



Rechts-
wissenschaftliche
Fakultät

Umweltrecht als Beitrag zur Lösung der ökologischen Krise?

Vortrag bei der 66. Jahrestagung des Instituts für Interdisziplinäre Forschung der Görres-Gesellschaft, Berlin, 06.09.2022

Rechtswissenschaftliche Fakultät
Prof. Dr. Andrea Edenharter

Gliederung

- I. Einführung
- II. Symptome und Ursachen der ökologischen Krise
- III. Was ist Umweltrecht? – Inhalte und verfassungsrechtliche Grundlagen
 1. Überblick über Gesetze mit umweltrechtlichen Gehalten
 2. Verfassungsrechtliche Grundlagen
- IV. Grundprinzipien und Instrumente des Umweltrechts
 1. Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip
 2. Direkte und indirekte Steuerungsinstrumente
- V. Fallbeispiel Bauplanungsrecht: Flächenverbrauch vs. Umweltschutz
- VI. Das sog. „Osterpaket“: Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes
- VIII. Fazit und Ausblick

I. Einführung

Ausgangsfrage: Kann das Umweltrecht einen Beitrag zur Lösung der ökologischen Krise leisten?

- Definitionsschwierigkeiten: Was ist Umweltrecht?
 - kein klar zu umschreibendes Rechtsgebiet
- Klimaschutz als Teilbereich des Umweltschutzes
- Schwerpunkt der Bemühungen zur Bewältigung der ökologischen Krise derzeit eindeutig beim Klimaschutz und beim Ausbau erneuerbarer Energien (vgl. das sog. „Osterpaket“)
 - Gefahr, dass andere Bereiche wie der Artenschutz vernachlässigt werden

II. Symptome und Ursachen der ökologischen Krise

Krise: dramatische, situative, kurzfristige Zuspitzung von bestimmten Phänomenen, die einen gesellschaftlichen Zusammenhang oder ein gesellschaftliches System oder ein Teilsystem an den Rand seiner Funktionsfähigkeit bringen (Leusch 2014)

Symptome der ökologischen Krise:

- Klimawandel, Erderwärmung, Abschmelzen der Gletscher, Anstieg des Meeresspiegels, Überschwemmungen
- Artensterben
- Wassermangel und Dürre
- Umweltverschmutzung, insbesondere durch Plastikmüll

Gründe für die ökologische Krise: Nutzung fossiler Energien, Ressourcenverschwendung, Zerstörung von Lebensräumen, Einsatz von Pestiziden, Bodenversiegelung usw.

III. Was ist Umweltrecht? – Inhalte und verfassungsrechtliche Grundlagen

1. Überblick über Rechtsmaterien mit Bezug um Umweltschutz

- Natur- und Landschaftspflegerecht (v.a. BNatSchG, PflSchG)
- Klimaschutzrecht (v.a. KSG)
- Bodenschutzrecht (v.a. BBodSchG)
- Wasserrecht (v.a. WHG)
- Abfallrecht (v.a. KrWG)
- Immissionsschutzrecht (v.a. BImSchG)
- Strahlenschutzrecht (v.a. AtG)
- Baurecht (v.a. BauGB)
- Energierecht (v.a. EEG)

III. Was ist Umweltrecht? – Inhalte und verfassungsrechtliche Grundlagen

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- kein spezielles Umweltgrundrecht
- Staatszielbestimmung des Art. 20a GG: Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Tierschutz
- weiter Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, lediglich Untermaßverbot zu beachten
- BVerfG: intertemporale Geltung der allgemeinen Handlungsfreiheit künftiger Menschen (Art. 2 Abs. 1 GG), eingriffsähnliche Vorwirkung durch gegenwärtige Umweltbelastungen
- Pflicht des Staates zum Klimaschutz und zur Ergreifung von Maßnahmen, so dass auch künftige Generationen noch von ihrer Freiheit Gebrauch machen können

III. Was ist Umweltrecht? – Inhalte und verfassungsrechtliche Grundlagen

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

- Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG)
 - Abwehrrecht gegenüber dem Staat
 - staatliche Schutzpflicht, gerichtet auf Einschreiten gegen Private bei drohenden Gefahren für Leib und Leben

- Eigentumsfreiheit (Art. 14 GG)
 - Abwehrrecht gegenüber dem Staat
 - staatliche Schutzpflicht, gerichtet auf Einschreiten gegen Private bei drohenden Gefahren für das Eigentum

III. Was ist Umweltrecht? – Inhalte und verfassungsrechtliche Grundlagen

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Zuständigkeitsverteilung im Bereich des Umweltschutzes

