

Umweltökonomik

I. Begriff und Aufgaben; II. Grundlagen der Umweltökonomik

I. Begriff und Aufgaben

Im Sinne eines breit angelegten Verständnisses beschäftigt sich Umweltökonomik mit der empirisch vorfindbaren Nutzung der von der Natur bereit gestellten Güter sowie deren rationalen Gestaltung. Ausgangspunkt ist, dass Umweltgüter zum einen direkt Nutzen stiften, weil saubere Luft, reine Gewässer oder ökologisch intakte Lebensräume von vielen Menschen aus unterschiedlichen Gründen, etwa im Interesse ihrer Gesundheit oder um ihrer selbst willen, geschätzt werden. Zum anderen stiften diese Güter über den Umweg der Produktion oder im Verlauf des Güterverbrauchs gleichfalls Nutzen, weil der Mensch auf eine Reihe von Funktionen zurückgreifen kann. Umweltgüter stiften somit konsumtiven und produktiven Nutzen, weil sie

- eine natürliche Ertragskraft besitzen und als Produktionsfaktoren fungieren können;
- sowohl eine Standort- als auch eine Trägerfunktion übernehmen, da sie Produktions-, Wohn-, Freizeit- sowie Ver- und Entsorgungsflächen bereitstellen;
- zahlreiche Emissionen entweder immobilisieren und dadurch ihr Gefahrenpotential begrenzen (z. B. der Schutz der Nahrungsmit-

- telkette) oder diese im Zuge von Regenerationsprozessen abbauen;
- im Zusammenspiel mit biotischen und abiotischen Elementen eine Lebensraumfunktion (→ *Ökologie*) übernehmen, auf die nicht nur der Mensch, sondern auch die Tier- und Pflanzenarten angewiesen sind.

Vor dem Hintergrund dieses Leistungsspektrums untersucht die Ressourcenökonomik (Ressourcenpolitik) insbesondere die Entnahme von Stoffen aus der natürlichen Umwelt, während sich die Umweltökonomik vor allem mit der Stoffabgabe an Wasser, Boden, Luft und Lebensräume beschäftigt, wie diese im Verlauf von Produktions-, Transport-, Konsum- und Entsorgungsprozessen regelmäßig beobachtbar ist. Neben der Emission (→ *Emission und Immission*) werden zudem die durch spezifische Flächennutzungen ausgelösten Umwelteffekte berücksichtigt.

Sowohl die konsumtiven als auch die produktiven Leistungen der natürlichen Umwelt sind gemessen am Bedarf nicht im Überfluss vorhanden, und zahlreiche Umweltgüter sind auch unter Anwendung von Kosten nicht beliebig vermehrbar. Folglich stellt sich die ökonomisch interessante Frage, welche Nutzer auf sie zugreifen dürfen und welche nicht. Vor diesem Hintergrund des Knappheitsproblems sucht die Umweltökonomik einerseits die Kriterien für eine rationale Umweltnutzung, zum anderen nach institutionellen Rahmenbedingungen oder Regeln für eine Gesellschaft, die eine rationale Umweltnutzung stimuliert.

II. Grundlagen der Umweltökonomik

1. Optimaler Umweltschutz

Die Vorstellungen über eine rationale Umweltnutzung basieren in der Umweltökonomik auf der Idee individueller Souveränität, nach der Individuen vor dem Hintergrund ihrer Ziele und Präferenzen über die Umweltnutzung entscheiden („methodologischer Individualismus“). Individuelle Souveränität bedeutet dabei, dass auch die Emission von Stoffen von den Zielen des Menschen abhängt, während Rationalität auf widerspruchsfreies und zielorientiertes Verhalten unter bestimmten Nebenbedingungen bei der Umweltnutzung abstellt. Vernachlässigt man im Interesse einer einfachen Darstellung Unsicherheit ebenso wie komplexe Bewertungsprobleme, zeichnet sich rationale Umweltnutzung dadurch aus, dass diese sowohl den Nutzen als auch den Schaden von Emissionen berücksichtigt und versucht, die Differenz zwischen beiden zu maximieren. Ein mögliches Verlaufsmuster für den Verlauf des Nutzens $[N(e)]$ und des mit der Emission (e) verbundenen Schadens $[S(e)]$ stellt Abb. 1 dar.

Vor dem Hintergrund der Funktionsverläufe ist die optimale Emission (e^{opt}) dort platziert, wo der Abstand zwischen der Nutzen- und Schadensfunktion maximal ausfällt. Dies ist der Fall, wenn der zusätzliche Nutzen der letzten Emissionseinheit

(Grenznutzen: $\frac{dN(e)}{de}$) ihrem zusätzlichen Schaden (Grenzscha-

den (Grenzscha-

den (Grenzscha-

Abb. 1: Nutzen- und Schadensfunktion einer Emission

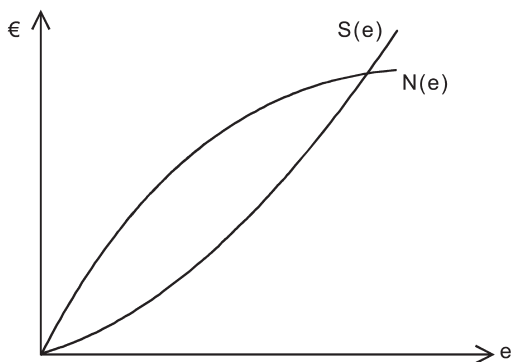
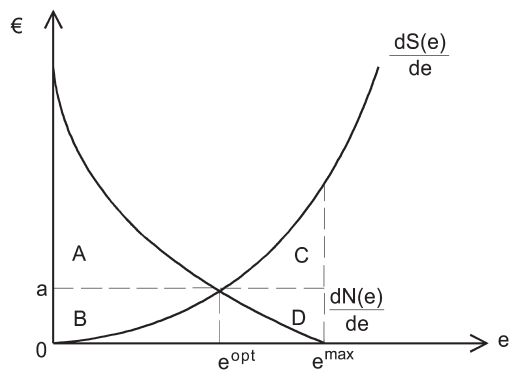


Abb. 2: Optimale Emission



- ggf. Ihr Gegenwartswert - zutreffend erfasst wurden.

Unabhängig vom empirisch beobachtbaren Verlauf des Nutzens und Schadens beruht das skizzierte Referenzmuster für ein rationales Verhalten ausschließlich auf Bewertungen, die aus der Sicht des Individuums relevant sind. Der Schutz von Umwelt um ihrer selbst willen oder die Berücksichtigung von Gerechtigkeitsanliegen bei der Nutzung von Umweltgütern (intragenerative Verteilung) sowie Berücksichtigung der Interessen heute noch nicht lebender Generationen (intergenerative Verteilung) kommen im Interesse individueller Souveränität und Freiheit nur dann zur Geltung, wenn das Individuum entsprechende Ziele berücksichtigt und sich selbst den daraus resultierenden Beschränkungen unterwirft. Somit werden es am Ende Menschen sein, die individuell souverän darüber entscheiden, ob und was aus ihrer Sicht einen Wert besitzt.

Dieser anthropozentrische Ansatz wird in der Literatur von der „neoklassischen“ Ökonomik verfolgt. Diese geht auf Arbeiten von Alfred MARSHALL (Cambridge School) oder Vilfredo PARETO und Arthur C. PIGOU in der ersten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts zurück, die sich wiederum auf die klassische ökonomische Theorie von Adam SMITH, David RICARDO u. a. beziehen. Konkurrierende Paradigmen der ökologischen Ökonomik gehen hier einen anderen Weg, wenn einerseits Eigenrechte der Natur (COSTANZA et al. 2001: 184, 210 ff.) und andererseits intra- und intergenerative Verteilungsanliegen (COSTANZA et al. 2001: 81 ff.) einen hohen Stellenwert haben, die nicht oder nur bedingt mit dem methodologischen Individualismus vereinbar sind. In der Regel führt dies zu Emissionen unterhalb des Niveaus von e^{opt} .

Der neoklassische Ansatz für individuell optimale Emissionen kann nicht ohne weiteres auf Gruppen- und Kollektiventscheidungen übertragen werden. Werden für eine Gemeinschaft Nutzen und Schaden von Emissionen ermittelt, sind Wohlfahrtsfunktionen die Grundlage, um auf der Basis der Gegenüberstellung von Nutzen und Schäden der Stoffabgabe die aus gesellschaftlicher Sicht optimale Emission zu ermitteln. Wohlfahrtsfunktionen beruhen auf individuellen Präferenzen und müssen zudem sicherstellen, dass kein Individuum auf Kosten anderer besser gestellt werden kann, wenn sie dem so genannten PARETO-Kriterium genügen sollen. Diese Bedingungen sind zusammen mit einer Reihe weiterer nicht immer einfach einlösbarer Anforderungen (siehe im Detail KOLSTAD 2000: 40) an rationale Kollektiventscheidungen bei der gesellschaftlichen Optimierung der Stoffabgabe zu berücksichtigen.

Umweltökonomik befasst sich einerseits mit der Suche nach Kriterien für eine optimale Umweltnutzung. Dabei werden implizit Restriktionen und Rahmenbedingungen vorausgesetzt, die selbst nicht Gegenstand der Entscheidung und Analyse sind. In der institutionellen Umweltökonomik rücken genau diese in den Mittelpunkt, d. h. es werden Institutionen i. S. von sanktionsbewehrten Handlungsbeschränkungen gesucht,

die es den Wirtschaftssubjekten erlauben, die aus ihrer Sicht optimalen Emissionen zu finden. Soweit sich in einer Marktwirtschaft die Nutzung knapper Güter über Märkte und durch Tausch unter Wettbewerb vollzieht, ist zu prüfen, welche Rahmenbedingungen Optimalität sicherstellen. Diese unterscheiden sich bereits deshalb grundlegend für private und öffentliche Umweltgüter, weil öffentliche Güter im Unterschied zu privaten zum einen auch von denjenigen konsumiert werden können, die keinen Preis dafür zahlen, und zum anderen keine oder eine nur begrenzte Nutzungs rivalität aufweisen.

2. Private Umweltgüter

a) Marktversagen durch externe Effekte

Trotz ihrer Knappheit werden zahlreiche der eingangs geschilderten Funktionen von Umweltgütern nicht auf Märkten gehandelt. Vielmehr ist es in vielen Fällen so, dass diese Funktionen häufig lediglich komplementär zu Gütern genutzt werden, deren Allokation auf Märkten basiert. Dies gilt etwa für Automobile: Diese selbst sind ebenso wie Kraftstoffe marktgängige Güter; für die bei der Nutzung von Automobilen auftretenden Nebenwirkungen in Gestalt von Emissionen trifft dies nicht zu. Die Umweltökonomik versucht diese Konstellation mit Hilfe des auf MARSHALL zurückgehenden Konzeptes der externen Effekte zu erklären. Diese liegen vor, wenn die Knappheit von Gütern nicht oder nicht vollständig vom Marktpreissystem reflektiert wird. Bei negativen externen Effekten in Gestalt von Umweltverschmutzung trägt die Emissionsentscheidung des Akteurs nicht den Umweltschäden Rechnung und berücksichtigt im einfachsten Fall lediglich die für ihn relevanten Vorteile der mit Emissionen verbundenen Aktivitäten. Er wählt somit e^{max} in Abb. 2, da diese Emission seinen Nutzen maximiert. Die Schadenkosten werden hingegen bei dieser Entscheidungsfindung gänzlich ausgeblendet, da sie von der Allgemeinheit oder bestimmten Gruppen getragen werden. Die Umweltnutzung hat somit für den Emittenten einen Preis von Null, weshalb im vorliegenden Fall e^{max} gewählt wird. Dieses Preissignal wäre allerdings nur dann eine zutreffend vermittelte Information, wenn das

Assimilationspotential der natürlichen Umwelt in Relation zur Nachfrage nicht knapp wäre und keine Umweltschäden aufträten, gerade dies ist allerdings empirisch der weniger relevante Fall. Deshalb verzerren Externalitäten vor dem Hintergrund des skizzierten Optimalitätskriteriums die Umweltnutzung (vgl. Abb. 2) und die Güterproduktion:

- Die Emissionen fallen zu hoch aus, da Emissionsschäden nicht oder nicht ausreichend berücksichtigt werden. Wenn e^{\max} emittiert wird, fallen die Grenzschäden rechts von e^{opt} stets höher als der Grenznutzen aus und der Wohlfahrtsverlust entspricht insgesamt den Flächen C und D.
- Die Güterproduktion, die aufgrund von Emissionen soziale Kosten hervorruft, fällt relativ (zu den übrigen, insbesondere umweltfreundlichen Produkten) zu hoch aus, weil ein Teil der Kosten nicht vom Produzenten, sondern von der Allgemeinheit getragen wird. Der Preis der umweltbelastend erzeugten Güter ist relativ zu den übrigen Gütern zu gering und folglich ist das Nachfragevolumen für diese Fabrikate relativ zu groß.
- Sind mit der Herstellung von Gütern externe Vorteile (z. B. bei extensiver Agrarproduktion) verbunden, ist der Wert dieser Produktion einerseits durch den privaten Nutzen (beim Verbrauch von Lebensmitteln), andererseits durch sozialen Nutzen (vielseitiges und ansprechendes Landschaftsbild) charakterisiert. Aufgrund von Freifahrermöglichkeiten kann der soziale Nutzen jedoch nicht privat angeeignet werden. Folglich fällt die private Produktion von Gütern mit positiven externen Effekten auf Märkten suboptimal gering aus.

