

Handbuch Umweltrecht

Bearbeitet von

Herausgegeben von Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Richter am Hamburgischen Obergericht a.D., Prof. Dr. Ekkehard Hofmann, und Dr. Moritz Reese, Bearbeitet von Prof. Dr. Ivo Appel, Dr. Martin Dieckmann, LL.M., Dr. Tobias Engelstätter, Prof. Dr. Wolfgang Ewer, Prof. Dr. Ines Härtel, Dr. Michéle John, Prof. Dr. Silke Ruth Laskowski, Christian Maaß, Dr. Friederike Mechel, LL.M., Dr. Christin Mielke, Prof. Dr. Eckhard Pache, Prof. Dr. Dr. h.c. Marian Paschke, Dr. Ursula Prall, Ulrich Ramsauer, Prof. Dr. Dr. Joachim Sanden, Dr. Peter Schütte, Dr. Roda Verheyen, LL.M., Dr. Cathrin Zengerling, LL.M., und Dr. Cornelia Ziehm

5. Auflage 2018. Buch. LXIX, 1284 S. In Leinen

ISBN 978 3 406 71058 2

Format (B x L): 16,0 x 24,0 cm

[Recht > Öffentliches Recht > Umweltrecht](#)

Zu [Inhalts-](#) und [Sachverzeichnis](#)

schnell und portofrei erhältlich bei

The logo for beck-shop.de features the text 'beck-shop.de' in a bold, red, sans-serif font. Above the 'o' in 'shop' are three red dots of varying sizes. Below the main text, the words 'DIE FACHBUCHHANDLUNG' are written in a smaller, red, all-caps, sans-serif font.

beck-shop.de
DIE FACHBUCHHANDLUNG

Die Online-Fachbuchhandlung [beck-shop.de](#) ist spezialisiert auf Fachbücher, insbesondere Recht, Steuern und Wirtschaft. Im Sortiment finden Sie alle Medien (Bücher, Zeitschriften, CDs, eBooks, etc.) aller Verlage. Ergänzt wird das Programm durch Services wie Neuerscheinungsdienst oder Zusammenstellungen von Büchern zu Sonderpreisen. Der Shop führt mehr als 8 Millionen Produkte.

operation (durch Einbeziehung privaten Sachverständes, Erleichterung des Vollzugs von im Konsens getroffenen Entscheidungen, Entlastung staatlicher Aufgabenerfüllung) eventuelle Nachteile (durch Überbetonung von Einzelinteressen der Kooperationspartner, verhandelte Minimalkonsense und Einschränkung hoheitlicher Durchsetzungsmöglichkeiten) überwiegen.¹¹³

2. Anwendungsbereiche des Kooperationsprinzips

Kooperative Elemente bei der Durchführung von Umweltmaßnahmen reichen von der **Beteiligung Privater** an Entscheidungsprozessen, der Beteiligung an Vorbereitung und Durchführung bis zur **Übertragung** der eigenverantwortlichen Wahrnehmung von Umweltmaßnahmen unter staatlicher Kontrolle. Dazu zählen etwa: Anhörung beteiligter Kreise und Verbände in Normsetzungsverfahren, normersetzende Selbstverpflichtungen der Wirtschaft, Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren, Zugang zu Umweltinformationen, Mitwirkung von Umwelt- und Naturschutzverbänden, Selbstverwaltung von Wasserverbänden, unternehmensinterne Umweltbeauftragte, eigene unternehmensinterne Umweltpolitik nach der EG-Öko-Audit-Verordnung und anderes (zu den einzelnen Instrumenten → Rn. 57 ff.). Aufgabenkritik, Haushaltsengpässe und die zuweilen höhere Flexibilität kooperativer Instrumente haben in der Vergangenheit den Trend zur Verlagerung staatlicher Umweltverantwortung auf Private befördert. Hinzu kommen – angestoßen durch das Europarecht – verstärkt verfahrensrechtliche Umweltanforderungen an Unternehmen (zB Umweltmanagement-Systeme) und deren Durchsetzung durch Beteiligungs- und Kontrollrechte privater Verbände und der Öffentlichkeit, die eher der angelsächsischen Rechtstradition entsprechen als der deutschen Verwaltungstradition, die stärker an materiell-rechtlichen Umweltanforderungen (zB Grenzwerte, technische Standards) und deren Durchsetzung durch die Ordnungsverwaltung (nach dem Direktionsprinzip) orientiert ist.¹¹⁴ Das gilt in zunehmendem Maße auch für die Kontrollverantwortung gegenüber privaten Umweltmaßnahmen, wie etwa das Umwelt-Audit zeigt (näher → Rn. 119 ff.).

