientierung und Rechtssicherheit vermittelt.

In den geltenden Vorschriften des deutschen Rechts finden sich zwar einzelne Ansatzpunkte für Ressourcenschutzerwägungen. Ein konsistenter Rechtsrahmen, der eigenverantwortliches Handeln der Unternehmen sowie der Verbraucherinnen und Verbraucher fördern und rechtliche Impulse für den Ressourcenschutz setzen kann, fehlt aber bislang.

Das vom Umweltbundesamt beauftragte Forschungsprojekt „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes" der Universität Kassel untersuchte daher von 2012 bis 2016, wie in einzelnen Rechtsbereichen die Regelungen zum Ressourcenschutz verbessert und wie diese aufeinander abgestimmt werden können. Im Rahmen der Tagung werden wesentliche Ergebnisse des Forschungsprojekts vorgestellt und um ergänzende Vorträge von Experten zum Ressourcenschutz in verschiedenen Regelungsbereichen ergänzt.

Programm und Zeitplan

Moderation: Carla Schönfelder,
team ewen, Darmstadt

10.00	**Begrüßung und Einführung** **Matthias Koller** Umweltbundesamt
10.10	**Vorstellung des Projekts** **Anett Jacob** Umweltbundesamt
10.30	**Ressourcenschutz als Aufgabe** **Prof. Dr. Stefan Bringezu** Universität Kassel/ Wuppertal Institut
10.50	**Auf dem Weg zu einem Ressourcenschutzgesetz?** **Prof. Dr. Alexander Roßnagel** Universität Kassel **Prof. Dr. Anja Hentschel** Universität Luzern
11.30	**Diskussion**
12.00	**Mittagspause mit Imbiss**
13.00	**Ressourcenschutz durch unterirdische Raumordnung** **Prof. Dr. Thomas Schomerus** Leuphana Universität Lüneburg
13.40	**Ressourcenschutz durch Bedarfsplanung am Beispiel von Rohstoffen** **Dr. Grit Ludwig** Umweltforschungszentrum Leipzig
14.20	**Kaffeepause**
14.50	**Ressourcenschutz im Immissionsschutzrecht** **Prof. Dr. Franz Reimer** Justus-Liebig-Universität Gießen
15.30	**Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft** **Prof. Dr. Kurt Faßbender** Universität Leipzig
16.10	**Zusammenfassung der Ergebnisse** **Prof. Dr. Alexander Roßnagel** Universität Kassel
16.30	**Schlusswort** **Matthias Koller** Umweltbundesamt

Thesenpapiere

Fachtagung

Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

zur Vorstellung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse des Vorhabens „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102)

21. Juni 2016, Berlin

Das Forschungsvorhaben

„Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“

Der Ressourcenschutz tritt neben dem bereits intensiv diskutierten und untersuchten Klimaschutz immer mehr in den Fokus der Umweltpolitik und des Umweltrechts. Unsere Ressourcennutzung hat ein Ausmaß erreicht, das nicht dauerhaft gehalten werden kann und vermindert zunehmend die Fähigkeit unseres Planeten, die Lebensgrundlagen für Menschen, Tiere und Pflanzen zu generieren. Die steigende Ausbeutung und Nutzung von Rohstoffen verursacht über die gesamte Wertschöpfungskette – von der Gewinnung, über die Verarbeitung und Nutzung bis hin zur Entsorgung – massive Umweltbelastungen, die auch zu Problemen für die menschliche Gesundheit werden können.

Das im August 2011 beendete Vorgänger-Forschungsvorhaben „Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes“ (FKZ 3709 18 153 1 - Reihe: Berichte des Umweltbundesamtes 1/12) hat eine umfangreiche und detaillierte Bestandsaufnahme und Analyse des geltenden nationalen und europäischen Rechts, soweit dieses den Ressourcenschutz bezweckt oder diesem zumindest mittelbar dient, vorgenommen. Als Ergebnis wurde festgehalten, dass das deutsche Recht im Hinblick auf die Belange des Ressourcenschutzes erhebliche Defizite aufweist und im Umweltrecht vor allem Regelungen, die eine Verringerung der Ressourceninanspruchnahme überhaupt zum Ziel haben, weitestgehend – das Kreislaufwirtschaftsrecht in Teilen ausgenommen – fehlen. Um diese strukturellen Defizite durch ein konsistentes Ressourcenschutzrecht zu beseitigen, hat das Projekt eine Reihe von Instrumentenvorschlägen unterbreitet, welche den Ausgangspunkt für das aktuelle Vorhaben bilden.