Die in den Wirtschaftswissenschaften wohl älteste und lange Zeit prominenteste Lösung für das geschilderte Externalitätenproblem ist die so genannte PIGOU-Steuer (KOLSTAD 2000: 117). Diese versucht, über eine Besteuerung der Emission in Höhe des externen Grenzschadens im Optimum ($0a$ in Abb. 2) das Preissystem auf den Märkten so zu modifizieren, dass die Akteure über die tatsächlichen Knappheiten informiert werden. Dies geschieht dadurch, dass für jede Emissionseinheit vom Emittenten ein Preis in Höhe der

sozialen Kosten im Optimum zu zahlen ist. Welche Wirkungen verbinden sich mit einer solchen PIGOU-Steuer? Diese reduziert – ausgehend von e^{\max} – die Emissionen im Idealfall auf das Optimalniveau. Wenn der Emittent für jede Emissionseinheit eine Steuer in Höhe von a zu entrichten hat, zahlt er ab e^{opt} für jede Verschmutzung mehr als ihr Grenznutzen. Es ist deshalb vorteilhaft, auf Emissionen zu verzichten und nicht e^{\max} zu realisieren. Vielmehr lohnt sich Emissionsvermeidung, bis im Gleichgewicht Grenzschäden und -nutzen der Stoffabgabe (e^{opt}) übereinstimmen. Somit korrigiert die PIGOU-Steuer das Marktversagen und ist ein Preissurrogat für den fehlenden Marktpreis für Emissionen. Allerdings dürften u. a. die Vielfalt externer Effekte und die Probleme des Staates, Nutzen und Kosten der Emission zutreffend zu bewerten, dafür verantwortlich sein, dass es praktisch kaum möglich ist, „richtige“ Preise für die Stoffabgabe an die Umwelt im Zuge einer PIGOU-Steuer vorzugeben. In der Umweltpolitik (→ *Umweltpolitik*) wird deshalb in der Regel auf so genannte Emissionsstandardsteuern zurückgegriffen. Sie zielen darauf ab, einen politisch gesetzten (und nicht aus dem Optimalitätskalkül abgeleiteten) Umweltqualitätsstandard durch die Emissionsbesteuerung zu erreichen.

b) Politikversagen als Voraussetzung für externe Effekte

Bevor die geschilderte Fehlinformation des Preissystems beim Marktversagen mit Hilfe einer Steuer korrigiert wird, stellt sich die Frage, warum es überhaupt zu diesen Verzerrungen kommen kann und ob möglicherweise die institutionellen Rahmenbedingungen Defizite aufweisen. Zu ihnen zählen beispielsweise exklusive Eigentums- und Verfügungsrechte auch an Umweltgütern. Aus verschiedenen Gründen wird über den institutionellen Rahmen im politischen und nicht im ökonomischen System entschieden. Werden dort die Hausaufgaben nicht erledigt, liegt ein Politikversagen vor, das letztlich für die Externalität verantwortlich ist. Erst wenn Eigentums- und Verfügungsrechte auch an knappen Umweltgütern geschaffen sind, kann der Marktmechanismus dafür sorgen, dass die Emissionsrechte dorthin wandern, wo sie den höchsten Nutzen stiften und

Stoffabgaben optimiert werden. Diese Argumentation geht auf Ronald COASE (1960) zurück, der zudem unter einer Reihe restriktiver Annahmen zeigen konnte, dass die Verteilung der Emissionsrechte letztlich keinen Einfluss auf die optimale Stoffabgabe nimmt. Im einfachsten Fall werden zwei rechtlich entgegengesetzte Verteilungen betrachtet, bei denen entweder der Emittent oder ein potentiell Geschädigter exklusiv über die Stoffaufnahme- oder Regenerationsfunktion verfügen kann:

- Besitzt der Emittent das Recht, e^{\max} zu emittieren, könnte der Geschädigte ihm einen Geldbetrag anbieten, damit seine Stoffabgabe reduziert. Die Grenzschadenskurve in Abb. 2 wäre somit eine Nachfragekurve nach Emissionsvermeidung. Sie informiert über die maximale Zahlungsbereitschaft für eine jeweils marginale Emissionsreduktion. Umgekehrt wird der Emittent mindestens die Kompensation seines mit der Reduktion entgangenen Nutzens fordern. Die Grenznutzenkurve in Abb. 2 wäre somit eine Angebotskurve und ein Marktgleichgewicht könnte sich bei e^{opt} einstellen: Zahlt der Geschädigte einen Preis in Höhe von a , ist dieser Geldbetrag bis zum Gleichgewicht immer geringer als sein ansonsten auftretender Grenzscha-den. Umgekehrt ist ein Preis in Höhe von a bis zum Gleichgewicht für den Emittenten immer größer als dessen ansonsten realisierter Grenznutzen. Ausgehend von e^{\max} profitieren somit beide Seiten davon, wenn die Emission auf e^{opt} reduziert wird, denn der Tausch von Emissionsrechten baut den anfänglichen Wohlfahrtsverlust (Fläche C und D) ab.
- Besitzt der Geschädigte das Recht am Stoffaufnahme- oder Regenerationspotential, ist die Verschmutzung anfangs gleich Null. Dies ist jedoch ineffizient, da schließlich der Wert von Emissionen in Höhe der Flächen A und B den Wert des Emissionsschadens übersteigt. Der Emittent kann deshalb dem geschädigten Eigentümer einen Geldbetrag anbieten, um Schadstoffe einleiten zu dürfen. Er wird sich dabei am wirtschaftlichen Vorteil der Emission, d. h. an seinem Grenznutzen orientieren. Umgekehrt wird der geschädigte Eigentümer einer

Verschmutzung nur zustimmen, wenn mindestens sein Schaden kompensiert wird. Emissionsrechte werden somit nur dann angeboten, wenn je Emissionseinheit mindestens der Grenzscha-den ersetzt wird. Somit kann jetzt ein Marktgleichgewicht in Abb. 2 dargestellt werden, bei dem die Grenzschadenskurve dem Angebotsverlauf und die Grenznutzenkurve dem Nachfrageverlauf entspricht. Wird für jede Emission ein Gleichgewichtspreis von a gezahlt, ist dies für beide Seiten vorteilhaft, denn bis zum Gleichgewicht bei e^{opt} zahlt der Emittent weniger als seinen Grenznutzen und der geschädigte Eigentümer erhält mehr als seinen Grenzscha-den je Emissionseinheit.

Eindeutig definierte und durchsetzbare Eigentumsrechte führen somit entweder ausgehend von einer Emission in Höhe von e^{\max} oder ausgehend von einer Emission in Höhe von Null zu e^{opt} . Die zwischen COASE und PIGOU divergierende Interpretation des Externalitätenproblems kann dahin gehend zugespitzt werden, dass PIGOU „falsche“ Preise und COASE „falsche“ Regeln oder institutionelle Rahmenbedingungen für suboptimale Umweltnutzung verantwortlich macht. COASE deckt zudem die für Umweltprobleme relevante reziproke Struktur von Externalitäten auf: Umweltproblemen liegt wie allen Externalitäten die Knappheit von Umweltgütern und natürlichen Ressourcen zugrunde, d. h. sowohl der Empfänger als auch der Sender von Emissionen verursachen die Umweltexternalität.

Im Bereich des Umweltschutzes dürften neben zahlreichen anderen (KOLSTAD 2000: 107 ff.) vor allem zwei Probleme ausschlaggebend sein, dass es nicht einfach ist, „richtige“ Institutionen zu schaffen, die zutreffend an die Struktur der Externalität angepasst sind und deshalb optimale private Entscheidungen stimulieren:

- Die Transaktionskosten, die beim Transfer von Eigentums- und Nutzungsrechten als Such- und Informations- sowie Durchsetzungskosten auftreten, können die Gewinne des Tauschs übersteigen. Dabei handelt es sich hier um den Ressourcenverzehr, der bei der Übertragung und Durchsetzung von Rechten an Gütern anfällt. So setzt etwa die Nachfrage nach Reduktion von Umweltbelastung voraus, dass Informatio-

nen darüber vorliegen, wer für die Emissionen und Qualitätsverschlechterung verantwortlich ist. Insbesondere, wenn es sich nicht um Nachbarschaftsexternalitäten handelt, verbinden sich mit so genannten Distanzschäden, die auf eine Vielzahl von Emittenten zurückgeführt werden können, erhebliche Such- und Informationskosten. Kommt es zu einer Verständigung, fallen schließlich Überwachungs- und Durchsetzungskosten an, die ebenfalls den wirtschaftlichen Vorteil des Emissionshandels aufzehren können.

- Für Umweltprobleme ist es zudem von Bedeutung, dass oft eine Vielzahl von Wirtschaftssubjekten in eine Externalität involviert ist. So liegen in einem Fluss- oder Grundwassereinzugsgebiet meist mehrere Gemeinden, und ebenso sind mehrere Haushalte von Emissionen von Feuerungsanlagen betroffen. Profitieren folglich mehrere Personen von Emissionsrücknahmen, stellt sich wieder ein Freifahrerproblem ein. Es kann nicht damit gerechnet werden, dass Zahlungsbereitschaften wahrheitsgetreu offenbart werden, weil etwa von Umweltverbesserungen auch dann profitiert wird, wenn der Nachfrager keinen Preis entrichtet. Analoge Probleme stellen sich, wenn mehrere Wirtschaftssubjekte für einen Emissionsschaden verantwortlich sind, dessen individuelle Anteile z. B. aufgrund von Synergieeffekten nicht abgeschätzt werden können.

Je nach den empirisch relevanten und vorherrschenden Anreiz-, Informations-, Markt- und Kontrollstrukturen sind somit angepasste institutionelle Arrangements (→ *Umweltrecht*; → *Umweltpolitik*) zu wählen, die den Individuen Möglichkeiten eröffnen, effiziente Lösungen zu finden. Zu diesen zählen etwa Konzepte handelbarer Verschmutzungsrechte, die insofern adäquate institutionelle Strukturen schaffen, als einerseits u. a. aufgrund von Transaktionskosten die maximale Emissionsmenge staatlich limitiert, andererseits deren dezentrale Allokation über Emissionsbörsen ermöglicht wird (Umweltpolitik). Bei dieser Mengensteuerung werden umweltbelastende Aktivitäten an den Erwerb von exklusiven Nutzungsrechten gebunden. Dies bietet sich an, wenn über die Schaffung und Durchsetzung

geeigneter Ausschlussmechanismen Emissionen nur möglich sind, wenn der Verschmutzer einen entsprechenden Preis entrichtet hat. Dabei handelt es sich um eine „Teilprivatisierung“, weil über die Allokation von Umweltgütern in Hinblick auf ihre produktive und konsumtive Verwendung politisch entschieden wird, indem die Menge der zulässigen Emissionen fixiert wird. Ihre Verteilung auf die verschiedenen Emittenten wird entsprechend ihrer Zahlungsbereitschaft auf dem Emissionsrechtsmarkt ökonomisch entschieden (auch: → *Marktwirtschaftliche Instrumente*).

3. Öffentliche Umweltgüter

a) Zentrale oder dezentrale Bereitstellung

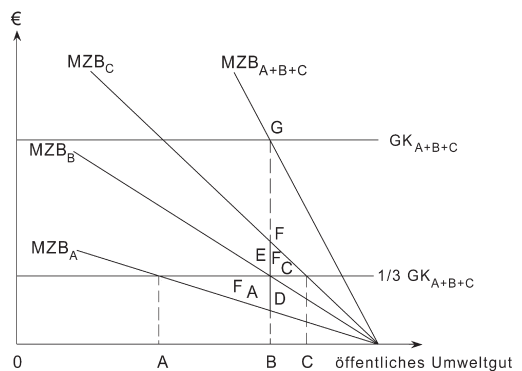
Handelbare Verschmutzungsrechte sind ein Beispiel für teilbare private Umweltgüter, wobei zwischen den Emittenten Nutzungs rivalität herrscht, d. h. die Emissionsmenge des einen kann nur ausgedehnt werden, wenn die anderer entsprechend rückläufig ist. Es gibt allerdings auch Umweltgüter, bei denen eine exklusive Nutzung (fehlender Ausschluss) zumindest auf individueller Ebene nicht möglich ist (fehlende Teilbarkeit) und zudem auch keine Rivalität im Konsum herrscht. Diese „rein“ öffentlichen Güter werden über Märkte nicht bereitgestellt. Verantwortlich dafür ist das zu erwartende Freifahrerverhalten, d. h. Wirtschaftssubjekte können das Gut nutzen, ohne ihre wirklichen Präferenzen mit den gezahlten Preisen aufdecken zu müssen. Folglich können die Produktionskosten des rein öffentlichen Gutes nicht gedeckt werden. Zudem wäre es aber auch gar nicht sinnvoll, Nachfrager auszuschließen, wenn keine Nutzungs rivalität herrscht.

Um trotz der skizzierten Freifahrerproblematik die Versorgung mit öffentlichen Gütern sicherzustellen, können sich die potentiellen Nutzer in einer Gebietskörperschaft darüber verständigen, ein öffentliches Umweltgut (z. B. ein Naherholungsgebiet) bereitzustellen und über einen Zwangsbeitrag (= Steuer) zu finanzieren. Die Steuer orientiert sich an den Grenzkosten (GK) der Produktion, wobei in Abb. 3 vereinfachend angenommen wurde, dass zu einem konstanten Betrag zusätzliche Mengen des öffentlichen Gutes bereitgestellt werden können. Zudem

werden drei Nachfragergruppen (A, B und C) dargestellt, deren Nachfrage oder marginale Zahlungsbereitschaft (MZB) mit fallendem Preis zunimmt, wobei aber das Niveau der Nachfrage – beispielsweise aufgrund von Einkommensunterschieden – unterschiedlich hoch ausfällt. Eine optimale Versorgung mit einem öffentlichen Gut ist erreicht, wenn entsprechend der SAMUELSON-Regel (SAMUELSON 1955) die Summe der marginalen Zahlungsbereitschaften gleich den Grenzkosten der Bereitstellung ist (KOLSTAD 2000: 78 ff.). Dies ist im Gleichgewicht G der Abb. 3 der Fall. Aufgrund der Unteilbarkeit und der fehlenden Nutzungsrivalität konsumieren die Nachfrager, die beispielsweise gemeinsam ein Naherholungsgebiet nutzen, keine individuell unterschiedlichen Mengen, sondern gemeinsam die Menge OB . Die zwischen den Gruppen divergierenden Präferenzen schlagen sich jedoch in unterschiedlich hohen Beiträgen zur Deckung der Produktionskosten nieder.