DIE FACHBUCHHANDLUNG

V. Nachhaltigkeitsprinzip

In politischen Programmen hat sich hinsichtlich der Nutzung von Umweltgütern der Nachhaltigkeitsgrundsatz durchgesetzt, der die Bewirtschaftung von Umweltressourcen an der **Regenerationsfähigkeit der Umwelt** und den zu erwartenden Entwicklungen und Bedürfnissen in der Zukunft orientiert. Auf internationaler Ebene hat das Schlagwort „*sustainable development*“ (nachhaltige und dauerhafte Entwicklung) Eingang in die weltweite Diskussion um den Umweltschutz gefunden. Dieses Prinzip soll die ökologischen und wirtschaftlichen Notwendigkeiten zu einem die Generationen übergreifenden Ausgleich bringen.

1. Entwicklung des Nachhaltigkeitsbegriffs

Der Begriff des „*sustainable development*“ findet sich im sog. Brundtland-Bericht von 1987 der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung. Er wird dort definiert als „*Entwicklung, die die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne zu riskieren, dass künftige Generationen*

¹¹³ Ebenso zur Abwägung der Vor- und Nachteile sowie mit weitgehender Ablehnung rechtlicher Vorgaben aus dem Kooperationsprinzip *Sparvasser/Engel/Vößkuhle* UmweltR § 2 Rn. 55 f.: „*lapidarer Aufruf zur Zusammenarbeit*“.

¹¹⁴ Zur „*ordnungsrechtlichen Basis*“ des deutschen Umweltrechts *Breuer* NVwZ 1997, 833 (835 f.).

ihre eigenen Bedürfnisse nicht befriedigen können“.¹¹⁵ Dieses Konzept ist seit der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 Leitgedanke der internationalen Umweltpolitik und findet sich etwa in der Rio-Deklaration und der Agenda 21.¹¹⁶ Der Begriff „nachhaltige Entwicklung“ hat auch Eingang in das Umweltrecht der Union gefunden (vgl. Art. 11 AEUV – sog. Querschnittsklausel). In Deutschland wurde er der Sache nach in die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG („auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“) aufgenommen. Der Gedanke der Nachhaltigkeit war in Deutschland jedoch bereits seit langem im Forstrecht bekannt, wonach die Bewirtschaftung der Wälder auf die dauerhafte Sicherung der Nutzbarkeit der Holzressourcen und der ökologischen Waldfunktionen ausgerichtet sein muss (vgl. § 1 Nr. 1 BWaldG).¹¹⁷ Ausdrückliche Konkretisierungen des Nachhaltigkeitsprinzips enthalten zahlreiche weitere Umweltgesetze, etwa § 1 S. 1 BBodSchG, § 1 Abs. 1 S. 3 Nr. 1 BNatSchG, § 1 Abs. 2 S. 1 ROG, § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, § 1 WHG, § 1 Abs. 2 BJagdG.

2. Eindimensionale (starke) Nachhaltigkeit

- 48 In dem aus der Forstwirtschaft stammenden Verständnis des Vorsorgeprinzips als **Ressourcen- und Zukunftsvorsorge** umschreibt das Nachhaltigkeitsprinzip die Vorstellung von einer Umweltbewirtschaftung, die natürliche Ressourcen nur in einem solchen Umfang und in einer solchen Art nutzt, die ihre langfristige Erhaltung gewährleisten.¹¹⁸ Die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen im Interesse nicht nur der heutigen, sondern auch der zukünftigen Generationen soll durch vorausschauende und planende Umweltnutzung gesichert werden. Nachhaltige Umweltnutzung bedeutet schonende Bewirtschaftung der natürlichen Umweltressourcen nach dem Maß ihrer Regenerationsfähigkeit. Der Landverbrauch muss eingeschränkt werden, damit ökologische Freiräume sowohl im Sinne von Lebensräumen als auch im Sinne von Belastbarkeitsreserven erhalten bleiben (sog. Freiraum-Prinzip).¹¹⁹ Nachhaltigkeit erfordert die Orientierung an der **Regenerationsfähigkeit** bei der Nutzung nachwachsender Umweltgüter (Tiere und Pflanzen) und der Freisetzung von Stoffen oder Energie.¹²⁰
- 49 Das Nachhaltigkeitsprinzip schließt es nicht prinzipiell aus, nicht-erneuerbare Umweltgüter (fossile Brennstoffe, Bodenschätze) überhaupt zu verbrauchen und die natürliche Fähigkeit der Ökosysteme zum Schadstoffabbau bewusst zu nutzen. Hierbei ist aber im Rahmen des Möglichen (zB durch Recycling usw.) ein Ausgleich zu schaffen (**Kompensationsprinzip**). Nachhaltiges Wirtschaften nimmt auf ökonomische und soziale Bedürfnisse heutiger und künftiger Generationen Rücksicht. Zukunftssicherung hat nicht nur eine ökologische, sondern auch eine ökonomische Dimension. Freiräume und Belastungsreserven dienen auch der künftigen wirtschaftlichen Entwicklung, die anderenfalls nicht mehr realisierbar bzw. rechtlich unzulässig werden könnte. Ungeklärt ist, ob im Hinblick auf bestehende Eigentums- und Freiheitsrechte mit dem Argument der Freihal-

¹¹⁵ Im Deutschen: Hauff, Unsere gemeinsame Zukunft. Der Brundtland-Bericht der Weltkommission für Umwelt und Entwicklung, 1987, 46; eine ausführlichere Definition findet sich etwa bei Bückmann/Rogall UPR 2001, 121 (126). Darstellung der Entwicklung bei Wieneke, Nachhaltigkeit als Ressourcennutzungskonzept für die Bauleitplanung, 2005, 39 ff.