Das Forschungsvorhaben „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ untersucht die Verankerung eines wirksamen Ressourcenschutzregimes im deutschen Recht und entwickelt konkrete Regelungsvorschläge in Bezug auf dessen Umsetzung in verschiedenen Rechtsbereichen.

Zu den Arbeitspaketen des Forschungsvorhabens gehören:

- Ressourcenschutzrechtliche Anforderungen an die Gewinnung sowie die Verarbeitung und Verwendung von Rohstoffen (Untersuchung des Raumordnungs-, Berg-, Anlagen-, Bau- und UVP-Rechts),
- Ressourcenschutzrechtliche Anforderungen an Produkte (Untersuchung der abfallrechtlichen Produktverantwortung und der Abfallvermeidung),
- Ressourcenschutz in der Finanzwirtschaft (Untersuchung der Finanzaufsicht, der handelsrechtlichen Offenlegung und von Wertpapierbörsen),
- Ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes (Untersuchung von Instrumenten zur Reduzierung der Phosphorinanspruchnahme und des Instruments Baustoffabgabe),
- Vision für ein Ressourcenschutzrecht (Erarbeitung eines Gesamtkonzepts).

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Fachtagung

Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

zur Vorstellung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse des Vorhabens „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102)

21. Juni 2016, Berlin

Thesen: Vision für ein Ressourcenschutzrecht - Überlegungen zu einem Stammgesetz

1. Eine systematische Regelung des Ressourcenschutzes im deutschen Recht kann auf unterschiedliche Weise erfolgen: durch Kodifikation in einem Ressourcenschutz-Gesetz-buch, durch Regelung in den jeweiligen Fachgesetzen oder gemischt über zentrale Grundsatzregelungen und dezentrale Fachregelungen.

2. Die Regelung allgemeiner Fragen des Ressourcenschutzes sollte in einem eigenständigen Rechtsakt („Stammgesetz“) erfolgen. Die Regelung des sektorspezifischen Ressourcenschutzes sollte dem Fachrecht vorbehalten bleiben.

3. Der Bund kann sich für den Erlass eines Ressourcenschutzstammgesetzes auf seine Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11, 18, 24, 29, 31 und 32 GG stützen.

4. Das Ressourcenschutzstammgesetz sollte einen weiten Anwendungsbereich haben und grundsätzlich alle natürlichen Ressourcen erfassen. Um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, sollten jedoch strömende Ressourcen (Wind, Wasserströme, Erdwärme und Sonnenenergie), die als Energiequelle genutzt werden, und natürliche Ressourcen, die als Umweltmedien geschützt werden (z.B. Luft), aus dem Anwendungsbereich ausgeschlossen werden.

5. Das Ressourcenschutzstammgesetz sollte sich auf wesentliche und grundsätzliche Regelungen beschränken und übergeordnete Aspekte des Ressourcenschutzes adressieren.

a. Es sollte die allgemeinen Ziele und Grundsätze des Ressourcenschutzes gesetzlich festhalten und eine allgemeine Pflicht zum nachhaltigen Umgang mit Ressourcen einführen.

b. Es sollte die wesentlichen gesetzlichen Begriffe des Ressourcenschutzes für das gesamte Bundesrecht einheitlich definieren.

c. Es sollte verbindliche Mechanismen und Vorgaben für die Erarbeitung, Umsetzung, Überprüfung, Berichterstattung und Fortschreibung der zum Ressourcenschutz notwendigen Maßnahmen enthalten.