Das erwähnte Beispiel des Naherholungsgebietes macht bereits deutlich, dass möglicherweise „rein“ öffentliche Güter einen Grenzfall darstellen. Zum einen sind Naherholungsgebiete keine unteilbaren Güter, bzw. sie besitzen diese Eigenschaft nur in Hinblick auf einen begrenzten Nutzerkreis. Zum anderen kann Nutzungsrivalität nicht vernachlässigt werden, weil mit wachsender Zahl von Besuchern Überfüllungsprobleme und mit ihnen Qualitätseinbußen auftreten. Wenn folglich die Umweltgüter zwar nicht unbegrenzt, aber innerhalb bestimmter Intervalle teilbar sind und sie zudem nur innerhalb bestimmter Kapazitätsgrenzen geringe oder keine Nutzungsrivalität kennen, stellt sich die Frage, ob diese zentral und in Höhe von OB oder dezentral und individuell für jede Nachfragergruppe bereitgestellt werden sollen, wobei dann auf jede Gruppe ein Drittel der Grenzkosten entfiele (vgl. Abb. 3). Eine solche Lösung hat den Nachteil, dass die Nachfragergruppen A und C im Gleichgewicht G Nutzeneinbußen (Flächen F_A und F_C) erleiden, weil – gemessen an den Zahlungsbereitschaften – Gruppe A um AB zuviel und C um BC zu wenig vom öffentlichen Gut erhält. Lediglich die Präferenzen der Gruppe B treffen sich exakt mit den Vorstellungen einer zentralen Lösung.

Abb. 3: Versorgung mit einem öffentlichen Umweltgut



Um die Nachteile einer zentralen Lösung zu vermeiden, ist es vorteilhaft, wenn die Nachfrager zwischen drei Angeboten wählen können und maßgeschneiderte Lösungen möglich werden. Sie können dann „mit den Füßen abstimmen“ (TIEBOUT 1956; KOLSTAD 2000: 245 ff.), wenn an drei Standorten drei unterschiedliche Versorgungsniveaus offeriert werden. Die Mitglieder der Gruppe A entscheiden sich für einen Standort, der OA anbietet. Entsprechend orientieren sich Wirtschaftssubjekte der Gruppe B bzw. C an Gebietskörperschaften mit Angeboten des Niveaus OB bzw. OC , die ihren marginalen Zahlungsbereitschaften entsprechen. Vergleichbar mit dem Wettbewerb auf den Märkten für private Güter kommt es somit im Wettbewerb um mobile Nachfrage zu einer Konkurrenz zwischen den Gebietskörperschaften, die in Abhängigkeit von der Bedeutung und Wertschätzung des Gutes Umweltqualität zusammen mit anderen öffentlichen Gütern (z. B. innere Sicherheit) auf der Nachfrageseite über Niveau und Bereitstellung in den Gebietskörperschaften entscheiden. Es handelt sich weiterhin um ein öffentliches Gut, für das innerhalb der jeweiligen Gebietskörperschaft ein Zwangsbeitrag erhoben wird. Da aber Gebietsexterne von der Nutzung ausgeschlossen sind, können die Nachfrager das Gut nur entsprechend ihrer Präferenzen nutzen, vorausgesetzt, sie offenbaren ihre Zahlungsbereitschaften mit ihrer Standortwahl.

Neben demokratischen Partizipationsrechten in den Gebietskörperschaften („voice“) wirkt so-

mit die Exit-Option der Bürger disziplinierend auf die politischen Akteure. Ob dieser Wettbewerb optimale Ergebnisse generiert, hängt ebenso wie bei den privaten Umweltgütern auch hier von zahlreichen Bedingungen ab, wobei neben der Existenz divergierender Präferenzen insbesondere die Mobilitäts- und Transaktionskosten relevant sind (→ *Finanztheorie für Gebietskörperschaften*). Neben Präferenzunterschieden sind regionale Kostenunterschiede dafür verantwortlich, dass die Bereitstellung öffentlicher Umweltgüter regionalisiert wird. Räumlich divergierende Grenzkosten können einerseits durch regional divergierende natürliche Umweltbedingungen wie Unterschiede in den Ausgangsbelastungen, Ausstattungen und Leistungspotentialen der Umweltgüter in den Gebietskörperschaften bedingt sein. Andererseits können identische Schadstoffemissionen aufgrund unterschiedlicher Bevölkerungsdichten regional unterschiedlich hohe Grenzschäden verursachen. Dies führt zu höheren Vermeidungsanstrengungen in Regionen mit höheren Grenzschäden, zu geringeren Umweltschutzbemühungen in Teilräumen mit niedrigeren Grenzschäden.

b) Lokal, regional und global öffentliche Güter

Die skizzierten Möglichkeiten einer dezentralen Lösung korrespondieren eng mit der raumwirtschaftlichen Dimension öffentlicher Umweltgüter:

- Aus raumwissenschaftlicher Sicht sind „rein“ öffentliche Umweltgüter solche, deren Nutzerkreis räumlich unbegrenzt ist. Dies ist etwa der Fall, wenn CO₂ vermieden wird, denn unabhängig davon, wo dies geschieht, wird damit ein Beitrag zum globalen Klimaschutz geleistet.
- Im Gegensatz zu einer räumlich unbegrenzten Nutzung sind allerdings Infrastruktureinrichtungen des Umweltschutzes sowie die meisten öffentlichen Umweltgüter teilbar und durch einen begrenzten Versorgungsraum charakterisiert. Es sind lokale (z. B. die lokale Luftqualität von Regionen, die keine nennenswerten Schadstoffimporte und -exporte aufweisen), regionale (z. B. die Kulturlandschaft einer Region), nationale (z. B. die nationalen Fluss- und Gewässerläufe) und international öffentliche

Güter (grenzüberschreitende Flusssysteme, Meere) bis hin zu global öffentlichen Gütern (z. B. Klima) zu differenzieren.

Vor allem für regional und lokal öffentliche Umweltgüter und Infrastruktureinrichtungen des Umweltschutzes stellen sich bei dezentralen Lösungen die skizzierten Vorteile ein. Wahlmöglichkeiten nehmen zu, je kleinräumiger der Versorgungsbereich öffentlicher Umweltgüter ist (lokale öffentliche Güter). Umgekehrt nehmen sie ab, je internationaler und globaler der Nutzen ist, den die öffentlichen Güter stiften.

Entsprechend der räumlichen Dimension des Nutzens des Umweltgutes kommt es zu Wettbewerb zwischen den Gebietskörperschaften einer Hierarchiestufe. Lokale Gebietskörperschaften konkurrieren bei lokalen Umweltgütern miteinander, während regionale bis hin zu internationalen Gebietskörperschaften miteinander im Wettbewerb stehen, wenn sie Umweltgüter für einen regionalen oder überregionalen Nutzerkreis anbieten (OATES, SCHWAB 1988). Ähnlich wie beim Wettbewerb der Anbieter privater Güter darf dieser allerdings nicht durch Externalitäten verzerrt werden. Solche treten auf, wenn der räumliche Zuschnitt der Gebietskörperschaften (bzw. Entscheidungsträger) mit dem Nutzer- und Zahlerkreis nicht deckungsgleich ist. Diese Externalitäten zwischen Gebietskörperschaften werden als Spillover-Effekte bezeichnet und treten auf, wenn Nutzen und Kosten an den Grenzen der Gebietskörperschaften nicht Halt machen. Fehlt die Deckungsgleichheit der räumlichen Dimension des Nutzens und der Kosten des Umweltschutzes, ist mit Ineffizienzen zu rechnen: Profitieren Gebietsexterne gleichfalls von Umweltschutzmaßnahmen einer Gemeinde A, sind deren Zahlungsbereitschaften für ein optimales Versorgungsniveau zu berücksichtigen. Dieses kann gleichfalls nur dann erwartet werden, wenn Gebietskörperschaften einen Teil ihrer Umweltkosten nicht anderen anlasten können (z. B. via Schadstofftransport durch Winde). Es muss somit in den Gebietskörperschaften fiskalische Äquivalenz und zugleich räumliche Kongruenz zwischen dem Kreis der Entscheider, Zahler und Nutzer herrschen. Insofern müssen bei Spillovern entsprechende Kooperations- und

Verhandlungsmöglichkeiten für die beteiligten Akteure existieren.

Literatur

COASE, R. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics, no. 3, S. 1–44.

COSTANZA, R. et al. (2001): Einführung in die Ökologische Ökonomik. Stuttgart.

KOLSTAD, C. D. (2000): Environmental Economics. New York.

OATES, W. E.; SCHWAB, W. M. (1988): Economic Competition among Jurisdictions. Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? In: Journal of Public Economics, no. 35, S. 333–354.

SAMUELSON, P. A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure. In: Review of Economics and Statistics, vol. 37, S. 350–356.

TIEBOUT, C. M. (1956): A Pure Theory of Local Expenditures. In: Journal of Political Economy, no. 64, S. 416–424.

Helmut Karl

Umweltpolitik

I. Entwicklung des Politikfeldes; II. Akteure und Akteurskonstellationen; III. Handlungsebenen und Zuständigkeiten; IV. Politikmuster und Instrumente; V. Bilanz der Umweltpolitik in Deutschland; VI. Herausforderungen der Umweltpolitik

I. Entwicklung des Politikfeldes

Zur begrifflichen Klärung:

Umweltschutz ist die Summe aller organisierten Handlungen zur Ermittlung und Lösung von Umweltproblemen. Umweltpolitik ist derjenige Teil dieser Handlungen, an denen staatliche Akteure – ausschließlich oder teilweise, national oder international – beteiligt sind.

Als eigenständiges Politikfeld entstand Umweltpolitik Anfang der 1970er Jahre. Bereits vorher bestanden aber Regelungen etwa zum Gewässer- oder Naturschutz, die bis in das 19. Jahrhundert hineinreichen. Initiator der Etablierung des Politikfeldes war interessanterweise die Bundesregierung selbst, die vor allem mit dem Umweltprogramm von 1971 sowie der Gründung

des Umweltbundesamtes in 1974 auf den zunehmenden ökologischen Problemdruck nach einer Phase hohen Industriewachstums reagierte.

Von der Errichtung eines Umweltministeriums wurde zunächst abgesehen. Unter Federführung des Innenministeriums regelten ein Kabinettsausschuss und ein ständiger Abteilungsleiterausschuss die Zusammenarbeit der mit Umweltfragen befassten Ressorts.

Auf Gesetzesebene wurden 1972 per Verfassungsänderungen die Kompetenzen des Bundes durch die Ausdehnung der konkurrierenden Gesetzgebung auf die Bereiche Abfallbeseitigung, Lärmschutz und Luftreinhaltung gestärkt. Für den Natur- und Gewässerschutz wurde nur eine Rahmengesetzgebungskompetenz geschaffen. In der Folge kam es zu einem raschen Aufbau eines überwiegend medial orientierten Rechtsinstrumentariums (→ *Umweltrecht*). Dessen Eckpunkte bilden das Abfallbeseitigungsgesetz (1972; → *Abfallwirtschaft*), das Immissionschutzgesetz (1974; → *Emission und Immission*), das Wasserhaushalts- und das Abwasserabgabengesetz (1976; → *Wasserwirtschaft*) und das Naturschutzgesetz (1976; → *Naturschutz*). Mit dem Chemikaliengesetz (1980) und dem mit großer Verzögerung beschlossenen Bodenschutzgesetz (1998; → *Bodenschutz*) wurden weitere Bereiche des medialen Umweltschutzes reguliert.

Ab 1974/75 verlangsamte sich das Reformtempo der Startphase sozial-liberaler Umweltpolitik. Gesetzesvorhaben wurden im Zeichen der Ölkrise auf den Prüfstand gestellt. Gravierende Vollzugsdefizite begleiteten die Umsetzung der Gesetze. Andererseits begann sich über die Auseinandersetzung um das geplante, aber nie gebaute Atomkraftwerk in Wyhl die Umweltschutzbewegung zu formieren.

Der Einzug der Partei DIE GRÜNEN in den Bundestag (1983), massive Umweltprobleme wie das Waldsterben und die positivere Bewertung von Umweltschutz im Wirtschaftsaufschwung nach 1983 führten zu einer Reaktivierung der westdeutschen Umweltpolitik zu Beginn der 1980er Jahre die sich in der Folge insbesondere auf die Bereiche der Luftreinhaltung, der Abfallbeseitigung und des Gewässerschutzes konzentrierte. Als Reaktion auf die Katastrophe von

Tschernobyl wurde 1986 das Umweltministerium gegründet.

In der Amtszeit von Minister TÖPFER (1987-94) avancierte die Bundesrepublik international, aber vor allem innerhalb der EG, zu einem Vorreiter der Umweltpolitik. Zunächst galt dies für die strikte Luftreinhaltepolitik, später auch für die ambitionierte Abfall- und die seit 1990 auf den Weg gebrachte Klimaschutzpolitik. Dabei rückte der Fokus zunehmend auf die ökologische Modernisierung von Industriezweigen durch integrierte Effizienzsteigerungen, die sowohl ökonomische wie ökologische Vorteile aufwiesen.

Ab Mitte der 1990er Jahre kam es vor dem Hintergrund sich verstärkender Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungsprobleme infolge der Herstellung der deutschen Einheit zu einer erneuten Tempoverlangsamung der Umweltpolitik, die sich u. a. in dem Abbau von Beteiligungsrechten bei Genehmigungsverfahren und dem Scheitern von Vorhaben wie der ökologischen Steuerreform oder der Vorlage einer Nachhaltigkeitsstrategie äußerte. Erst ab Herbst 1998 setzte die (neue) Bundesregierung trotz dieser verschlechterten Rahmenbedingungen neue Zeichen. Dies gilt für die Einleitung des Ausstiegs aus der Kernenergie, die ökologische Steuerreform, die Förderung erneuerbarer Energien, die Novelle des Naturschutzgesetzes oder die Vorlage einer Nachhaltigkeitsstrategie, aber auch die bessere Berücksichtigung von Umweltbelangen in Politikfeldern wie Verkehrs-, Bau- oder Agrarpolitik.