¹¹⁶ Nachzulesen unter www.bmu.de/files/agenda21.pdf; zur Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2016 s. https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf.

¹¹⁷ Vgl. Winkler in Kimminich/v. Lersner/Storm Handwörterbuch UmweltR II Sp. 1427 ff.; als Reaktion auf die Waldvernichtung durch den holzintensiven Bergbau im 18. Jh. entwickelte sich der ökonomische Gedanke eines Ausgleichs zwischen Waldaufzucht und Holzabbau.

¹¹⁸ Spanvasser/Engel/Vößkuhle UmweltR § 2 Rn. 22.

¹¹⁹ Das Freiraum-Prinzip fand sich ausdr. in § 5 Abs. 2 S. 2 UGB-KomE; s. auch Kloepfer UmweltR § 4 Rn. 62, der das Nachhaltigkeitsprinzip in das Vorsorgeprinzip einbezieht.

¹²⁰ Spanvasser/Engel/Vößkuhle UmweltR § 2 Rn. 26.

tion von Reserven für die Zukunft auch solche Umweltnutzungen untersagt werden könnten, die derzeit noch deutlich unter der Schädlichkeitsschwelle liegen.¹²¹

3. Mehrdimensionale (schwache) Nachhaltigkeitsbegriffe

Auf internationaler Ebene hat das Nachhaltigkeitsprinzip des „sustainable development“ 50 eine Bedeutung weit über das Umweltrecht hinaus erhalten. Dabei geht es um eine nachhaltige Verwirklichung und Harmonisierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Ziele innerhalb der Gesellschaft, zwischen den Generationen und insbesondere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern (sog. Drei-Säulen-Modell).¹²² Der Status quo ist durch eine starke Ressourcennutzung in den Industrieländern gekennzeichnet. In Entwicklungs- und Schwellenländern stehen dagegen die Bekämpfung der Armut und die Schaffung wirtschaftlichen Wachstums im Vordergrund. Würde dies mit der Übernahme der ressourcenintensiven Wirtschaftsweise der Industrieländer versucht, zöge dies nach verbreiteter Meinung den ökologischen Kollaps nach sich. Eine umfassende Nachhaltigkeitsstrategie soll daher den Ressourcenverbrauch der Industrieländer senken und den Entwicklungsländern zugleich eine umweltschonende Wohlstandsentwicklung ermöglichen.

In der **Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie** – Neuauflage 2016 – sind als ökologi- 51 sche Ziele zB die Minderung der Treibhausgasemissionen um 80–95% bis 2050 gegenüber dem Stand von 1990 (unter anderem durch Aufstellung eines Klimaschutzplanes 2050), des landwirtschaftlichen Stickstoff-Überschusses auf 70 kg N/ha bis zu dem Zeitraum 2028–2032 und der Flächenversiegelungszunahme von heute täglich im Durchschnitt 69 ha auf unter 30 ha bis 2030 genannt.¹²³ Daneben werden sog. **Managementregeln** formuliert, zu denen neben den ökologischen Grundsätzen der Regeneration, Substitution und Anpassungsfähigkeit auch ökonomische und soziale Grundsätze gehören:¹²⁴

- als Grundregel: keine Verlagerung heutiger Aufgaben auf kommende Generationen und Vorsorge für absehbare zukünftige Belastungen;
- umwelt- und sozialverträgliche Gestaltung des durch technische Entwicklung und internationalen Wettbewerb ausgelösten Strukturwandels;
- Entkopplung des Energie- und Ressourcenverbrauchs sowie der Verkehrsleistung vom Wirtschaftswachstum, insbesondere durch entsprechende Effizienzgewinne;
- Entschuldung der öffentlichen Haushalte;
- Artgerechte Tierhaltung und gesundheitlicher Verbraucherschutz;
- Vorsorge gegen Armut und soziale Ausgrenzung durch wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Teilhabe;
- weltweite Verfolgung der genannten Ziele in einem integrierten Ansatz und dementsprechende Gestaltung der internationalen Rahmenbedingungen.