6. Im Stammgesetz sollten qualitative und quantitative sowie allgemeine und besondere Ressourcenschutzziele verankert werden. Quantitative Ziele könnten sich u.a. auf die Flächennutzung für Siedlungs-, Wirtschafts- und Verkehrsflächen sowie die Rohstoffgewinnung oder den Materialeinsatz oder die Rohstoffproduktivität beziehen.

7. Die Ziele des Ressourcenschutzes sollten durch Grundsätze ergänzt werden, deren Beachtung dazu beitragen soll, die

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Ziele zu erreichen. Grundsätze des Ressourcenschutzes erlangen Gültigkeit für die gesamte nationale Rechtsordnung und sind beim Erlass neuer Regelungen oder der Anwendung bestehenden Rechts zu beachten.

8. Das Ressourcenschutzstammgesetz sollte ebenfalls eine Pflicht für jedermann aufnehmen, bei seinen Handlungen auf einen schonenden Umgang mit Ressourcen zu achten. Damit würde verdeutlicht, dass der Ressourcenschutz nicht nur eine staatliche Aufgabe ist, sondern die Mitwirkung aller erfordert.

9. Ein Ressourcenschutzstammgesetz kann der Bedeutung des Ressourcenschutzes auf angemessene Weise Rechnung tragen. Seine Ziele und Grundsätze wären bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe in Fachgesetzen und in Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen und müssten bei Planungsentscheidungen als Planungsgrundlage herangezogen werden. So kann es den vielen sektorspezifischen Regelungen einen Rahmen geben und sie auf ein gemeinsames Ziel ausrichten.

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Fachtagung

Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

zur Vorstellung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse des Vorhabens „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102)

21. Juni 2016, Berlin

Thesen: Ressourcenschutz durch unterirdische Raumordnung

1. Nutzungsansprüche an den Raum nehmen zu. Neben dem Abbau von Rohstoffen, inklusive der unkonventionellen Erdgasförderung und der Grundwasserentnahme für die Trinkwassergewinnung werden untertägige Räume für Speicher unterschiedlicher Art (CCS, Methan), als Deponien und Endlager oder von Geothermie-Vorhaben genutzt.

2. Diese unterschiedlichen Nutzungsansprüche im Untergrund müssen, um gegenläufige Interessen auszugleichen und Nutzungskonflikten vorzubeugen sowie Gemeinwohlinteressen zu wahren, gesteuert werden. Diese Aufgabe kann die Raumordnung übernehmen.

3. Das Raumordnungsgesetz adressiert den Untergrund bisher nicht explizit. Allerdings erfolgt bereits die Rohstoffsicherung in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und in den Raumordnungsplänen der Länder über raumplanerische Ausweisungen.

4. Die Erstreckung der Raumordnung auf den Untergrund sollte durch eine Ergänzung der Leitvorstellung in § 1 ROG in das Gesetz aufgenommen werden. Damit würde Rechtsklarheit erzeugt und der Raumordnung im Untergrund ein höheres Gewicht verliehen.

5. Zudem ist die Rohstoffsicherungsklausel in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG um das Anliegen der nachhaltigen Entwicklung und Nutzung des Untergrunds und der Lösung von Nutzungskonflikten zu ergänzen.

6. Für die Raumordnung sollte aus Gründen des Ressourcenschutzes und neuer Nutzungsformen des Untergrundes ein Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren eingeführt werden.

7. In Anlehnung an § 9 Abs. 2 BauGB sollte im Raumordnungsgesetz die Möglichkeit zur Festlegung von bedingt aufschiebenden Planungen und Zwischennutzungen aufgenommen werden.

8. Das Raumordnungsrecht ist mit dem Bergrecht enger zu verzahnen. Dies könnte durch die Einführung einer qualifizierten Raumordnungsklausel im Bundesberggesetz oder durch eine Änderung und Ergänzung der Versagungsgründe der bergrechtlichen Erlaubnis und Bewilligung erfolgen.

9. Um die Bedeutung des Ressourcen- und Umweltschutzes für die Rohstoffsicherung nach dem Bundesberggesetz zu stärken, sollte der Gesetzeszweck um diese Aspekte ergänzt werden.