II. Akteure und Akteurskonstellationen

Zentrale Akteure der Umweltpolitik sind die staatlichen Umweltschutzinstitutionen, wie das Bundesumweltministerium und seine Fachbehörden (Umweltbundesamt, Bundesamt für Naturschutz und Bundesamt für Strahlenschutz). Zusammen mit den Umweltministerien und Behörden der Länder und Kommunen sowie den übergeordneten europäischen Organen (Kommission, Rat, Parlament und Gerichtshof) bilden sie das institutionelle Fundament der Umweltpolitik. Hinzu kommen spezielle Fachreferate in anderen Ministerien, Expertengremien wie der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Wissenschaftliche Beirat Globale Umweltveränderungen oder Enquête-

Kommissionen des Bundestags, die häufig für die öffentliche Meinungsbildung wesentlich sind.

Die Umweltbewegung ist seit den 1970er Jahren ein wichtiger Akteur der Umweltpolitik. Mit knapp 5 Mio. Mitgliedern repräsentieren die Umweltverbände einen hohen Organisationsgrad des Umweltschutzinteresses, der sich auch in einer beachtlichen organisatorischen, wissenschaftlichen und publizistischen Infrastruktur ausdrückt. Ebenso ist die Umwelt-Industrie als ein wichtiger Akteur zu sehen. Dieser Sektor beschäftigt ca. 3,6 % aller Beschäftigten (1,4 Mio. Erwerbstätige) und nimmt eine führende Rolle als Exporteur auf internationalen Märkten ein. Umweltorientierte Unternehmensverbände (BAUM, BJU, Unternehmensgrün) nehmen aktiv am umweltpolitischen Diskurs teil.

Nicht zuletzt kann auch der Umweltwissenschaft eine eigenständige Akteursrolle zugesprochen werden. Dies gilt frühzeitig für unabhängige Institute wie das Öko-Institut, deren Zahl sich seit den 1970er Jahren vervielfacht hat und die mittlerweile breite Anerkennung finden. Den Bedeutungszuwachs spiegeln auch die erheblichen staatlichen und europäischen Ausgaben für Umweltforschung wider. Auch die Medien entwickelten im Laufe der 1980er Jahre beachtliche Kapazitäten für die Umweltberichterstattung, die im Zeichen der Privatisierung aber stark zurückgefahren werden.

Insgesamt ist seit 1970 eine quantitativ und qualitativ beachtliche institutionelle Handlungskapazität für den Umweltschutz entstanden. Die grundlegenden Akteurskonstellationen haben sich dabei stark geändert. Standen sich zu Beginn Staat und Unternehmen gegenüber, erweiterte sich diese Konstellation in der zweiten Phase um die Umweltverbände. In den 1980er Jahren kamen die Medien als weiterer Akteur hinzu; ebenso spielen umweltorientierte Unternehmen seitdem eine prononcierte Rolle.

Dies führte zu einer Ausweitung der wechselseitigen Prozesse der Einflussnahme: War der Anfang der Umweltpolitik noch von einer einseitigen Einflussnahme der Regierung auf die Industrie geprägt, handelte die Regierung in der zweiten Phase verstärkt unter dem Druck der Umweltbewegung. In den 1980er Jahren kam

es zu einer eher kooperativen Konstellation zwischen Regierung und Industrie, die in vielfachen Selbstverpflichtungsangeboten der Industrie ihren Niederschlag fand. Zugleich verzichteten Umweltverbände in dieser Phase zunehmend darauf, ihre Forderungen an den Staat zu adressieren; sie richteten ihren Protest vielmehr direkt und unter breiter Beachtung der Medien gegen die Verursacher von Umweltverschmutzung. Eine wachsende Bedeutung erhielten in dieser Phase auch die Rechtsetzungsaktivitäten der Europäischen Kommission.

In den 1990er Jahren entspannte sich das Verhältnis von Industrie und Umweltverbänden; es kam zu einer Vielzahl von Umweltschutzkooperationen ohne Beteiligung des Staates. Gleichzeitig erfolgte unter dem Stichwort der Umweltpolitikintegration der Versuch einer Verlagerung umweltpolitischer Verantwortlichkeiten in den Zuständigkeitsbereich anderer umweltrelevanter Ressorts.

Diese Ausdifferenzierung des Akteursspektrums ist analog auch auf der europäischen und internationalen Ebene zu beobachten. Umweltpolitische Steuerung vollzieht sich heute in der Regel in Kooperationsbeziehungen, oft in einem breiten Netzwerk staatlicher und nicht staatlicher Akteure. Allerdings birgt dieses insgesamt beachtliche Netzwerk von Umweltakteuren auch die Gefahr, dass im Zeichen einer zunehmenden Routinisierung und Spezialisierung der Umweltaktivitäten die Konfliktfähigkeit und Wirksamkeit organisierter Umweltinteressen im Hinblick auf zentrale langfristige Umweltprobleme vermindert wird.

III. Handlungsebenen und Zuständigkeiten

Als föderatives Land entwickelt und vollzieht die Bundesrepublik ihre Umweltpolitik in einem „Mehr-Ebenensystem“ mit hohen Koordinationsanforderungen (→ *Föderalismus*). Diese bestehen vertikal von der internationalen und europäischen bis zu der vor allem für den Verwaltungsvollzug wichtigen kommunalen Ebene, wobei – häufig unklare – Kompetenzverflechtungen zwischen diesen Ebenen eine besondere Rolle spielen. Sie bestehen aber auch horizontal zwischen der Vielzahl der Ministerien und Fachverwaltungen.

Die internationale und europäische Ebene hat durch die ständige Zunahme an Regelungen aufgrund des grenzüberschreitenden Charakters vieler Umweltprobleme beständig an Bedeutung gewonnen. Die deutsche Umweltpolitik wird vor allem immer stärker durch die europäische Umweltpolitik geprägt. Gegenwärtig gehen etwa 80 % aller Rechtsetzungsverfahren auf die Notwendigkeit zurück, europäische Rechtsvorgaben umsetzen zu müssen. Im Gegenzug erfordert dies eine aktive Beteiligung an der Mitgestaltung europäischer Umweltpolitik. Ebenso sind eine Reihe von Verpflichtungen durch internationale Abkommen und Konventionen zu berücksichtigen.

Die Bedeutung des Nationalstaates ist durch diese Entwicklung aber keineswegs automatisch gesunken. Er kann zwar nicht mehr autonom agieren, bleibt gleichzeitig der entscheidende Akteur für das Zustandekommen internationaler Abkommen und deren Umsetzung. Insbesondere seine demokratische Legitimierungsfunktion von internationalen Abkommen ist nicht zu ersetzen. Ebenso vollzieht sich der Prozess der europäischen Rechtsetzung zuvorderst in einem regulativen Wettbewerb der Mitgliedstaaten, die mit ihren Vorschlägen die Agenda der Kommission zu beeinflussen suchen.

Die Formulierung und Umsetzung von Umweltpolitik in Deutschland ist maßgeblich durch den föderativen Staatsaufbau gekennzeichnet. Der Bund verfügt von der Verfassung her über weitreichende Kompetenzen zur Schaffung umweltrechtlicher Normen. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung sind die Länder nur zuständig, wenn und soweit ihnen der Bund Regelungsbefugnisse überlässt, was in der Vergangenheit jedoch kaum erfolgt ist. Im Bereich der Rahmengesetzgebung darf der Bund nur einen gesetzlichen Rahmen erlassen, der durch die Länder gesetzlich weiter auszufüllen ist, ihnen also weite Spielräume belässt. Gleichzeitig sind die Länder über den Bundesrat und die Umweltministerkonferenz an dem Prozess zentralstaatlicher Normbildung beteiligt. Der Bundesrat verfügt nicht nur über ein eigenes Initiativrecht für die Bundesgesetzgebung, sondern offeriert den Ländern bei zustimmungspflichtigen Gesetzen, um

die es sich im Umweltbereich zumeist handelt, auch weitreichende Einflussmöglichkeiten.

Die Umsetzung der Gesetze obliegt den Ländern. Hierdurch besitzen sie weitere Möglichkeiten, die Umweltpolitik durch die konkrete Ausgestaltung der Implementation nach ihren Interessen zu beeinflussen. Auch die Kommunen verfügen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie über eine Vielzahl von umweltrelevanten Kompetenzen, insbesondere für die Bereiche Abfall und Abfallentsorgung, Wasserversorgung, Bauleitplanung oder Verkehrsplanung. Gegenüber den regelsetzenden Aktivitäten auf Bundes- und Landesebene steht hier die konkrete Umsetzung umweltrelevanter Regelungen im Vordergrund. Die Finanzierung erfolgt weitgehend über Gebühren und Beiträge.

IV. Politikmuster und Instrumente

Das Spektrum möglicher Ansätze der Umweltpolitik reicht von der nachsorgenden Reparatur von Umweltschäden und Kompensation über einen nachgeschalteten technischen Umweltschutz hin zu integrierten Ansätzen des Einsatzes umweltverträglicher, energie- und materialeffizienter Techniken und weiter gehend zu einer tendenziellen ökologischen Erneuerung energie- und materialintensiver Branchen und Politikbereiche (ökologischer Strukturwandel).

Wichtige Grundprinzipien der Umweltpolitik sind das Vorsorgeprinzip, wonach Maßnahmen im Vorfeld der Umweltschäden zu ergreifen sind, das Kooperationsprinzip, das auf die Umweltverantwortung der Unternehmen und der Öffentlichkeit verweist, und das Verursacherprinzip, wonach der Verursacher von Umweltschäden deren Folgen zu tragen hat. Als weitere Prinzipien sind zu nennen: das Gemeinlastprinzip (Kostensübernahme), das Substitutionsprinzip (Ersatz von Gefahrstoffen) sowie das Vorsichtsprinzip, wonach im Fall unzureichender wissenschaftlicher Risikoabschätzungen im Zweifelsfall eine Entscheidung zugunsten des Umweltschutzes zu treffen ist.

Wie die Akteurskonstellationen und Handlungsebenen unterliegen auch Instrumentarium und Politikstil einem beständigen Wandel. Allge-

mein umfasst das Instrumentarium (a) die direkte Verhaltenssteuerung durch Ver- und Gebote, Genehmigungen oder Verträge, (b) die indirekte Steuerung über Abgaben, Steuern, Subventionen, Zertifikate oder haftungsrechtliche und informationelle Regelungen und (c) die vorausschauende planerische Steuerung etwa durch Flächennutzungspläne, Luftreinhaltepläne oder Abfallwirtschaftspläne.

Bis in die 1980er Jahre hinein erzielte die deutsche Umweltpolitik – wie auch in anderen OECD-Ländern – ihre Wirkungen ganz überwiegend mit einem ordnungsrechtlichen Regelungswerk, bei dem technikbezogene Detailregelungen, emissionsbezogene Grenzwerte und Genehmigungsbedingungen im Mittelpunkt standen. Hauptansatzpunkt war die Reparatur und die nachgeschaltete technische Reduzierung von Emissionen (End-of-Pipe). Häufig wurden diese Vorgaben ergänzt durch Subventionen oder Steuerpräferenzen oder planerische Vorgaben für Einzelbereiche. Bis auf das Umweltkennzeichen „Blauer Engel“ spielten „weichere“ Instrumente eine auffallend geringe Rolle. Ebenso wurden ökonomische Instrumente, die in der wissenschaftlichen Debatte bereits ab den 1970er Jahren diskutiert wurden, mit Ausnahme der Abwasserabgabe bis Ende der 1980er Jahre nicht eingeführt.

Obwohl das ordnungsrechtliche Instrumentarium aufgrund seiner breiten Anwendung die höchste Wirksamkeit in der Leistungsbilanz des Umweltschutzes aufweist, geriet es zunehmend in die Kritik. Kritisiert wurden insbesondere die erheblichen Vollzugsdefizite im Sinne einer unzureichenden Umsetzung staatlicher Maßnahmen. Die wachsende Dichte der Regelungen drohte die zuständigen Behörden und auch die Folgebereitschaft der Adressaten zunehmend zu überfordern.

Beanstandet wurde auch der häufig nur reagierende, symptombezogene kurative Charakter ordnungsrechtlicher Vorgaben sowie deren Tendenz, Probleme medial, räumlich und zeitlich lediglich zu verschieben. Ebenso betraf die Kritik die Vernachlässigung integrierter Lösungen und das Ausmaß der nichtverhinderten Schadenskosten. Effizienzsteigerungen wurden in der Regel durch Wachstumsprozesse kompensiert. Nicht

zuletzt wurden auch die Staatszentrierung, die geringe ökonomische Effizienz bei weitgehendem Verzicht auf marktwirtschaftliche Instrumente und die innovationshemmenden Wirkungen detaillierter Vorschriften bemängelt.

Ab Ende der 1980er Jahre kam es zu einer stärkeren Einbeziehung dialogorientierter Politikformen, die ordnungsrechtliche Staatsinterventionen zugunsten von einvernehmlichen Lösungen unter Beteiligung der problemerzeugenden Zielgruppen zurückstellen, nicht aber aufgeben. Infolge dessen hat sich das Spektrum typischer Handlungsoptionen zunehmend erweitert, vom Haftungsrecht über freiwillige Vereinbarungen oder Umweltzertifikate bis hin zur informationellen Steuerung oder Selbststeuerung (→ *Öko-Audit*) der Zielgruppen. Diese „weichen“ Instrumente lassen größere Anpassungsspielräume zu und suchen über die Internalisierung der Problemverantwortung die Eigenverantwortlichkeit der Verursacher zu mobilisieren (auch: → *Marktwirtschaftliche Instrumente*; → *Umweltökonomik*).

Das Umwelthaftungsgesetz von 1990 ist hierfür ebenso ein Beispiel wie die Verpackungsverordnung. Auch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz verfolgt eine weiter gehende Einbeziehung der Verursacher in die Problemlösung. Diesbezüglich erhält auch das Instrument der Selbstverpflichtungen der Industrie einen wichtigen Stellenwert. Insbesondere im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung von 1990 und 1991 wurde verstärkt auf freiwillige Vereinbarungen gesetzt. In den 1990er Jahren wurde zusätzlich eine Reihe ökonomischer Instrumente wie zuletzt die ökologische Steuerreform auf nationaler Ebene und der Emissionshandel im Bereich der Klimaschutzpolitik auf europäischer Ebene eingeführt. Allerdings bleibt Deutschland weiterhin unter dem OECD-Durchschnitt des Anteils umweltbezogener Steuern am gesamten Steueraufkommen.