Solche Ziele sind indessen kaum geeignet, Vorgaben für bereichsspezifische umweltrechtliche 52 Regelungen zu konkretisieren, sie dienen vielmehr der Formulierung politischer Ziele für eine „gute“ zukunftsorientierte Politik insgesamt.¹²⁵ Sie machen in ihrer Konsequenz aber auch deutlich, dass Umweltschutzbelange nicht isoliert von wirtschaftlichen und sozialen Bedürfnissen beurteilt werden dürfen. Die darin liegende Betonung weltweiter Wohl-

¹²¹ So etwa *Kloepfer* UmweltR § 4 Rn. 56 mit Verweis auf eine erforderliche hinreichende Konkretisierung zukünftiger Nutzungsinteressen.

¹²² Dazu der *SRU*, Umweltgutachten 2002, BT-Drs. 14/8792, 67. Zu den Leitbildern s. *Wieneke*, Nachhaltigkeit, 2005, 46 ff.

¹²³ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, 2016, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/Nachhaltigkeit-wiederhergestellt/2017-01-11-nachhaltigkeitsstrategie.pdf.

¹²⁴ Im Einzelnen vgl. die „Managementregeln der Nachhaltigkeit“ in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung 2016, ebd.

¹²⁵ Ebenso krit. *Breuer* in Schmidt-Aßmann/Schoch VerwR BT Kap. 5 Rn. 18.

standsentwicklung ist angesichts der sich abzeichnenden existentiellen Bedrohung großer Teile der Menschheit durch den Klimawandel und die bereits fortgeschrittene irreparable Schädigung weltweiter Ökosysteme (zB durch Verluste der Biodiversität, Abschmelzen der Polkappen, Erwärmung der Meere, Beseitigung der Tropenwälder) überaus problematisch.

VI. Prinzip medialer Spezialregelungen und Integrationsprinzip

1. Das Prinzip medialer Spezialregelungen

- 53 Traditionell ist das deutsche Umweltschutzrecht sektoral an den Umweltmedien (Wasser, Luft, Boden) orientiert und enthält jeweils darauf bezogene besondere Verfahren und materielle Anforderungen. So ist in Deutschland der Schutz des Wassers in erster Linie im Wasserhaushaltsgesetz und den Landeswassergesetzen, der Schutz des Bodens in den Bodenschutzgesetzen, der Schutz der Natur im Bundesnaturschutzgesetz und landesrechtlichen Bestimmungen, der Schutz des Waldes in Waldgesetzen geregelt. Diese medialen Spezialregelungen sind historisch zu erklären und nicht aus einem Prinzip erwachsen. Eine medienspezifische Betrachtung der Umweltauswirkungen erlaubt vor allem eine effektive Durchsetzung des Schutzprinzips, indem für die einzelnen Umweltmedien Immissionsgrenzwerte festgelegt werden, die nicht überschritten werden dürfen, und könnte auch der Durchsetzung eindimensionaler Nachhaltigkeitsanforderungen dienen. Sie erschwert aber eine „ganzheitliche“ Betrachtung der Umweltauswirkungen von Projekten und Plänen insbesondere dann, wenn für die Umsetzung der Vorschriften unterschiedliche Behörden zuständig sind.

2. Das Integrationsprinzip

- 54 Das überkommene Prinzip des medial fragmentierten Umweltschutzes entspricht nicht dem Integrationsgedanken. Es hat zwar den Vorteil der einfacheren und klareren Handhabung des Schutzprinzips, erschwert aber die Beurteilung der Umweltschädlichkeit eines Verhaltens und führt wegen der schwierigen Abgrenzung der Zuständigkeiten und der sich überschneidenden Regelungsbereiche zu Effizienzverlusten. Deshalb sollten sowohl das Verhältnis der Umweltpolitik zu anderen Politikbereichen als auch das Verhältnis der verschiedenen medial ausgerichteten Umweltschutzordnungen untereinander nach Maßgabe des Integrationsprinzips gestaltet werden.

a) Interne Integration

- 55 Das Integrationsprinzip betrifft zunächst das Verhältnis der Teilbereiche des Umweltrechts zueinander. Die diversen Umweltauswirkungen von Anlagen, Vorhaben und Stoffen sollen nicht isoliert für die einzelnen jeweils betroffenen Umweltmedien betrachtet werden, sondern gewissermaßen ganzheitlich, insbesondere **medien- und sektorenübergreifend**. Umweltrelevante Entscheidungen sollen die Auswirkungen auf die Umwelt in ihrer Gesamtheit berücksichtigen, um auch die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen allen Umweltmedien untereinander zu erfassen und insbesondere mögliche **Verlagerungen der Umweltbelastungen** von einem Medium in ein anderes zu verhindern.¹²⁶ Beispielsweise kann die Belastung von Luftschadstoffen durch den Einsatz von Filteranlagen zwar reduziert werden, dabei entstehen jedoch schadstoffhaltige Abfälle mit hoher Schadstoffkonzentration, die einen uU erheblichen Entsorgungsaufwand verursachen. Die interne Integration wird vor allem durch übergreifende Verfahrensinstrumente verwirklicht,