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Fachtagung

Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

zur Vorstellung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse des Vorhabens „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102)

21. Juni 2016, Berlin

Thesen: Ressourcenschutz durch Bedarfsplanung am Beispiel von Rohstoffen

1. Raumordnung ist die übergeordnete Gesamtplanung, die Festlegungen für nachfolgende Planungsebenen trifft. Hiervon können auch standortgebundene Rohstoffe erfasst werden.

2. § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG enthält den Planungsgrundsatz der vorsorgenden Sicherung und geordneten Aufsuchung sowie Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen.

3. Dem Grundsatz kann bisher allenfalls ein eingeschränkter Umweltbezug attestiert werden. Durch seine Einordnung in § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG ist er eher wirtschaftsbezogen ausgerichtet.

4. Um den Umwelt- und Ressourcenschutz auch bei der vorsorgenden Sicherung und geordneten Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen zu stärken, sollte eine ausdrückliche umweltschützende Verpflichtung an den Grundsatz in § 2 Abs. 2 Nr. 4 Satz 4 ROG geknüpft werden.

5. Die Rohstoffsicherung von standortgebundenen Rohstoffen sollte vorsorgend, effizient und umweltschonend stattfinden. Die Aufsuchung und Gewinnung sollte geordnet, effizient, umweltschonend und – mit Rücksicht auf künftige Generationen – sparsam erfolgen.

6. Die Raumordnung ermöglicht nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 Satz 4 zweiter Halbsatz ROG die Berücksichtigung von Bedarfsprognosen. Eine Pflicht zur Ermittlung des Bedarfs an bestimmten Rohstoffen im Rahmen der Raumordnung kann hieraus aber nicht abgeleitet werden.

7. Eine Ausrichtung der Raumplanung am Bedarf der Rohstoffe hat die Grundrechte der Abbauberechtigten zu achten, erscheint aber grundsätzlich möglich.

8. Die Bedarfsprognose soll den Bedarf ermitteln und eine informative Grundlage für die Raumplanung schaffen. Unter dem Begriff „Bedarf“ wird der Bedarf an Rohstoffen verstanden, die bei Beachtung der Ressourcenschutzziele über einen bestimmten Zeitraum in einer bestimmten Region tatsächlich benötigt werden. Dass politische Ziele in eine Bedarfsplanung einfließen können, zeigt die Bundesbedarfsplanung für Stromtrassen.

9. Zur Beantwortung der Frage, inwieweit sich die Raumplanung an einem in dieser Weise prognostizierten Bedarf für die standortgebundenen Rohstoffe orientieren sollte, ist zwischen einem überregionalen und einem regionalen Bedarf zu unterscheiden.

10. Eine überregionale Bedarfsplanung von standortgebundenen Rohstoffen erscheint kaum umsetzbar. Schwierigkeiten bereiten u.a. die Erstellung belastbarer Prognosen und welthandelsrechtliche Aspekte.

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

11. Für die regionale Bedarfsplanung ist es erforderlich, dass sich der Bedarf an Rohstoffen und der Planungsraum weitgehend decken, um eine nachvollziehbare und verlässliche Bedarfsprognose und Planung für die Rohstoffe der Planungsregion zu erstellen.

12. Eine regionale Bedarfsplanung bietet sich für Baumineralien (Sand, Kies, Steine) an, da die Region für die Gewinnung, die Verwendung und die planerische Sicherung weitgehend übereinstimmt. In der Praxis lassen sich hierfür schon diverse Beispiele für eine Bewirtschaftung von Baumineralien finden.

13. Der Bedarf an Baumineralien in einer Region lässt sich durch Kenntnis der konkreten Planungsvorhaben auf unterschiedlichen Ebenen sowie deren Umsetzungsstand und die Festlegung der Verwendung von Sekundärrohstoffen ermitteln. Zugrunde zu legen ist der Trend der letzten Jahre. Dieser ist durch Informationen über bereits festgelegte Entwicklungen und parallele Planungsmaßnahmen auf unterschiedlichen Planungsebenen zu korrigieren.