Aufgrund von europäischen Rechtsvorgaben wurden bei starkem Widerstand des Bundes und der Länder Verbesserungen im Bereich prozeduraler Instrumente wie Informationspflichten oder der Umweltverträglichkeitsprüfung (→ *Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung*) von Plänen und Programmen geschaffen. Auch An-

sätze zu einer zielorientierten Gesamtplanung erfolgten mit der Vorlage der Nachhaltigkeitsstrategie in 2002. Eine weitere Entwicklung betrifft die zumindest ansatzweise erfolgende Deregulierung staatsnaher Sektoren mit erheblichen Umweltauswirkungen, wie etwa Energie- und Wasserversorgung oder Abfallwirtschaft. Auf diese Deregulierung folgte häufig aber in größerem Maße eine Re-Regulierung, etwa im Bereich des Wettbewerbsrechts oder bei der Schaffung von Regulierungsbehörden.

Trotz aller Flexibilisierungen hat das ordnungsrechtliche Instrumentarium seinen anerkannten Stellenwert behalten. Dies nicht zuletzt deshalb, weil freiwillige Problemlösungen ohne den klassischen Staatsinterventionismus im Hintergrund nur eine geringe umweltpolitische Effektivität aufweisen, wie dies insbesondere die in ihrer Wirksamkeit umstrittenen Selbstverpflichtungen verdeutlichen.

Eine Zunahme oder Abnahme der Bedeutung einzelner Instrumente zu konzedieren, greift zu kurz. Das Instrumentarium hat sich insgesamt quantitativ und qualitativ erweitert; moderne Umweltpolitik steuert in aller Regel nicht mit einem Instrument, sondern mit einem Mix verschiedener Instrumente und über strategische, überprüfbare Zielvorgaben. Dabei spielen die flexible Mischung des Instrumentariums, der Politikstil und die kommunikative Vernetzung der Akteure eine wichtige Rolle.

V. Bilanz der Umweltpolitik in Deutschland

Die Umweltpolitik in Deutschland basiert mittlerweile auf einem breit differenzierten, anspruchsvollen Rechtsinstrumentarium (→ *Umweltrecht*), das für eine Vielzahl von Problemen beachtliche Erfolge vorzuweisen hat. Erhebliche Fortschritte wurden bei der Luftreinhaltung erzielt. Die Probleme smog- und säurebildender Luftschadstoffe in den 1970er und 1980er Jahren haben sich signifikant verringert. Ebenso gelang eine spürbare Reduktion der Wasserverunreinigungen aus Punktquellen, die zu einer Verbesserung der allgemeinen Qualität von Fließgewässern geführt haben. Die Emission ozonschädigender Substanzen konnte deutlich verringert werden. Die deutsche Klimapolitik hat weltweit die weitestgehenden

Erfolge erzielt und könnte das Kyoto-Ziel einer Reduzierung aller Klimagase um 21 % bis 2010 (gegenüber 1990) erreichen. Ebenso wurden Teilerfolge bei der Bestandssicherung bedrohter Arten und Biotope erzielt.

Verbesserungen erzielte nicht nur der nachgeschaltete technische Umweltschutz. Ökologisch vorteilhafte Modernisierungen vor allem in der Industrie hatten eine zusätzliche Wirkung. Infolgedessen war der Primärenergie- und Materialverbrauch zwischen 1990 und 2000 trotz wirtschaftlichen Wachstums leicht rückläufig.

Diesen Teilerfolgen zum Trotz hat sich die Qualität der Umwelt im Ganzen nicht auf Dauer verbessert, wie dies übereinstimmend mehrere Berichte der OECD, der Europäischen Umweltagentur oder des Umweltbundesamtes feststellen. Die teilweise beachtlichen Wirkungen der Umweltpolitik werden dabei nicht negiert. Aber abschließende Problemlösungen können nicht konstatiert werden, weil zum einen radikale Niveauverbesserungen unter dem Vorbehalt stehen, durch Wachstumsprozesse wieder aufgehoben zu werden und weil zum anderen sinkende jährliche Flussgrößen dennoch mit einer weiter steigenden Akkumulation in der Umwelt verbunden sein können.

Gravierender sind die anhaltend negativen Trendverläufe. Nach den erkennbaren Teilerfolgen rücken zunehmend die Probleme in den Vordergrund, bei denen umweltpolitische Maßnahmen in der Vergangenheit über einen längeren Zeitraum hinweg keine signifikanten Verbesserungen erzielen konnten (der Sachverständigenrat für Umweltfragen hat hierfür den Begriff „persistente Umweltprobleme“ geprägt). Neben dem weltweit anhaltenden Anstieg der CO₂-Emissionen (→ *Klima*) zählen hierzu der Verlust an biologischer Vielfalt, die anhaltende Flächeninanspruchnahme (→ *Freiraum/Freiraumschutz*), die Kontamination von Böden und Grundwasser, die steigenden Abfallaufkommen, die Verwendung gefährlicher Chemikalien und eine Vielzahl von umweltbedingten Gesundheitsbelastungen.

Solche persistenten Umweltprobleme weisen insgesamt einen höheren Schwierigkeitsgrad der Umweltpolitik auf. In der Frühphase der Umweltpolitik war eine große Zahl von Umweltthemen

mit direkter Betroffenheit oder direkter Wahrnehmbarkeit verbunden (z. B. Smog, Fischsterben oder Waldsterben). Technische Optionen waren für die Problemlösung in der Regel vorhanden. Persistente Umweltprobleme zeichnen sich dagegen durch eine hohe Komplexität (geringe Sichtbarkeit und schleichende, langfristige Verschlechterungstendenz) aus und können durch technische Standardlösungen nicht ausreichend entschärft werden. Ihre Ursachen resultieren vor allem in den Funktionsweisen anderer Wirtschafts- und Gesellschaftssektoren wie etwa der Landwirtschaft, der Energiewirtschaft oder dem Verkehrssektor, die einen intensiven Umweltverbrauch oft gewissermaßen zur Geschäftsbedingung haben. Eine Problemlösung setzt eine Veränderung der Funktionsweisen dieser Sektoren voraus.

Für einschneidende Maßnahmen und Eingriffe dieser Art besteht aber nur ein begrenzter Akzeptanzvorrat, sowohl bei den Verursachern als auch bei der Bevölkerung. Dieser ergibt sich insbesondere aus dem Umstand, dass die langfristigen Wirkungen dieser Probleme kaum sichtbar sind und deshalb der aktiven Vermittlung durch Wissenschaft und Medien bedürfen, die sichtbaren Erfolge der vergangenen Jahrzehnte aber einen Entwarnungseffekt erzeugen (Akzeptanzdilemma). Erschwerend kommt hinzu, dass diese Umweltprobleme zumeist globaler Natur sind und erfolgreiche Problemlösungen letztendlich deshalb im globalen Maßstab erfolgen müssen.

VI. Herausforderungen der Umweltpolitik

Umweltpolitik steht damit vor der Herausforderung, in der Regel globale Umweltprobleme bei einer Vielzahl von Handlungsebenen, Sektoren, Interessen und konkurrierenden Instrumenten wesentlich besser als bisher bewältigen zu müssen. Nationale Umweltpolitik muss damit stärker als bisher den strategischen Anforderungen der sich ändernden allgemeinen Rahmenbedingungen von Politik gerecht werden.

Die → *Agenda 21*, die auf dem Rio-Gipfel 1992 verabschiedet wurde, kann hierfür als Referenzmodell gesehen werden. Das dort beschlossene strategische Steuerungsmodell fasst die

wesentlichen Steuerungsmuster zusammen, die in den 1990er Jahren auf nationaler und europäischer Ebene Bedeutung erlangt haben, nämlich strategische Langzeitsteuerung, ziel- und ergebnisorientierte Steuerung, Umweltpolitikintegration, kooperatives Regieren und Selbstregulierung sowie Partizipation.

Die Erfahrungen des Rio-Prozesses verdeutlichen aber, dass es für eine erfolgreiche Mehrebenensteuerung dieser Art entscheidend darauf ankommt, ausreichende politische und gesellschaftliche Handlungskapazitäten bzw. -bedingungen zu schaffen. Die beschriebenen Ansätze sind institutionell äußerst voraussetzungs- und mit erheblichen Kapazitätserfordernissen verbunden, denen gegenwärtig zu wenig Rechnung getragen wird.

So erweisen sich insbesondere Ansätze der Selbstregulierung und des kooperativen Regierens als weitaus anspruchsvoller als ursprünglich gedacht. Ebenso erweist sich die Integration von Umweltbelangen als kein Selbstläufer. Sie bedarf vielmehr, genauso wie die Verfolgung zielorientierter Ansätze, eines klaren Entscheidungszentrums mit Ergebnisverantwortung. Das Umweltministerium erweist sich in seiner gegenwärtigen Form hierfür als zu schwach.

Die Frage der letztendlichen Verantwortung für Umweltpolitik rückt angesichts der Vielzahl der Handlungsebenen und Akteure wieder verstärkt in den Mittelpunkt des umweltpolitischen Diskurses. Eine vielfältige Aufgabendelegation ohne eine solche Klärung birgt die Gefahr einer Auflösung von Verantwortungsstrukturen. Hier erweist sich die nationale Ebene, allen Änderungen der letzten zehn Jahre zum Trotz, als die nach wie vor angemessenste Ebene (allerdings im Zusammenspiel mit anderen Ebenen). Denn nur hier besteht eine ausreichende demokratische Legitimierung, aber auch Ergebnisverantwortung gegenüber der Bevölkerung. Aus diesem Grund bleibt auch das Instrumentarium der hierarchischen Regelsteuerung ein unverzichtbarer Bestandteil moderner Umweltpolitik, das nicht ohne weiteres zugunsten anderer Instrumente preisgegeben werden sollte, wohl aber flexibel im Zusammenspiel mit anderen leistungsfähigen Instrumenten zu kombinieren ist.

Literatur

- HUBER, J. (2001): Allgemeine Umweltsoziologie. Wiesbaden.
- JÄNICKE, M.; KUNIG, P.; STITZEL, M. (2003): Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik. Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen. Bonn.
- KOCH, H. -J. (Hrsg.) (2002): Umweltrecht. Neuwied.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2001): Umweltprüfberichte. Deutschland. Paris.
- RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (2002): Umweltgutachten 2002. Für eine neue Vorreiterrolle. Stuttgart.
- STORM, P. C. (2003): Umweltrecht. München.
- WEIDNER, H.; JÄNICKE, M. (2002): Capacity Building in National Environmental Policy. A Comparative Study of 17 Countries. Berlin.

Martin Jänicke
Axel Volkery

Umweltrecht

I. Begriff; II. Gliederung; III. Internationales und supranationales Recht; IV. Umweltverfassungsrecht; V. Umweltverwaltungsrecht; VI. Grundprinzipien des Umweltrechts; VII. Instrumente des Umweltrechts; VIII. Raumbezogenes Umweltrecht; IX. Ausblick

I. Begriff

Das Umweltrecht umfasst sämtliche Rechtssätze, die dem Schutz der Umwelt (→ *Umweltpolitik*) zu dienen bestimmt sind. Es bezieht sich auf die „natürliche Umwelt“ unter Einschluss der urbanen Umwelt, nicht hingegen auf die soziale und kulturelle Umwelt des Menschen. Umweltrecht ist „Querschnittsrecht“. Es beherrscht keinen abgeschlossenen Lebensbereich, sondern bezieht sich auf eine Vielzahl von Lebens- und Rechtsverhältnissen unter dem Blickwinkel der → *Ökologie*. Ausschlaggebend für die Zuordnung einer Rechtsnorm zum Umweltrecht ist die ökologische Finalität. Umweltrecht und *Umweltschutzrecht* sind Synonyme. Demgegenüber reicht die bloße – negative – Umweltrelevanz einer Rechtsnorm

(etwa durch Ermöglichung umweltschädlicher Aktivitäten) nicht aus, um diese dem Umweltrecht zuzurechnen.

II. Gliederung

Zum *Umweltrecht* im engeren Sinne gehören alle Rechtsnormen mit spezifischem und dominierendem Umweltschutzzweck. Es wird überwiegend in *Teilgebiete* gegliedert, die bestimmten abgrenzbaren Umweltschutzaufgaben entsprechen und im Laufe v. a. der letzten drei Jahrzehnte zu einem vernetzten Rechtsgebiet zusammengewachsen sind:

Naturschutzrecht (→ *Naturschutz*), Immissionschutzrecht (→ *Emission und Immission*), Gewässerschutzrecht (→ *Grundwasser/Grundwasser-sicherung*, → *Wasserwirtschaft*), Bodenschutzrecht (→ *Bodenschutz*), Abfallrecht (→ *Abfallwirtschaft*), Atom- bzw. Strahlenschutzrecht, Gefahrstoffrecht bzw. Chemikalienrecht, Gentechnikrecht und ökologisches Produktrecht. Zum Teil wird vom Immissionschutzrecht, das sowohl das Luftreinhalterecht als auch das Lärmschutzrecht umfasst, ein spezifisches Klimaschutzrecht unterschieden. Das *Umweltrecht* im weiteren Sinne umfasst umweltrelevante Normen aus benachbarten Rechtsgebieten wie Baurecht (→ *Bauleitplanung*, → *Bauordnungsrecht*), → *Raumordnungsrecht*, Technikrecht, Energierecht, Arbeitssicherheitsrecht, Bergrecht (→ *Bergbau/Bergrecht*), Verkehrsrecht, Landwirtschafts- und Forstrecht (→ *Forstwirtschaft*), Jagd- und Fischereirecht, Tierschutzrecht, Gesundheitsrecht einschließlich Arzneimittel- und Lebensmittelrecht sowie Steuerrecht. Hierbei handelt es sich in der Regel um Gesetze, die wie das → *Baugesetzbuch*, den Umweltschutz als eines von mehreren, meist konfligierenden Zielen verfolgen. Der Umweltschutzgedanke zielt dabei auf eine Ökologisierung der gesamten Rechtsordnung.