¹²⁶ Vgl. § 8 UGB-KomE, 1998; *Kloepfer UmweltR* § 4 Rn. 155: Kerngehalt ist die Vermeidung von Belastungsverlagerungen.

insbesondere durch die von der UVP-RL, der Industrieemissions-RL¹²⁷ und anderen gemeinschaftsrechtlichen Umweltrichtlinien vorgeschriebenen **Umweltverträglichkeitsprüfungen**.¹²⁸ Daneben dienen die Angleichung der Umweltqualitäts- und Produktstandards sowie die Vereinheitlichung umweltgesetzlicher Begrifflichkeiten für die verschiedenen medialen Umweltgesetze dem integrativen Ansatz. Der medienübergreifende Ansatz findet sich inzwischen in der Formulierung zahlreicher Umweltgesetze wieder (§ 5 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG (hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt); § 10 Abs. 5 S. 2 BImSchG (vollständige Koordinierung); § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG (Begriff des Naturhaushalts)).

b) Externe Integration

Die Forderung nach externer Integration bezieht sich auf die Verfolgung der Ziele des Umweltschutzes als Bestandteil anderer Politikbereiche. Angestrebt wird eine **Ökologisierung aller Politikbereiche**.¹²⁹ Insbesondere die umweltrelevanten Konfliktfelder Industrie, Transport, Energie, Landwirtschaft und Tourismus sollen schrittweise eine ökologische Ausrichtung erhalten. Es ist kaum ein Politikfeld denkbar, in denen nicht auch Umweltsichtpunkte zu berücksichtigen wären (zB als Umweltsteuerpolitik). So müsste etwa eine umweltfreundliche Verkehrspolitik durch bevorzugte Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Planung und Bau von Verkehrswegen betrieben werden. Umweltschutzüberlegungen sollen in wirtschaftliche Entscheidungen einfließen, zB durch Bevorzugung umweltschonender Produktionstechniken bei der Wirtschaftsförderung durch Subventions- oder Auftragsvergabe. In der Abwägung zwischen konfligierenden ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Interessen kommt allerdings dem Umweltschutz kein zwingender Vorrang zu.¹³⁰ Der Integrationsansatz ist in der sog. Querschnittsklausel des Art. 11 AEUV verankert. Im nationalen Recht gehören die Belange des Umweltschutzes zu den Abwägungsbelangen in praktisch allen Normen des Planungsrechts (dazu auch → Rn. 64ff. und vertiefend Sanden → § 13 Rn. 1ff.). Neben der materiellen Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Abwägung findet sich der integrative Ansatz auch in den Normen des Verfahrensrechts, die für viele Vorhaben Umweltverträglichkeitsprüfungen erfordern.¹³¹ Nach wie vor stößt die praktische Umsetzung des Integrationsprinzips ähnlich wie die des Nachhaltigkeitsprinzips aber noch auf erhebliche Probleme. Es ist durch organisatorische und verfahrensrechtliche Vorkehrungen nicht hinreichend sichergestellt, dass etwa bei Standortentscheidungen für Industrieanlagen den Interessen des Umweltschutzes insbesondere gegenüber kurzfristigen wirtschaftlichen Interessen ein angemessener Stellenwert zugemessen wird.

¹²⁷ RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABl. 2010 L 334, 17.

¹²⁸ Näher → Rn. 98ff.; eingehend auch *Kloepfer* UmweltR § 4 Rn. 158ff.

¹²⁹ *Sparwasser/Engel/Vößkuhle* UmweltR § 2 Rn. 38.

¹³⁰ Vgl. § 9 UGB-KomE, der der Abwägung der Umweltbelange mit anderen Belangen bei Entscheidungsspielräumen der Verwaltung eine zentrale Stellung einräumt.

¹³¹ ZB die bauplanungsrechtliche Ermittlung und Bewertung relevanter Umweltbelange in § 2 Abs. 3 und 4 BauGB.