14. Indem die Raumordnung den Bedarf an Baumineralien prognostiziert und bewertet und diesen mit Entwicklungskonzepten, Substitutionsmöglichkeiten und Abbautätigkeiten abgleicht, ist sie in der Lage, den Abbau von Baumineralien wirksam zu steuern.

15. Folge einer solchen Bedarfsprognose ist, dass die für den prognostizierten Bedarf erforderlichen Gewinnungstätigkeiten konzentriert und unnötige Umweltbelastungen vermieden werden können. Daten über die Qualität und Quantität einer Lagerstätte ermöglichen es, das Abbauvolumen einzuschätzen und eine möglichst schonende, vollständige, gebündelte und auf das Maß des Bedarfs beschränkte Gewinnung zu planen.

16. Die Einführung des Instruments auf Raumordnungsebene, bedingt aufschiebende Planungen vorzunehmen und Zwischennutzungen festzulegen, könnte die Umsetzung einer regionalen Bedarfsplanung in der Praxis unterstützen.

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Fachtagung

Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

zur Vorstellung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse des Vorhabens „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102)

21. Juni 2016, Berlin

Thesen: Ressourcenschutz im Immissionsschutzrecht – Einführung einer neuen Grundpflicht

1. Der Schutz der Ressourcen wird im Bundes-Immissionsschutzgesetz durch die Betreiberpflichten zur Vorsorge (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG), zur Abfallvermeidung und -verwertung (§ 5 Abs. 1 Nr. 3 BImSchG) und zur Energieeinsparung (§ 5 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG) sowie im Rahmen des Stands der Technik (der Verbrauch der Rohstoffe und die Art der verwendeten Rohstoffe in der Nr. 9 der Anlage zu § 3 Abs. 6 BImSchG) angesprochen.

2. Die Vorsorgepflicht schützt ausdrücklich nur die Ressourcen „Luft, Wasser und Boden“ in ihrer Funktion als Senken der Emissionen industrieller Tätigkeit vor Überlastung. Für Primärrohstoffe als Quelle der Produktion bewirkt sie lediglich einen reflexartigen Schutz, soweit sie in der Produktion Umweltbeeinträchtigungen bewirken.

3. Die Betreiberpflichten in § 5 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BImSchG bieten keinen umfassenden Ressourcenschutz. Sie sind grundsätzlich output-orientiert und auf Abfälle oder Energierohstoffe beschränkt.

4. Daher fehlt ein input-orientierter Schutz von natürlichen Ressourcen als Quelle industrieller Prozesse. Denkbar wäre, eine neue ressourcenbezogene Grundpflicht einzuführen, die ein Gebot der sparsamen und effizienten Verwendung von Rohstoffen enthält.

5. Die Begriffe der Sparsamkeit und der Effizienz ergänzen sich gegenseitig. Sie sind beide als Zweck-Mittel-Relation zu verstehen. Effizienz fordert, ein gegebenes Ziel mit den geringsten Mitteln zu erreichen und zielt auf einen hohen stofflichen Wirkungsgrad für den jeweiligen Rohstoff. Sparsamkeit dagegen verfolgt den Zweck, ein Produktionsziel so auszuwählen, dass der Einsatz der (Primär-) Rohstoffe reduziert wird.

6. Die ressourcenbezogene Grundpflicht zielt auf Ressourcenschonung durch sparsame Rohstoffverwendung in der Anlage, durch Einsatz umwelt- und ressourcenschonend abgebauter Rohstoffe und durch Substitution solcher Rohstoffe, die diese Anforderungen nicht erfüllen.

7. Die ressourcenbezogene Grundpflicht gilt nur im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips. Die sparsame und effiziente Ressourcenverwendung ist nur gefordert, soweit sie technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist. Ebenso sind die Anforderungen der anderen Grundpflichten zu berücksichtigen.