Weitere *Untergliederungen* des Umweltrechts orientieren sich an einer Vielzahl von Gesichtspunkten wie z. B. nach dem Urheber: Umweltvölkerrecht, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Umweltrecht des Bundes, Umweltrecht der Länder, kommunales Umweltrecht; nach der Stellung in der Normenhierarchie: Umweltverfassungsrecht, einfache Umweltgesetze; oder nach

der Zugehörigkeit zu den klassischen *Rechtsgebieten*: öffentliches Umweltrecht, insbesondere Umweltverwaltungsrecht, *Umweltprivatrecht* (§§ 906, 907, 1004, 823 ff. BGB, Umwelthaftungsgesetz) und *Umweltstrafrecht* (§§ 324–330a, 311–314 StGB). Nach dem pragmatischen Ansatzpunkt der Regelung lassen sich raumbezogenes, anlagenbezogenes und produktbezogenes Umweltrecht – unter Anerkennung ihrer Interdependenz – unterscheiden.

III. Internationales und supranationales Recht

1. Umweltvölkerrecht

Wegen des grenzüberschreitenden Charakters und der globalen Dimension vieler Umweltprobleme kommen dem (regionalen und globalen) Umweltvölkerrecht und *internationalen Abkommen* wachsende Bedeutung zu. Hiervon sind für die Raumordnung die auf den Schutz von Feuchtgebieten bezogene Ramsar-Konvention sowie die Espoo-Konvention über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Kontext (1991) und die Aarhus-Konvention über Informationszugang, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltfragen (1998) von Interesse. Als neues (auch) umweltvölkerrechtliches Leitbild kristallisiert sich das *Prinzip der Nachhaltigen Entwicklung* (→ *Nachhaltige Raumentwicklung*) heraus. Die wesentliche Schwäche des Umweltvölkerrechts bildet seine oft geringe Verbindlichkeit und Durchsetzbarkeit („soft law“).

2. Umweltgemeinschaftsrecht

Das Umweltrecht der Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist heute weitgehend von der Rechtsetzung der Europäischen Gemeinschaften geprägt. Der Umweltschutz gehört zu den Aufgaben der Europäischen Gemeinschaft (Art. 2 EGV) und ist bei der Festlegung und Durchführung aller Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen (vgl. Art. 3 EGV) zu beachten (Art. 6 EGV). In Gestalt der Art. 174–176 EGV besteht ein eigener Titel „Umwelt“, der sowohl die zentrale Kompetenzvorschrift für umweltrechtliche Regelungen als auch umweltpolitische Ziel- und Prinzipienausgaben enthält. Umweltschutzregelungen können

aber auch auf der Grundlage der sog. Binnenmarktkompetenz des Art. 95 EGV zum Zweck der Rechtsangleichung erlassen werden.

Auf der Grundlage dieses sog. Primärrechts sind in den drei letzten Jahrzehnten Hunderte von umweltschutzspezifischen Rechtsvorschriften ergangen, die entweder direkt gelten (Verordnungen) oder – ähnlich wie Rahmengesetze – von den Mitgliedstaaten durch eigene Gesetze und Rechtsverordnungen umgesetzt werden müssen (→ *Richtlinien der EU*); bloße Verwaltungsvorschriften reichen als Transformationsakt nicht. Ein großer Teil der Neuregelungen und Gesetzesänderungen im Umweltrecht dient heute der *Umsetzung von EG-Richtlinien*. Diese behandeln längst nicht mehr nur sachgebietspezifische Details, sondern betreffen Grundfragen des Umweltschutzes und seiner Instrumentierung, z. B. → *Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung*, *Umweltinformation*, *integrierten Umweltschutz*, → *Öko-Audit*, *Schutzgebietsausweisungen* (→ *Natura 2000*), *Gewässerschutzpolitik* (→ *Wasserrahmenrichtlinie*).

Der Europäische Gerichtshof wacht über die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts und lässt dazu in relativ großzügiger Weise Rechtsschutzersuche zu. Weiter gehende Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten (sog. nationale Alleingänge) bleiben innerhalb gewisser Grenzen zulässig (Art. 176 EGV). Auch fordert das → *Subsidiaritätsprinzip* eine zurückhaltende Kompetenzausübung der EG (Art. 5 EGV). Dessen ungeachtet ist die umweltpolitische Initiative zunehmend auf die Gemeinschaft übergegangen, wobei die Mitgliedstaaten eine mitgestaltende – positive oder negative – Rolle spielen. Bemerkenswert ist der zunehmende Einfluss angelsächsischer Umweltschutzkonzeptionen auf die Rechtsetzung der EG, während Deutschland seine umweltpolitische Vorreiterfunktion weitgehend eingebüßt hat. Auch wenn der Schwerpunkt der europäischen Rechtsetzung im Bereich des produktbezogenen und des anlagenbezogenen Umweltschutzes liegt, gewinnt das Gemeinschaftsrecht inzwischen auch zunehmend Einfluss auf den raumbezogenen Umweltschutz (z. B. *Natura 2000* und Ansätze für eine europäische Raumentwicklungspolitik).

IV. Umweltverfassungsrecht

Seit 1994 ist der Umweltschutz Gegenstand einer Staatszielbestimmung (Art. 20a GG). Hiernach schützt der Staat „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung“. Hierbei handelt es sich um eine verpflichtende Direktive staatlichen Handelns, die einerseits in den Rang eines Verfassungsprinzips erhoben wurde, die andererseits als Verfassungsauftrag primär an den Gesetzgeber gerichtet und vorsichtig formuliert ist. Der Gesetzgebungsvorbehalt soll die Rechtsprechung von einem Durchgriff auf das Verfassungsrecht abhalten. Dennoch entfaltet die Verfassungsaussage auch Wirkung gegenüber Verwaltung und Rechtsprechung als Auslegungshilfe, Ermessensdirektive und Abwägungskriterium.

Im Sinn einer Verstärkung des Umweltschutzgedankens wirkt die Betonung der Zukunfts- bzw. *Nachweltverantwortung*. Ähnliche, meist weiter gehende und detaillierte Bestimmungen finden sich in Landesverfassungen. Demgegenüber enthält das Grundgesetz kein Grundrecht auf gesunde Umwelt bzw. Umweltschutz. Eine *grundrechtliche Sicherung* von Natur und Umwelt kann sich jedoch als Reflex aus dem übrigen Grundrechtsschutz ergeben. Dies ist insbesondere im Überschneidungsbereich von Umwelt- und Gesundheitsschutz der Fall, wo aus den Grundrechten (z. B. Art. 2 Abs. 2 GG) eine *staatliche Schutzpflicht* folgen kann (BVerfGE 49, 89/140 ff.). Auch das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) kann sich mit dem Umweltschutz verbünden, häufiger wirkt es allerdings als *grundrechtliche Grenze des Umweltschutzes*. Wegen der Sozialbindung des Eigentums ist der Grundrechtsschutz für private Umweltbelastung zwar begrenzt (vgl. BVerfGE 58, 300/339 ff.), der Staat bleibt aber auch bei der hochrangigen Staatsaufgabe Umweltschutz an die Grundrechte und rechtsstaatliche Grundsätze wie Gesetzesvorbehalt, Bestimmtheitsgebot (problematisch bei Verweisungsnormen und Techniklauseln) und Vertrauensschutz (problematisch wegen der

Dynamik des Umweltschutzes insbesondere bei Altanlagen) gebunden.

Im Übrigen verteilt das Grundgesetz die *Gesetzgebungskompetenzen* zwischen Bund und Ländern, wobei es keine einheitliche Regelung für den Gesamtbereich des Umweltschutzes trifft, sondern nach Teilgebieten differenziert. Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes – hier kann der Bundesgesetzgeber erforderlichenfalls durch eigene Regelungen Landesrecht verdrängen – sind u. a. Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmschutz sowie Strahlenschutz und Energierecht (vgl. im Einzelnen Art. 74 Abs. 1 GG). Der engeren Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen Naturschutz und Landschaftspflege sowie Raumordnung und Wasserhaushalt (Art. 75 GG). Diese Verteilung hat dazu geführt, dass in fast allen Umweltschutzbereichen Bundesgesetze und Landesgesetze nebeneinander bestehen, wobei dem Landesrecht stärkeres Gewicht im Naturschutz- und Gewässerschutzrecht zukommt. Der wachsende Einfluss des EG-Rechts sorgt jedoch auch hier für weitere Rechtsangleichung.

Entsprechend der Verteilung der *Verwaltungskompetenzen* (Art. 83 ff. GG) ist die Umweltschutzverwaltung weitgehend Ländersache. Sie ist in der Regel nach Sparten (Immissionsschutz, Gewässerschutz, Naturschutz usw.) geteilt. Im Bereich des Umweltschutzes tätige Bundesbehörden sind das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, das Umweltbundesamt und das Bundesamt für Naturschutz.

V. Umweltverwaltungsrecht

Das öffentlich-rechtliche Umweltrecht bildet ein Teilgebiet des besonderen Verwaltungsrechts. Es ist daher weitgehend von *verwaltungsrechtlichen Grundsätzen* beeinflusst, und seine Teilgebiete weisen vielfach Parallelen zum Bauplanungsrecht, Gewerberecht und Polizeirecht auf. Daneben ist es jedoch durch eigene Grundprinzipien und spezifische Instrumente geprägt. Es lässt sich in einen allgemeinen und einen besonderen Teil gliedern. Zum allgemeinen Teil gehören für alle oder mehrere Umweltschutzbereiche geltende Regelungen wie UVP-Gesetz und Umweltinformationsgesetz. Die Regelungen des besonderen

Teils sind in der Regel jeweils um ein Zentralgesetz gruppiert, z. B.: Naturschutzrecht – Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Bodenschutzrecht – Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG), Gewässerschutzrecht – Wasserhaushaltsgesetz (WHG), Abfallrecht – Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), Immissionsschutzrecht (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) – Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG), Strahlenschutzrecht – Atomgesetz (AtomG), Gefahrstoffrecht – Chemikaliengesetz (ChemG). Zahl und Bedeutung der Spezialgesetze und Rechtsverordnungen sind im technischen Umweltschutz besonders hoch.

VI. Grundprinzipien des Umweltrechts

Das Umweltrecht wird v. a. von drei Rechtsprinzipien geprägt, die in Art. 174 Abs. 2 EGV und/oder in einzelnen Umweltgesetzen positioniert sind:

- a) Nach dem *Vorsorgeprinzip* (vgl. nur § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) erschöpft sich Umweltschutz nicht in Gefahrenabwehr und Schadensbeseitigung, sondern zielt darüber hinaus auf Risikominimierung (→ *Risikomanagement*) und Zukunftsvorsorge (→ *Freiraum/Freiraumschutz*).
- b) Nach dem *Verursacherprinzip* hat der Verursacher von Umweltbelastungen grundsätzlich die sachliche und finanzielle Verantwortung für den Umweltschutz zu tragen. Es kann sowohl mit ordnungsrechtlichen (z. B. Vermeidungspflichten) als auch mit ökonomischen Mitteln (z. B. Umweltabgaben) verwirklicht werden, stellt also nicht ausschließlich ein Kostenzurechnungsprinzip dar (→ *Umweltökonomik*). Seine Gegenpole stellen das Gemeinlastprinzip und das „Geschädigtenprinzip“ dar.
- c) Nach dem *Kooperationsprinzip* sollen umweltrelevante Entscheidungen möglichst konsensual getroffen und die Umweltverantwortung mit der → *Zivilgesellschaft* geteilt werden, insbesondere durch Aktivierung der kontrollierten Eigenverantwortlichkeit der Unternehmen. Ausprägungen dieses Prinzips sind → *Beteiligungsverfahren*, Umweltabsprachen, das Öko-Audit und die Förderung des betrieblichen Umweltschutzes. Als weiterer Grundsatz wird insbesondere das Abwägungsprin-

zip genannt (→ *Abwägung der Belange*), nach dem umweltschutzexterne und -interne Zielkonflikte zu lösen sind.

VII. Instrumente des Umweltrechts

Die Umweltgesetze enthalten ein breites Spektrum von Steuerungsmitteln, welche die verwaltungsrechtlichen Handlungsformen teilweise modifizieren und bereichsspezifisch ergänzen.

1. Umweltplanung

Umweltplanung bezeichnet die vorsorgende Bewältigung von Umweltproblemen mit Mitteln der → *Planung*. Sie erfolgt in Form von Umweltprogrammen (auf Regierungsebene), umweltschutzspezifischen Fachplanungen, anderen umweltrelevanten Fachplanungen und i. R. der raumbezogenen Gesamtplanung (→ *Raumplanung/Gesamtplanung*). Hierbei bildet die in den Umweltgesetzen vorgesehene *umweltschutzspezifische Fachplanung*, bei der ein Umweltschutzzweck Planungsziel ist, den Kernbereich der Umweltplanung.

Hierzu zählen → *Landschaftsplanung* (§§ 12–17 BNatSchG), Gewässerschutzplanung (§§ 36–37a WHG 1996), Luftreinhalteplanung (§ 47 BImSchG), Lärminderungsplanung (§ 47a BImSchG), Abfallwirtschaftsplanung (§ 29 KrW-/AbfG) und Sanierungsplanung für → *Altlasten* (§ 13 BBodSchG). Einen Sonderfall stellen *Schutzgebietsausweisungen* (§§ 22–38 BNatSchG, § 49 BImSchG, § 19 WHG) dar, bei denen die direkte Verhaltenssteuerung in den Vordergrund tritt. Andere raumwirksame Fachplanungen, wie z. B. Straßenplanung, Flughafenplanung, sonstige Verkehrswegeplanung (→ *Bundesverkehrswegeplanung*) und Flurbereinigungsplanung (→ *Flurneueordnung*), verfolgen zwar keine Umweltschutzziele, werden aber durch Abwägungsklauseln und Umweltverträglichkeitsvorbehalte auf die Berücksichtigung von Umweltschutzbelangen verpflichtet. Vorhabenbezogene *Planfeststellungen* (z. B. § 10 BImSchG) stellen zugleich Maßnahmen der Eröffnungskontrolle dar. Wegen der Bindung an die Standortentscheidung des Antragstellers scheidet das Planfeststellungsverfahren allerdings als Instrument der Standortplanung häufig aus.