C. Instrumente des Umweltverwaltungsrechts

I. Effektive Steuerung im Umweltverwaltungsrecht

1. Steuerungsprobleme im Umweltrecht

a) Vollzugsprobleme

- 57 Rechtsnormen entfalten die mit ihrem Erlass beabsichtigten Wirkungen nur dann und nur insoweit, als sie das Verhalten der von ihnen erfassten Personen auch tatsächlich zu beeinflussen, zu steuern vermögen. Rechtsnormen im Bereich des Umweltrechts können die beabsichtigte Wirkung zugunsten der Schutzgüter der Umwelt nur entfalten, wenn die darin festgelegten Pflichten beachtet werden, wenn also den Geboten entsprechend gehandelt und das von Verboten erfasste Handeln unterlassen wird. Soweit es zum sittlichen Standard einer Gesellschaft gehört, sich an die gesetzten Regeln zu halten, kann ein normorientiertes Verhalten möglicherweise auch ohne rechtliche Anreize oder Sanktionen erwartet werden. Dies ist heute noch am ehesten bei solchen Regelungen der Fall, die dem Schutz von Rechten des Einzelnen etwa gegen Beeinträchtigungen von Leib und Leben, Gesundheit, Freiheit und Eigentum dienen, und zwar insbesondere dann, wenn die Folgen des rechtswidrigen Handelns für das „Opfer“ unmittelbar und für jeden sichtbar zutage treten.
- 58 Geht es dagegen um die **Verletzung von Kollektivgütern**, Allgemeininteressen oder um Schädigungswirkungen, die sich nicht sofort und unmittelbar, sondern erst allmählich und schleichend bemerkbar machen, ist normorientiertes Verhalten aus einer sittlichen Grundhaltung heraus seltener zu erwarten. Hier ist die **Akzeptanz** nicht zuletzt wegen fehlender Transparenz von Wirkungszusammenhängen in der Regel deutlich geringer. Das gilt insbesondere dann, wenn über den Eintritt von Langzeitwirkungen, wie etwa bei den Auswirkungen von CO₂-Emissionen auf das Klima, noch nicht einmal ein allgemeiner Konsens besteht.¹³² Gerade im Umweltrecht müssen deshalb zur Erreichung eines umweltgerechten, umweltschonenden Verhaltens Instrumente eingesetzt werden, die nicht nur gut gemeint sind, sondern mit denen die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden können. Die Untersuchungen über Vollzugsdefizite im Umweltrecht¹³³ haben gezeigt, dass die Schaffung von Ge- und Verboten zum Schutz der Umwelt nicht ausreicht, weil sich zu wenige Personen von sich aus daran halten. Da eine lückenlose Überwachung der Einhaltung ordnungsrechtlicher Normen des Umweltrechts durch staatliche Einrichtungen schon aus praktischen Gründen nicht möglich, aber auch aus politischen Gründen nicht wünschenswert und eine drakonische Sanktionierung von Zuwiderhandlungen auch aus rechtlichen Gründen nicht zulässig wäre, müssen zusätzliche Instrumente eingesetzt werden, mit denen die erforderlichen **Anreize zu umweltgerechtem Verhalten gesetzt werden**.
- 59 **Vollzugseignung** ist ein wesentlicher Aspekt für die Auswahl geeigneter Regelungsinstrumente durch die Gesetzgeber im Umweltrecht. Besteht Einigkeit über die Zielsetzung, so müssen Regelungen gefunden werden, die im Hinblick auf die Zielerreichung möglichst effektiv und im Hinblick auf den Mitteleinsatz möglichst effizient sind.¹³⁴ Effizienz und Effektivität sind nicht nur Postulate für die Organisation des Vollzugs, sondern

¹³² Zur Klimaproblematik umf. Koch NVwZ 2011, 641.

¹³³ Mayntz ZfU 1978, 217 ff.; Mayntz/Bohne, Vollzugsprobleme der Umweltpolitik, 1978; sowie die Beiträge in Grimm, Wachsende Staatsaufgaben – Sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts, 1990; s. ferner Lübbe-Wolff NuR 1993, 217 ff.; Koch/Borchardt/Haag, Anlagenüberwachung im Umweltrecht, 1998, 124; Rehlinger, Das Vollzugsdefizit im Umweltrecht und das Umwelthaftungsrecht, 1996; Gauweiler und andere ZAU 1993, 1 (9 ff.); Hoffmann-Riem/Schneider, Umweltpolitische Steuerung in einem liberalisierten Strommarkt, 1995.

¹³⁴ Zur Unterscheidung von Effektivität und Effizienz allgemein Eichhorn, Verwaltungslexikon, 3. Aufl. 2003; s. auch Online-Verwaltungslexikon unter www.olev.de; Zerle ZfU 2005, 289 ff.

auch wesentliche Kriterien für die Auswahl der Regelungsinstrumente und deren konkrete Ausgestaltung. In diesem Kontext ist unverkennbar, dass die ordnungsrechtlichen Instrumente des Umweltrechts auch deshalb auf Anwendungsprobleme stoßen, weil sie zu meist Ausdruck von politischen Kompromissen sind und gerade deshalb nicht selten eine klare Linie vermissen lassen. Sie enthalten wegen ihres kompromisshaften Charakters häufig komplizierte Regelungen, Einschränkungen, Ausnahmetatbestände und unklare Formulierungen. Auch sind die einzelnen Regelungsbereiche des Umweltrechts nicht hinreichend aufeinander abgestimmt.¹³⁵ Dadurch wird die Umsetzung fehler- und streitanfällig. Die praktische Folge sind Umsetzungsdefizite, die bis zur Vollzugsunfähigkeit reichen.¹³⁶ Gelegentlich kann man nur noch von symbolischer Gesetzgebung sprechen.¹³⁷ Es besteht kein Zweifel, dass der gute Ruf des Ordnungsrechts auch unter den wenig vollzugsfreundlichen bzw. vollzugseigneten Bestimmungen gelitten hat.