8. Der Mehrwert der Ressourcenschutzpflicht ist vor allem in fünf Gründen zu sehen. Zum einen gilt die Ressourcenvorsorge als selbständige Betreiberpflicht gleichrangig neben den anderen Grundpflichten. Zweitens hat sie als Genehmigungsvoraussetzung einen zwingenden Charakter, der in der Versagung der Genehmigung oder in Auflagen zur Geltung kommen kann. Drittens ermöglicht sie eine Konkretisierung der Anforderungen durch

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

untergesetzliche Vorschriften über §§ 7 und 48 BImSchG und den Erlass nachträglicher Anordnungen gemäß § 17 BImSchG. Ein weiterer Mehrwert ist darin zu sehen, dass zwischen Behörde und Unternehmen eine bis jetzt nicht stattfindende Kommunikation über Ressourcen und deren Einsparsowie Substitutionsmöglichkeiten erfolgen muss. Zuletzt hätte die neue Ressourcengrundpflicht eine hohe rechtssymbolische Bedeutung.

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Umwelt Bundesamt

UNIKASSEL VERSITÄT

Fachtagung

Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht

zur Vorstellung und Diskussion der vorläufigen Ergebnisse des Vorhabens „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“ (FKZ 3711 18 102)

21. Juni 2016, Berlin

Thesen: Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft

1. Innovative Produkte müssen aus Ressourcenschutzsicht grundsätzlich so gestaltet sein, dass sie lange genutzt, danach leicht demontiert und ganz oder in Teilen wiederverwendet werden können.

2. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz enthält mit den Regelungen zur Produktverantwortung in §§ 23 ff. KrWG einen wichtigen Anknüpfungspunkt für ressourcenschutzbezogene Anforderungen an Produkte.

3. Bei den allgemeinen Vorgaben zur Produktverantwortung stehen allerdings weitestgehend abfallrechtliche Aspekte im Mittelpunkt. Sie versuchen, von der letzten Station des Produktlebenszyklus aus auf die ersten Stationen der Produktentwicklung und -gestaltung einzuwirken.

4. Für eine wirksame Produktverantwortung bedarf es selbstständiger Anforderungen. Hierfür müssen Vorschriften erlassen werden, die direkt auf die Produktionsphase einwirken und eine direkte Verbindung zwischen Produktverantwortung und Ressourcenschonung schaffen.

5. Eine solche Regelung enthält nunmehr § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG, wonach der vorrangige Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen bei der Herstellung von Erzeugnissen vorgeschrieben werden kann. Diese Vorgaben werden jedoch nicht explizit in § 24 KrWG aufgegriffen.

6. Die Vorgabe des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG gilt es, in der Praxis umzusetzen. Um dies in konkretisierenden Regelwerken anzustoßen und zu forcieren, sollten die bisherigen Regelungen des § 24 KrWG explizit ergänzt oder eine selbständige Ermächtigungsgrundlage zur Umsetzung des § 23 Abs. 2 Nr. 2 KrWG geschaffen werden.

7. Die allgemeinen Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes werden in Bezug auf bestimmte Produkte und Produktgruppen in eigenen Rechtsnormen konkretisiert. Zu nennen sind hier u.a. das Elektro- und Elektronikgerätegesetz und die Altfahrzeugverordnung.

8. Beide Konkretisierungen werden wesentlich durch europäische Richtlinienvorgaben geprägt, die es bei einer nationalen Weiterentwicklung aus Sicht des Ressourcenschutzes zu beachten gilt und die den Handlungsspielraum des Gesetz- und Verordnungsgebers einschränken. Daneben sind ebenfalls die Marktfreiheiten des AEUV zu berücksichtigen.

9. Anknüpfungspunkte für eine Stärkung des Ressourcenschutzes könnten u.a. folgende Maßnahmen sein: Stärkung der Vorbereitung zur Wiederverwendung durch Einführung einer hierauf gerichteten separaten Quote und Sicherung der Qualität der Erfassung und Lagerung von Altgeräten, Vorhalten von Informationen zur Zusammensetzung der Geräte und Reparaturmöglichkeiten, Einsatz von elektronischen

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

Identifikations- und Informationssystemen (z.B. RFID), Änderung der Gewährleistungs-, Garantie- und Haftungsvorschriften für wiederverwendungsfähige Teile.