2. Administrative Kontrollinstrumente

Anlagenerrichtung und sonstige raumwirksame bzw. umweltrelevante Eingriffe unterliegen regelmäßig einem *Genehmigungsvorbehalt*, wobei die Eröffnungskontrolle nach Art und Umfang des Vorhabens in einem förmlichen Verfahren erfolgt (*Planfeststellungsverfahren* oder diesem angenähertes Genehmigungsverfahren, vgl. § 38 KrW-/AbfG i. V. m. §§ 72–78 VwVfG, § 10 BImSchG), das als Beteiligungsverfahren ausgestaltet ist und in vielen Fällen als unselbständiges Verfahrenselement eine Umweltverträglichkeitsprüfung im Sinne des UVP-Gesetzes enthält. Das Planfeststellungsverfahren stellt ein spezielles Genehmigungsverfahren für raumbeanspruchende und raumbeeinflussende Vorhaben dar (z. B. § 17 FStrG). Der *Planfeststellungsbeschluss* zeichnet sich durch umfassende Konzentrations- und Gestaltungswirkung aus (vgl. § 75 VwVfG). Andere Zulassungsakte werden als Erlaubnisse, Genehmigungen oder Bewilligungen bezeichnet. Die Zulassungsakte konkretisieren regelmäßig *Umweltstandards* und können Nebenbestimmungen enthalten. Wegen ihrer Doppel- bzw. Drittwirkung provozieren sie häufig Abwehrklagen Dritter. In minder wichtigen Fällen kann ein nichtförmliches Genehmigungsverfahren oder ein bloßes Anzeigeverfahren genügen. Weitere Instrumente sind Gebote und Verbote, wie z. B. Untersagungs-, Stilllegungs- und Beseitigungsverfahren bei illegalen Anlagen.

3. Indirekte Steuerungsinstrumente

Neben den insbesondere bei der Gefahrenabwehr unverzichtbaren herkömmlichen administrativen Kontrollinstrumenten gewinnen verschiedenartige flexible, ökonomische oder auch informelle Steuerungsmittel (→ *Marktwirtschaftliche Instrumente*) im Umweltrecht an Bedeutung. Im Einzelnen handelt es sich um *Umweltabgaben* (meist mit Finanzierungs- und Lenkungsfunktion, z. B. Abwasserabgabe, Naturschutzabgaben der Länder als Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft), Handel mit *Emissionszertifikaten* (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz), *Subventionen* in direkter oder indirekter Gestalt (Beihilfen oder Steuervergünstigungen), influenzierende *Information* (einschließlich staatliche Warnun-

gen) und *Umweltabsprachen* (Vereinbarungen zwischen Staat und Privaten, meist unterhalb der Vertragsebene). Im Unterschied zum klassischen Umweltschutz überlassen solche Instrumente dem Bürger die Letztentscheidung, ob er der mehr oder weniger nachdrücklichen Empfehlung des Staates folgen will oder nicht. Der Aktivierung privaten Umweltschutzes dient auch das fakultative Öko-Audit, das zu den herkömmlichen Formen obligatorischen betrieblichen Umweltschutzes (Betriebsbeauftragte usw.) hinzutritt. Verschiedenartige Instrumente können bis zur Grenze des Normwiderspruchs kumulativ eingesetzt werden (Instrumentenverbund).

4. Staatliche Eigenvorname

Neben direkter und indirekter Steuerung des Handelns Privater bedarf es nach wie vor eigener Umweltschutzmaßnahmen von Staat und Kommune, insbesondere bei Gefahr im Verzug sowie im Entsorgungssektor (Abwasserbeseitigung, Abfallentsorgung). Soweit dort eine Privatisierung hoheitlicher Aufgaben erfolgt, bleibt die staatliche Kontroll- und Gewährleistungsverantwortung erhalten. Ferner soll der Staat durch freiwilligen Umweltschutz vorbildlich wirken und bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ökologische Gesichtspunkte berücksichtigen.

VIII. Raumbezogenes Umweltrecht

In Anbetracht der Fülle raumwirksamer Regelungen in den Umweltgesetzen können hier nur wenige Beispiele genannt werden: Das *Naturschutzrecht* bietet neben dem besonderen Flächenschutz durch Schutzgebietsausweisungen, die einen Biotopverbund (→ *Biotop*) bilden sollen, allgemeinen Flächenschutz durch die *Eingriffsregelung* (§§ 18-21 BNatSchG), die jedoch unmittelbar nur für den Außenbereich gilt und fachplanerisch zugelassene Vorhaben nicht verhindert, sondern lediglich einem spezifischen Folgenbewältigungsprogramm unterwirft. Auch das primär anlagenbezogene *Immissionsschutzrecht* enthält gebietsbezogene Regelungen. Besondere Bedeutung für die Planung kommen dem *Trennungsgrundsatz* des § 50 BImSchG und Lärmschutzanforderungen an den Verkehrswegebau (§§ 41-43 BImSchG) zu. Eine besondere

Verstärkung im Bereich der Raumplanung hat der Umweltschutzgedanke durch die Einführung von Umweltschutzprüfungen für die Raumordnungspläne (§ 7 Abs. 5 ROG) und für nunmehr alle Bauleitpläne (§ 2 Abs. 4 BauGB) erfahren. Die raumbezogenen Umweltplanungen wurden bereits unter Kap. VII.1 erwähnt.

IX. Ausblick

Das geltende Umweltrecht wird trotz unlegbarer Erfolge wegen seiner Zersplitterung, Vollzugsdefiziten, mangelnden Regionalisierung und ökonomischen Ineffizienz kritisiert. Man wirft ihm außerdem vor, dass es die ökologische Verteilungsgerechtigkeit vernachlässige. Schließlich besteht selbst bei einem Gemeinwohlziel wie dem Umweltschutz die Gefahr von „special interest legislation“. Die Bewertung umweltrechtlicher Fragen ist freilich regelmäßig interessengebunden polarisiert. Dementsprechend wird z. B. die Restriktion von Beteiligungsverfahren konträr beurteilt. Die weitere Entwicklung des Umweltrechts wird v. a. vom Europarecht geprägt sein.

Literatur

- BREUER, R. (2003): Umweltrecht. In: Schmidt-Aßmann, E. (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin.
- ERBGUTH, W. (1987): Rechtssystematische Grundfragen des Umweltrechts. Berlin.
- GAWEL, E.; LÜBBE-WOLFF, G. (Hrsg.) (1999): Rationale Umweltpolitik – rationales Umweltrecht. Baden-Baden.
- HOPPE, W.; BECKMANN, M.; KAUCH, P. (2000): Umweltrecht. München.
- KLOEPFER, M. (1998): Umweltrecht. München.
- KOCH, H.-J. (Hrsg.) (2002): Umweltrecht. Neuwied.
- KRÄMER, L. (2000): E. C. Environmental Law. London.
- MESSERSCHMIDT, K. (2003): Bundesnaturschutzrecht (Loseblattsammlung). Heidelberg.
- MESSERSCHMIDT, K. (2004): Umweltgemeinschaftsrecht. Berlin.
- RENGELING, H.-W. (2003): Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht. Köln.

Klaus Meßerschmidt

Umweltverträglichkeitsprüfung/ Umweltprüfung

I. Die Umweltverträglichkeitsprüfung als umweltrechtliches Instrument; II. Rechtsgrundlagen; III. Bestimmung der UVP-pflichtigen Projekte; IV. Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung; V. Berücksichtigung der bewerteten Umweltauswirkungen bei der Zulassung des Vorhabens; VI. Fortentwicklung durch die SUP-Richtlinie

I. Die Umweltverträglichkeitsprüfung als umweltrechtliches Instrument

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stellt eine der wesentlichen Fortentwicklungen des → *Umweltrichts* in den letzten Jahren dar. Inhaltlich geht es dabei zwar nicht, wie der Name suggerieren mag, darum, dass es umweltunverträgliche Vorhaben künftig nicht mehr geben soll. Vielmehr geht es lediglich darum, die Auswirkungen von Projekten und Vorhaben auf die Umwelt zu prüfen; Gegenstand der UVP ist also eine *Umweltfolgenprüfung*. Auch damit ist ein wesentlicher Effekt verbunden, der in seinen praktischen Auswirkungen kaum unterschätzt werden kann: Die Entscheidung darüber, ob und in welcher Weise ein Projekt durchgeführt werden soll, wird durch das Verfahren der UVP auf eine verbesserte und tragfähigere Grundlage gestellt, und zwar insbesondere im Hinblick auf die Erkennbarkeit der Auswirkungen des Projektes auf die Umwelt.

II. Rechtsgrundlagen

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), dessen Regelungen im Folgenden näher erläutert werden, wurde erstmals 1990 erlassen. Es setzt EU-Recht, nämlich die UVP-Richtlinie vom 27.6.1985, die UVP-Änderungsrichtlinie von 1997 und die Richtlinie zur Plan-Umweltprüfung (UP), auch „SUP-Richtlinie“ genannt, aus dem Jahr 2001 in nationales Recht um.

1. EU-rechtliche Vorgaben

Durch die UVP-Richtlinie wird zum einen das Ziel verfolgt, ein Verfahren zur frühzeitigen Ab-

schätzung und Berücksichtigung der Umweltauswirkungen von Vorhaben einzuführen. Zum anderen zielt sie darauf ab, die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten zu harmonisieren, um auf diese Weise gleiche Wettbewerbsbedingungen auch bei der Zulassung potentiell umweltbelastender Projekte sicherzustellen.

Die UVP-Richtlinie zielt darauf ab, in einer *Gesamtschau aller Umweltauswirkungen* des jeweiligen Vorhabens den Blick auf dessen unmittelbare und mittelbare Auswirkungen zu richten einschließlich ihrer ökologischen Wechselwirkungen auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und Sachgüter und das Ergebnis der Betrachtung für die Entscheidungsfindung aufzubereiten. Die UVP-Richtlinie ist dabei als *reines Verfahrensinstrument* konzipiert; sie enthält keinerlei Vorgaben für materielle Zulassungsvoraussetzungen oder Umweltstandards.

Eine weitere Zielsetzung der UVP-Richtlinie ist es, die *Informationen der Beteiligten und Betroffenen* des Zulassungsverfahrens zu verbessern. Hierzu sieht sie sowohl eine – auch grenzüberschreitende – Behördenbeteiligung als auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Dabei sollen zum einen die Auswirkungen von Projekten auf die Umwelt möglichst vollständig erfasst werden. Zum anderen soll hierdurch die Akzeptanz des Vorhabens in der Öffentlichkeit verbessert und gestärkt werden, indem das Verfahren und die Umweltauswirkungen sowie die in der Vorhabenzulassung getroffenen Gegenmaßnahmen transparent gemacht werden.

Kennzeichnend für die UVP nach der UVP-Richtlinie von 1985 ist ihr *Projektbezug*. Vorbereitende *Planungen* wurden erst durch die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP-Richtlinie) erfasst (vgl. Kap. VI).

Die UVP-Richtlinie regelt in Art. 4 in Verbindung mit den Anhängen I und II der Richtlinie, für welche Projekte im Einzelnen eine UVP durchzuführen ist. Dabei wird unterschieden zwischen solchen Projekten, für die die Mitgliedstaaten *zwingend* eine UVP vorsehen müssen (erfasst im Anhang I) und solchen, für die die UVP für die Mitgliedstaaten *fakultativ* ist (erfasst im Anhang II). Sowohl der Anhang I als auch der Anhang II

sind durch die UVP-Änderungs-Richtlinie 1997 mit dem Ziel geändert worden, die UVP, die in den Mitgliedstaaten in unterschiedlicher Art und in unterschiedlichem Umfang umgesetzt worden war, zu vereinheitlichen und die Kriterien für die Entscheidung der Mitgliedstaaten über die Notwendigkeit einer UVP zu verschärfen. Damit wurde das Ziel verfolgt, EU-weit durch die Umweltverträglichkeitsprüfung für potentiell umweltbelastende Vorhaben gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und alle Vorhaben, bei denen mit erheblichen Umweltauswirkungen gerechnet werden kann, auch einer Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterwerfen. Nach der Rechtsprechung des EuGH dürfen die Mitgliedstaaten bei der Anwendung des Anhangs II nicht ganze Klassen von Projekten von vornherein aus der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach nationalem Recht herausnehmen. Im Übrigen sind die Mitgliedstaaten nach Anhang II UVP-Richtlinie gehalten, für jede dort verzeichnete Projektart entweder im Wege der Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Schwellenwerten bzw. Kriterien oder durch eine Kombination beider Verfahren zu entscheiden, ob eine bestimmtes Projekt einer UVP zu unterziehen ist.

Eine der zentralen Forderungen der UVP-Richtlinie an das Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung ist die *umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung*. Die in ihrem Aufgabengebiet berührten Behörden sowie die der betroffenen Mitgliedstaaten sind ebenso wie die Öffentlichkeit zu beteiligen. Die vom Vorhabenträger einzureichenden Unterlagen sowie die nach Art. 5 UVP-Richtlinie im so genannten Scoping eingeholten Informationen sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Darüber hinaus ist ihr Gelegenheit zu geben, sich vor Durchführung des Projektes hierzu zu äußern. Einzelheiten zur Öffentlichkeitsbeteiligung haben die Mitgliedstaaten zu regeln. Weiterhin sind der betroffenen Öffentlichkeit nach Abschluss des Verfahrens zwingend der Inhalt der Entscheidung sowie die Entscheidungsgründe und Informationen über Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zugänglich zu machen.

Welche Unterlagen zur Prüfung der Umweltauswirkungen beigebracht werden müssen, regelt Art. 5 UVP-Richtlinie. Hiernach ist der Projektträger verpflichtet vorzulegen

- eine Beschreibung des Projekts nach Standort, Art und Umfang,
- eine Beschreibung der Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Auswirkungen vermieden, verringert und soweit möglich ausgeglichen werden sollen,
- die notwendigen Angaben zur Feststellung und Beurteilung der Hauptauswirkungen, die das Projekt voraussichtlich auf die Umwelt haben wird, eine Übersicht über die wichtigsten anderweitigen vom Projektträger geprüften Lösungsmöglichkeiten und Angabe der wesentlichen Auswahlgründe im Hinblick auf die Umweltauswirkungen und
- eine nichttechnische Zusammenfassung der Angaben.