b) Ökonomische Problematik, Kostenverteilung

Neben der Kritik am Verwaltungsvollzug sieht sich das klassische Ordnungsrecht vielfältiger ökonomisch begründeter Kritik ausgesetzt. Das Umweltordnungsrecht wird insbesondere aus ökonomischer Perspektive als gesamtwirtschaftlich ineffizient kritisiert.¹³⁸ Es nehme keine Rücksicht auf unterschiedlich hohe **Vermeidungskosten** bei Verursachern, insbesondere den Emittenten, sondern stelle mit der Einführung von Grenzwerten an alle gleiche Anforderungen. Seine Steuerungsmechanismen böten keine Anreize zu umweltschonendem Verhalten über das normativ vorgegebene Mindestmaß hinaus, es trenne lediglich zulässige von unzulässigen Wirkungen und fördere damit gesamtwirtschaftlich ineffiziente **Vermeidungsstrategien** wie den Einsatz von „End-of-the-pipe“-Technologien.¹³⁹ Anreize, die Belastung von unentgeltlich in Anspruch genommenen Ressourcen wie etwa Luft und Wasser freiwillig zu reduzieren, würden damit nicht geschaffen, Entwicklung und Einsatz innovativer Umweltschutztechnologien dadurch nicht angeregt.¹⁴⁰

Das bedeutet indes nicht, dass auf das Arsenal ordnungsrechtlicher Instrumente im Umweltrecht verzichtet werden könnte.¹⁴¹ Eine Ergänzung durch andere Instrumente und Anreizsysteme erscheint aber geboten. Dabei dürfen nicht allein die Vermeidungskosten in Betracht gezogen werden, sondern auch die **Gerechtigkeit der Kostenträgerschaft**, also die Frage, wem die **Vermeidungskosten** angelastet werden sollen und dürfen.¹⁴² Mit der Entscheidung über das Instrumentarium wird implizit auch über die Kostenträgerschaft entschieden, auch wenn dies nicht immer deutlich zutage tritt. Das ordnungsrechtliche Instrumentarium zeichnet sich dadurch aus, dass es aus normativen Gründen zumeist beim Verursacher ansetzt (zum Verursacherprinzip → Rn. 38), ohne Rücksicht darauf, ob dies bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung die kostengünstigste Vorgehensweise ist. Auf Kostenargumente kann hier zumeist nur Rücksicht genommen werden, wenn etwa zwischen mehreren Verursachern ausgewählt werden muss. Im Grundsatz ist aber die Inanspruchnahme des Verursachers ebenso wenig von den ihm dadurch entstehenden Kosten abhängig wie die Inanspruchnahme des Schädigers im Schadensersatzrecht. Nicht selten verbirgt sich aber hinter der ökonomischen Kritik an ordnungsrechtlichen Instrumenten lediglich das Bestreben, diese für das klassische Ordnungsrecht typische Kostentragung des

¹³⁵ Schink ZUR 1993, 5 (6f.); Di Fabio NVwZ 1998, 331; Lübbe-Wölff NuR 1993, 220 ff.

¹³⁶ Beispiel: Anforderungen der DüngVO.

¹³⁷ Schink ZUR 1993, 5; ebenso Schink KJ 1999, 205 (228).

¹³⁸ Vgl. statt vieler Wicke in Rengeling Handbuch Europ/DtUmweltR Bd. 2, 2003, § 5 Rn. 12; für überzogen halten diese Kritik etwa Lübbe-Wölff NVwZ 2001, 481 (482 ff.) und Peters, Umweltverwaltungsrecht, 2. Aufl. 1996, Rn. 133.

¹³⁹ SRU, Umweltgutachten 1987, BT-Drs. 11/1568 Rn. 149 ff.; SRU, Umweltgutachten 1994, BT-Drs. 12/6995 Rn. 337 ff.; Bender/Spanwasser/Engel, Umweltrecht, 4. Aufl. 2000, Kap. 2 Rn. 43.

¹⁴⁰ Cansier, Umweltökonomie, 2. Aufl. 1996, 217; differenzierend Michaelis, Ökonomische Instrumente in der Umweltpolitik, 1996, 48 ff.

¹⁴¹ So dezidiert Lübbe-Wölff NVwZ 2001, 481 (482 ff.).

¹⁴² Zur „Treffsicherheit“ des Ordnungsrechts Lübbe-Wölff NVwZ 2001, 483.