- **Gesetzgebung:** Art. 30, 70 GG: grunds. Länder zuständig, wenn nicht Zuweisung der Gesetzgebungskompetenz an den Bund
- keine einheitliche, umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Umweltschutz
- stattdessen: verschiedene Kompetenztitel zu Gunsten des Bundes, z.B. Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG), Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG), Wasserhaushalt (Art. 74 Abs. 1 Nr. 32 GG), Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)
- Abweichungskompetenz der Länder für Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 und Nr. 5 GG

III. Was ist Umweltrecht? – Inhalte und verfassungsrechtliche Grundlagen

2. Verfassungsrechtliche Grundlagen

Zuständigkeitsverteilung im Bereich des Umweltschutzes

- **Verwaltung:** Art. 30, 83 GG: grunds. Länder zuständig, es sei denn GG sieht Verwaltungskompetenz des Bundes vor
- Länder vollziehen Bundes- und Landesgesetze in eigener Verantwortung
- Ausnahme: Atomrecht, hier Bundesauftragsverwaltung nach Art. 85 i.V.m. Art. 87c GG i.V.m. § 24 AtG (Weisungskompetenz des Bundes)

IV. Grundprinzipien und Instrumente des Umweltrechts

1. Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip

- **Vorsorgeprinzip:** bereits die Entstehung von Umweltgefahren und Umweltschäden ist so weit wie möglich zu vermeiden (vgl. etwa § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG: Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen müssen Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen treffen, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen)
- **Verursacherprinzip:** derjenige, dem Umweltbeeinträchtigungen zuzurechnen sind, soll für ihre Beseitigung, Verminderung oder ihren Ausgleich herangezogen werden (vgl. etwa §§ 13 BNatSchG)
- **Kooperationsprinzip:** Umweltschutz ist Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte und nicht nur die Pflicht des Staates (vgl. etwa § 63 BNatSchG i.V.m. § 3 UmwRG: staatliche Anerkennung von Naturschutzvereinigungen)

IV. Grundprinzipien und Instrumente des Umweltrechts

2. Instrumente des Umweltrechts

- **Planung:** dient der Umsetzung des Vorsorgeprinzips und ermöglicht es, komplexe Ursachen- und Problemzusammenhänge im Vorfeld zu erfassen und Belange des Umweltschutzes mit anderen Zielen in Ausgleich zu bringen (Beispiele: Luftreinhalte- und Aktionsplanung (§ 47 BImSchG), Landschaftsplanung (§§ 8 ff. BNatSchG) und Schutzgebietsausweisungen (§§ 20 ff. BNatSchG), Infrastrukturplanung, Raumplanung)
- **Gebote und Verbote:** insbesondere präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt (z.B. Baugenehmigung, immissionsschutzrechtliche Genehmigung) und repressive Verbote mit Befreiungsvorbehalt (z.B. naturschutzrechtliches Zugriffsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG)
- **Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung:** z.B. Umweltabgaben, Umweltsteuern, Treibhaus-Emissionshandel nach dem TEHG

V. Fallbeispiel Bauplanungsrecht: Flächenverbrauch vs. Umweltschutz

- **§ 1 Abs. 5 S. 1 u. 2 BauGB (Planungsgrundsätze):** Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.
- **§ 1a Abs. 2 S. 1 BauGB (Bodenschutzklausel):** Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind [...] Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen.

V. Fallbeispiel Bauplanungsrecht: Flächenverbrauch vs. Umweltschutz

- **§ 13b BauGB (Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren):** Bis zum Ablauf des 31. Dezember 2022 gilt § 13a entsprechend für Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Absatz 1 Satz 2 von weniger als 10 000 Quadratmetern, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, die sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen.
- **Konsequenz von § 13b BauGB: Erleichterte Bebauung von Randbereichen von Siedlungen**
 - Beschleunigung des Flächenverbrauchs
 - drohende Verödung der Ortskerne
 - erhöhtes Verkehrsaufkommen
 - Missbrauchsanfälligkeit des § 13b BauGB, Einsatz auch in Bereichen ohne Wohnungsknappheit zur Verwirklichung des Traums vom Eigenheim

VI. Das sog. Osterpaket: Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes

1. Überblick über die wichtigsten Gesetzesänderungen

Wesentliche Teile des Osterpakets: Schaffung eines Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) und Novelle des BNatSchG

WindBG:

- gibt den Ländern verbindliche Flächenziele für die Ausweisung von Windenergieflächen vor, 2 % des Bundesgebiets sollen bis 2032 für Windenergieanlagen zur Verfügung stehen
- Vereinfachung des Genehmigungsverfahrens für Windenergieanlagen an Land
- Windenergieanlagen sollen grunds. überall errichtet werden können, solange Flächenziel nicht erreicht
- Erleichterungen für das sog. Repowering

VI. Das sog. Osterpaket: Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes

1. Überblick über die wichtigsten Gesetzesänderungen

Änderungen des BNatSchG:

- § 26 Abs. 3 BNatSchG: Windenergieanlagen dürfen künftig grunds. auch in Landschaftsschutzgebieten errichtet werden
- Einfügung von § 45b BNatSchG, der die bislang nicht geregelte Signifikanzschwelle in § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG normativ erfassen soll
- **nur noch 15 Brutvogelarten vor Kollision mit Windenergieanlagen durch § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG besonders geschützt, alle übrigen nicht mehr (Verstoß gegen Art. 5 lit. a) der Vogelschutz-Richtlinie!)**
- **selbst vom Aussterben bedrohte Brutvogelarten wie Großtrappe oder Brachvogel nicht mehr besonders geschützt**

VI. Das sog. Osterpaket: Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes

1. Überblick über die wichtigsten Gesetzesänderungen

Änderungen des BNatSchG:

- kein Schutz von Zugvögeln gegen Kollision mit Windenergieanlagen
- Abstandsbereiche jenseits des absolut geschützten (zentraler und erweiterter Prüfbereich) bleiben auch für die 15 als besonders kollisionsempfindlich angesehenen Brutvogelarten deutlich hinter den Empfehlungen von Ornithologen zurück
- Absenkung von Schutzstandards für Vogelarten, für die Deutschland eine besondere Verantwortung hat, z.B. Rotmilan
- Beweislastumkehr zu Gunsten des Vorhabenträgers der Windenergieanlagen bei der Frage, ob signifikant erhöhtes Tötungsrisiko für geschützte Vogelarten besteht

VI. Das sog. Osterpaket: Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes

1. Überblick über die wichtigsten Gesetzesänderungen

Änderungen des BNatSchG:

- Einsatz von Abschaltssystemen zur Kollisionsvermeidung nur noch in ganz engen Grenzen
- wesentliche Erleichterungen für die Erteilung von Ausnahmen vom Tötungsverbot nach § 45 Abs. 7 BNatSchG, Betrieb von Windenergieanlagen soll der öffentlichen Sicherheit dienen, um Ausnahmetatbestand des Art. 9 Vogelschutz-Richtlinie in Anspruch nehmen zu können
- Erteilung von Ausnahmen vom Tötungsverbot nur bei Zahlung von Geld

→ Eindruck entsteht, dass Vorhabenträger sich frei kaufen können

VI. Das sog. Osterpaket: Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes

2. Mögliche Alternativen

- Schaffung von Anreizen zum Energiesparen, z.B. Abgaben auf Retouren im Online-Handel
- punktuelle Verbote, z.B. von Leuchtreklame
- Reduzierung des eigenen Konsums, Stichwort „Verzicht“
- gezielte Förderung der Forschung in Zukunftstechnologien
- europaweite Kooperation bei der Energieversorgung, v.a. bei Solar- und Wasserkraft
- artenschutzgerechter Ausbau der Windenergie, z.B. Beibehaltung der geltenden Standards im Artenschutzrecht bei gleichzeitiger kompletter Streichung der Möglichkeit der Festsetzung bestimmter Mindestabstände zu Wohnbebauung (sog. 10-H-Regel)

VII. Fazit und Ausblick

- Umweltrecht kann einen Beitrag zur Lösung der ökologischen Krise leisten, allerdings nur, wenn es entsprechend ausgestaltet ist und nicht durch die Hintertür wieder ausgehebelt werden kann, wie dies bei der Begrenzung des Flächenverbrauchs im Bauplanungsrecht der Fall ist
- Recht kann und soll nicht Politik ersetzen
- Bewältigung der ökologischen Krise nur möglich, wenn politischer und gesellschaftlicher Wille dafür vorhanden
- Klimaschutz und Artenschutz dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, insbesondere sollte nicht Klimaschutz auf Kosten des Artenschutzes betrieben werden
- rein anthropozentrisches Umweltrecht wäre nicht nur vom Konzept her verfehlt, sondern auch schädlich für den Menschen, da Verlust der Biodiversität zwangsläufig mit negativen Konsequenzen für den Menschen verbunden

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!