10. Auch das Instrument des Abfallvermeidungsprogramms kann als Anknüpfungspunkt für eine Stärkung des Ressourcenschutzes herangezogen werden. Vielfach enthält es bereits Ressourcenschutzaspekte. Diese sollten bei der Implementierung und Fortentwicklung des Abfallvermeidungsprogramms verstärkt berücksichtigt werden.

©Roßnagel/Hentschel, Universität Kassel.

11.1 Teilnehmerliste

Titel	Name	Vorname	Institution
	Abraham	Ina	Verband kommunaler Unternehmen e.V.
Prof. Dr.	Albrecht	Eike	Brandenburgische Technische Universität Cottbus Senftenberg
	Alsleben	Carsten	Umweltbundesamt
	Anschütz	Maria	Universität Kassel
Dr.	Bajorat	Harald	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
	Benz	Anne	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
	Berner	Sandra	Deutsche Bahn AG
Dr.	Bodle	Ralph	Ecologic Institute
Prof. Dr.	Bringezu	Stefan	Universität Kassel / Wuppertal Institut
	Dasenbrock	Carina	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Dr.	Diercks	Thorsten	Vereinigung Rohstoffe und Bergbau e. V.
Dr.	Dietrich	Lars	Wolter Hoppenberg Rechtsanwälte Partnerschaft mbB
	Dörschel	Jana	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
	Dross	Miriam	Sachverständigenrat für Umweltfragen
Dr.-Ing.	Eichler	Antje	Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Dr.	El-Chichakli	Beate	Geschäftsstelle Bioökonomierat
	Emanuel	Florian	Universität Kassel
	Fabian	Matthias	Umweltbundesamt
Prof. Dr.	Faßbender	Kurt	Juristenfakultät der Universität Leipzig
	Golde	Michael	Umweltbundesamt

	Groth	Patrick-Wilfried	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
	Heggemann	Bernd	MIBRAG Mitteldeutsche Braunkohlengesellschaft mbH
	Heiß	Christiane	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Prof. Dr.	Hentschel	Anja	Universität Luzern, Universität Kassel
	Heugel	Michael	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
	Hiß	Daniel	Deutscher Naturschutzring
	Jacob	Anett	Umweltbundesamt
	Kaiser	Reinhard	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Dr.	Knudsen	Björn	Verband der Kali- und Salzindustrie
	Koller	Matthias	Umweltbundesamt
Dr.	Ludwig	Grit	Umweltforschungszentrum Leipzig
	Müller	Lisa Marie	KOPP-ASSENMACHER Rechtsanwälte
	Murau	Klaus	Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft und Energie Sachsen Anhalt
	Mutert	Tina	Umweltbundesamt
	Neidig	Philipp	Leuphana Universität Lüneburg
	Quantz	Daniel	Wirtschaftsvereinigung Metalle
Prof. Dr.	Reimer	Franz	Universität Gießen
	Reißmann	Daniel	Umweltbundesamt
Dr.	Roskosch	Andrea	Umweltbundesamt
Prof. Dr.	Roßnagel	Alexander	Universität Kassel
Prof. Dr.	Schomerus	Thomas	Leuphana Universität Lüneburg
	Schönfelder	Carla	team ewen
	Schulze	Falk	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen

	Schwartz	Julia	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
	Schwätter	Axel	Justiziariat Bundestagsfraktion Bündnis '90/Die Grünen
Ass. jur., LL. M. oec.	Stelter	Kay	Deutscher Braunkohlen-Industrie-Verein e. V.
	Stolpe	Fabian	Unabhängiges Institut für Umweltfragen e. V.
	Vees	Monika	Umweltbundesamt
Dr.	Wasielewski	Andreas	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume Schleswig-Holstein
	Weber	Oliver	Umweltbundesamt
	Westphal	Ida	Öko-Institut e. V.
Dr.	Zengerling	Cathrin	HafenCity Universität Hamburg