Verursachern zu vermeiden. Wenn es um den Einsatz alternativer Instrumente geht, ist deshalb nicht nur zu überlegen, welches Instrument gesamtwirtschaftlich am günstigsten ist, sondern auch, welche Verteilungswirkungen das Instrument im Hinblick auf die Kostenlast hat und ob diese nach den Prinzipien des Umweltrechts (→ Rn. 27 ff.) politisch erwünscht oder unerwünscht sind.

- 62 Regelmäßig ist es ökonomisch sinnvoller, Anforderungen des Umweltschutzes bereits in einem **frühen Stadium der Planung** und Entwicklung von Siedlungs-, Gewerbe- und Industrieanlagen zu berücksichtigen, als bereits errichtete Anlagen zur Erfüllung umweltrechtlicher Standards nachzurüsten oder ihre Nutzung einzuschränken. Korrekturen im Nachhinein sind regelmäßig aufwändiger als die vorausschauende Vermeidung von Konflikten. Planungsinstrumente gehören deshalb zum unverzichtbaren Arsenal umweltrechtlicher Steuerung, zumal sie sich mit den Instrumenten des Ordnungsrechts auf natürliche Weise verbinden. Planungsrechtliche und ordnungsrechtliche Regelungen sind notwendigerweise aufeinander bezogen und bilden erst gemeinsam den administrativen Handlungsrahmen auf den Gebieten des Umweltrechts. Für die kaum noch überschaubare Zahl der bereits eingeführten oder auch nur vorgeschlagenen Instrumente indirekter Steuerung, mit denen Anreize geschaffen oder ausgenutzt werden mit dem Ziel, ein umweltgerechtes Verhalten auf gesamtwirtschaftlich effizientere Weise, dh mit geringeren Vermeidungskosten, zu erreichen, lässt sich das nicht in gleicher Weise sagen (→ Rn. 106 ff.).

2. Vielfalt der Steuerungsinstrumente im Umweltrecht

- 63 Im Hinblick auf die Schwächen des Ordnungsrechts hat sich das Umweltrecht nicht nur den Instrumenten des Planungsrechts, sondern auch vielen Formen der indirekten Verhaltenssteuerung geöffnet. Es ist ein **Referenzgebiet für neue Instrumente der indirekten Verhaltenssteuerung** geworden.¹⁴³ Dabei geht es in erster Linie um Instrumente, die ohne den für das Ordnungsrecht typischen behördlichen Vollzugsaufwand auskommen, indem sie schon vorhandene Anreiz- und Regulierungssysteme wie etwa Marktmechanismen ausnutzen. Ökonomisches Ziel ist es, die **Vermeidungskosten**, also die Kosten der Vermeidung von Gefahren und Schäden für die Umwelt, gering zu halten.¹⁴⁴ Zumeist handelt es sich um Instrumente, die den Einzelnen auf die eine oder andere Weise veranlassen sollen, von sich aus, also im wohlverstandenen Eigeninteresse, umweltrechtliche Handlungsnormen einzuhalten und Anforderungen und Ziele des Umweltschutzes zu erfüllen. Zu nennen sind hier zunächst einmal Formen der „Belohnung“ für ein umweltrechtlich erwünschtes oder der „Bestrafung“ für ein unerwünschtes Verhalten. Diese Wirkungen lassen sich beispielsweise erzielen, indem Abgaben oder Subventionen nach Grund oder Höhe an bestimmte umweltrechtliche Bedingungen geknüpft werden.¹⁴⁵ Auch der Handel mit Emissionsrechten gehört hierher (→ Rn. 133 ff. und Koch → § 4 Rn. 1 ff.). Auf Anreize durch „Belohnung“ setzen etwa die Regelungen über das Umweltaudit (hierzu → Rn. 119 ff.) oder andere freiwillige Zertifizierungen, indem Auditierung bzw. Zertifizierung mit Vorteilen bei Werbung und staatlicher Kontrolle ver-

¹⁴³ Hoffmann-Riem ZAU 1992, 348.

¹⁴⁴ S. dazu etwa Lübke-Wölff NVwZ 2001, 481 ff.; Schmidt-Preuß VVDStRL 56 (1997), 160 ff.; Kloepfer UmweltR § 5 Rn. 803 ff.; Franzius, Die Herausbildung der Instrumente indirekter Verhaltenssteuerung im Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1999; vgl. auch die Beiträge in Hendlner/Marburger/Reinhardt/Schröder, Rückzug des Ordnungsrechtes im Umweltschutz, 1999; zur Entwicklung auf EU-Ebene vgl. das Sechste Umweltaktionsprogramm, Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen zum sechsten Aktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft für die Umwelt, KOM(2001) 31 endg., 17 ff.

¹⁴⁵ Vgl. Mechel, Die Förderung des Umweltschutzes bei der Vergabe öffentlicher Aufträge: völkerrechtliche, europarechtliche und nationalrechtliche Aspekte, 2006; als Beispiel sei die bisher leider lediglich erwogene Möglichkeit der Staffelung der Kfz-Steuer nach dem Schadstoffausstoß genannt.