Eine nähere Konkretisierung für die nach Art. 5 notwendigen Angaben enthält Anhang IV der UVP-Richtlinie.

Gemäß Art. 8 UVP-Richtlinie sind die Ergebnisse der Anhörungen und der gemäß den Art. 5, 6 und 7 eingeholten Angaben beim Genehmigungsverfahren zu *berücksichtigen*. Gemeint ist damit, dass die Ergebnisse der UVP so, wie sie in der zusammenfassenden Darstellung und Bewertung zum Ausdruck kommen, Gegenstand der Entscheidungsfindung sein müssen. Eine Präjudizierung der Entscheidung etwa im Sinn eines Vorrangs der Umweltaspekte ist damit nicht verbunden. Vielmehr geht es lediglich darum, die Umweltaspekte entsprechend ihrer Bedeutung und ihrer Gewichtung in die Entscheidungsfindung einfließen zu lassen.

2. Nationales Recht

Die Konzeption zur Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht beruht in Deutschland auf zwei Säulen, nämlich

- einer Integration der Umweltverträglichkeitsprüfung in die fachgesetzlichen Zulassungsverfahren und
- einer Regelung der Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht im Fach

recht, sondern in einem so genannten Stammgesetz, dem UVPG.

Dadurch soll erreicht werden, dass ein eigenständiges UVP-Verfahren, das verwaltungsaufwändig ist und die Zulassungsverfahren kompliziert hätte, vermieden wird und zugleich das fachgesetzliche Zulassungsrecht nicht mit UVP-Regelungen überfrachtet wird. Als Folge dieser Umsetzungskonzeption sind in die fachgesetzlichen Zulassungsvorschriften lediglich flankierende Änderungen aufgenommen worden. Die wesentlichen Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung sind hingegen im Stammgesetz, dem UVPG, verankert worden.

III. Bestimmung der UVP-pflichtigen Projekte

Der Anwendungsbereich der UVP wird bestimmt in §§ 3 ff. UVPG sowie der Anlage 1 UVPG. Diese Vorschriften sind durch die Änderungsnovelle inhaltlich völlig neu gestaltet worden; mit ihnen wird ein neues Konzept zur Bestimmung der UVP-pflichtigen Projekte verfolgt, das dem Ziel dient, die Anforderungen der UVP-Richtlinie und der UVP-Änderungsrichtlinie in nationales Recht umzusetzen. Die konzeptionelle Neuerung erschließt sich dabei nur aus einer Gesamtschau des neugestalteten Katalogs der Anlage 1 und der Regelungen der §§ 3a–3e UVPG, durch die der Anwendungsbereich konkretisiert wird. Bei der Umsetzung war insbesondere die Rechtsprechung des EuGH zu berücksichtigen, die das deutsche Konzept in zweifacher Weise bestimmt hat:

a) Bei der Festlegung von Schwellenwerten durch die Mitgliedstaaten, die grundsätzlich möglich ist, ist nicht nur die Größe einer Anlage, vielmehr sind auch ihre Art und ihr Standort zu berücksichtigen. Nach dieser Entscheidung des EuGH muss sichergestellt sein, dass eine UVP auch dann stattfindet, wenn aufgrund von Art, Größe oder Standort erhebliche Umweltbelastungen möglich sind. Das ursprüngliche deutsche Konzept der Schwellenwerte war damit nicht zu vereinbaren, da hiernach zumindest besondere Standortbedingungen für die UVP-Pflicht keine Rolle spielten.

b) Darüber hinaus war das Urteil des EuGH vom 22.10.1998 zu beachten, in dem dieser festgestellt hatte, dass die Mitgliedstaaten eine UVP-Pflicht für alle in den Anhängen I und II UVP-Richtlinie genannten Projekte vorsehen müssen und nicht – wie im bisherigen deutschen Recht – ganze Klassen von Projekten von der UVP-Pflicht ausnehmen dürfen.

Das Änderungsgesetz zum UVP-Gesetz enthält eine veränderte strategische Konzeption zur Bestimmung der UVP-pflichtigen Vorhaben. Im Einzelnen ist Folgendes geregelt worden:

Basisnorm zur Bestimmung der UVP-Pflicht von Projekten ist § 3 Abs. 1 UVPG. Hiernach gilt das UVPG für die in der Anlage 1 UVPG aufgeführten Vorhaben. Der Katalog der Anlage 1 ist – nicht zuletzt, um den differenzierten Anforderungen der Anhänge 1 und 2 der UVP-Richtlinie Rechnung zu tragen – inhaltlich gegenüber dem bisherigen Recht stark ausgeweitet und in Anlehnung an das EU-Recht differenziert worden. Aus der Anlage 1 allein kann indessen noch nicht auf eine UVP-Pflichtigkeit geschlossen werden. Denn der Gesetzgeber hat sich vom Enumerationsprinzip des bisherigen Rechts verabschiedet und in der Anlage 1 insgesamt vier Kategorien von Projekten gebildet, über deren UVP-Pflichtigkeit nach Maßgabe der §§ 3 a–3 e UVPG entschieden wird.

a) Für einige Projekte werden *Schwellenwerte* genannt; sind diese Schwellenwerte (Größen- oder Leistungswerte) erreicht oder überschritten, ist eine UVP durchzuführen (§ 3 a Abs. 2 S. 1). In der Anlage 1 zum UVPG sind diese Verfahren mit einem X gekennzeichnet. Durch diese Regelungen soll der Anhang 1 UVP-Richtlinie umgesetzt werden. Erfasst werden die Projekte, für die nach EU-Recht zwingend eine UVP-Pflicht besteht.

b) Eine Verpflichtung zur UVP besteht auch bei kumulierenden Vorhaben (§ 3 b Abs. 2 UVPG) oder bei Änderungs- und Erweiterungsvorhaben (§ 3 b Abs. 3 UVPG).

Voraussetzung für *kumulierende Vorhaben* ist gegeben bei

- mehreren Vorhaben derselben Art,
- gleichzeitige Verwirklichung mehrerer Vorhaben durch denselben Träger oder mehrere Träger,

■ Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung

- engem räumlichen Zusammenhang (Kriterien nach § 3b Abs. 2 S. 2 UVPG: Vorhaben liegen auf demselben Betriebs- oder Baugelände und sind verbunden mit gemeinsamen betrieblichen oder baulichen Einrichtungen oder Vorhaben stellen Eingriffe in Natur und Landschaft in engem räumlichen Zusammenhang dar und dienen einem vergleichbaren Zweck),
 - Vorhaben, die gemeinsam den maßgeblichen Größen- oder Leistungswert erreichen oder überschreiten.
- c) UVP-pflichtig können auch Änderungs- und Erweiterungsvorhaben sein. Voraussetzung hierfür ist:
- Änderung eines bestehenden, bisher nicht UVP-pflichtigen Vorhabens;
 - dadurch erstmalige Erreichung oder Überschreitung des maßgebenden Größen- oder Leistungswertes;
- Notwendig ist dann eine UVP der Änderung oder Erweiterung unter Berücksichtigung des bestehenden, bisher nicht UVP-pflichtigen Vorhabens. Einbezogen sind kumulierende Vorhaben (§ 3 b Abs. 3 S. 2 UVPG). Der bisherige, vor Ablauf der bisherigen Umsetzungsfristen erreichte Bestand bleibt unberücksichtigt (§ 3 b Abs. 3 S. 3 UVPG).
- d) War ein Vorhaben, das geändert werden soll, bereits UVP-pflichtig, gilt für die Änderung oder Erweiterung § 3 e UVPG. UVP-Pflicht besteht danach, wenn
- das bestehende Vorhaben UVP-pflichtig war,
 - die Änderung oder Erweiterung selbst die in Anlage 1 angegebenen Größen- oder Leistungswerte erreicht oder eine Vorprüfung unter Einbeziehung früherer, nicht UVP-geprüfter Erweiterungen ergibt, dass die Änderung oder Erweiterung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann.
- e) Bei anderen Projekten, nämlich den in der Anlage 1 UVPG in der Spalte 2 mit einem A oder S gekennzeichneten, ist eine *Vorprüfung im Einzelfall* vorgesehen; dann ist eine UVP durchzuführen, wenn sich aufgrund vorläufiger, überschlägiger Prüfung der zu-

ständigen Behörde ergibt, dass das Vorhaben erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann; die Prüfkriterien sind in Anlage II aufgeführt (Screening-Verfahren). Dabei wird zwischen einer allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls und einer bloß standortbezogenen Vorprüfung unterschieden. Beide Fälle unterscheiden sich im Umfang der Vorprüfung. In der Anlage 1 zum UVPG sind diese Fälle der allgemeinen Vorprüfung mit einem A, die der standortbezogenen Vorprüfung mit einem S gekennzeichnet.

Die Prüfkriterien sind in der Anlage 2 UVPG verzeichnet. Dazu zählen:

- Anlage 2 Nr. 1: *Merkmale des Vorhabens* (Größe, Nutzung und Gestaltung von Wasser, Boden, Natur und Landschaft, Abfallerzeugung, Umweltverschmutzungen und Belästigungen, Unfallrisiko insbesondere im Hinblick auf eingesetzte Technik und verwendete Stoffe);
- Anlage 2 Nr. 2: *ökologische Empfindlichkeit eines Gebietes*; diese ist zu bestimmen anhand folgender Nutzungs- und Schutzkriterien: bestehende Nutzung, Qualitätskriterium (Reichtum, Qualität, Regenerationsfähigkeit von Wasser, Boden, Natur und Landschaft), Schutzkriterium (Belastbarkeit der Schutzgüter unter besonderer Berücksichtigung eines etwa bestehenden Schutzstatus des Gebietes);
- Anlage 2 Nr. 3: *mögliche erhebliche Auswirkungen des Vorhabens*, bestimmt nach Ausmaß, Schwere und Komplexität, Wahrscheinlichkeit, Dauer, Häufigkeit und Reversibilität;

Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen und ihre Wirkung sind bereits im Rahmen der Vorprüfung zu berücksichtigen; werden erhebliche Umweltauswirkungen dadurch offensichtlich insgesamt ausgeschlossen, ist eine UVP nicht erforderlich. Je mehr die in der Anlage 1 als Untergrenze angegebenen Größen- und Leistungswerte überschritten werden und je größer die Nähe zur zwingenden UVP-Pflicht ist, umso eher ist gem. § 3 c S. 4 UVPG eine UVP durchzuführen.

Gem. § 3 a Abs. 1 UVPG ist durch die zuständige Behörde zu Beginn des Verfahrens über die Zulässigkeit des Vorhabens festzustellen, ob hierfür eine UVP durchzuführen ist; diese Entscheidung ist der Öffentlichkeit zugänglich zu machen, sie ist aber nicht selbständig anfechtbar.

IV. Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung

Das eigentliche Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung beginnt mit der Antragstellung des Vorhabensträgers. Nach § 6 UVPG hat er dabei, spätestens aber vor der Öffentlichkeitsbeteiligung, die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens vorzulegen. Um das Verfahren zu optimieren und den Vorhabensträger in die Lage zu versetzen, diese Unterlagen so vollständig und qualifiziert wie möglich zu erstellen und damit zugleich das Verfahren zu beschleunigen, sieht das UVPG zwei Verfahrensschritte vor, die dem Verfahren vorgelagert sind bzw. sein können, nämlich

- die Feststellung der UVP-Pflicht gemäß § 3 a UVPG durch die zuständige Behörde und
- das so genannte Scoping-Verfahren gemäß § 5 UVPG.

1. Feststellung der UVP-Pflicht

Auf Antrag des Trägers eines Vorhabens oder anlässlich eines Ersuchens, ein Scoping-Verfahren nach § 5 UVPG durchzuführen, spätestens aber nach Beginn des Verfahrens hat die zuständige Behörde auf der Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben und eigener Informationen unverzüglich festzustellen, ob für das Vorhaben eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Dieses Verfahren spielt vor allem dort eine Rolle, wo nach Vorprüfung des Einzelfalls oder standortgerechter Vorprüfung gemäß § 3 a UVPG durch die Behörde festgestellt werden muss, ob das konkrete Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegt. Die Feststellung hat aufgrund geeigneter Unterlagen zu erfolgen, die der Vorhabensträger vorzulegen hat. Darüber hinaus sind die bei der Behörde vorhandenen Unterlagen heranzuziehen.

Gemäß § 3 a S. 2 UVPG ist die Entscheidung über die UVP-Pflichtigkeit bei Einzelfallprüfung des Vorhabens der *Öffentlichkeit zugänglich* zu machen. Dabei sind die Bestimmungen des Umweltinformationsgesetzes (UIG) anzuwenden. Soll eine UVP unterbleiben, ist dies ebenfalls öffentlich bekannt zu machen.

2. Scoping-Verfahren

Auf Ersuchen des Vorhabensträgers oder, sofern die zuständige Behörde es für erforderlich hält, nach Beginn des Verfahrens unterrichtet die zuständige Behörde den Vorhabensträger entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens und auf der Grundlage geeigneter Angaben zum Vorhaben frühzeitig über Inhalt und Umfang der voraussichtlich nach § 6 beizubringenden Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens (§ 5 S. 1 UVPG). Vor der Unterrichtung soll gemäß § 5 S. 2 UVPG eine Besprechung bezüglich der Unterlagen und der UVP durchgeführt werden, zu der Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden können. Die zu beteiligten Behörden sollen die Informationen, die für die Beibringung der Unterlagen nach § 6 zweckdienlich sind, dem Träger des Vorhabens zur Verfügung stellen (§ 5 S. 5 UVPG).

Dieses *Scoping-Verfahren* hat den Zweck, die UVP zu optimieren und damit das Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen; zugleich soll die Akzeptanz der Zulassungsentscheidung gesteigert werden

Die Unterrichtung durch den Vorhabensträger erfolgt auf der Basis des Planungsstandes des Vorhabens. Maßgebend sind damit die zum Zeitpunkt des Scoping-Termins durchgeführten Projektplanungen des Vorhabensträgers unter Beachtung des vorgesehenen Zulässigkeitsverfahrens. Es können summarische Informationen genügen. Der Planungsstand muss allerdings so weit gediehen sein, dass sich bestimmen lässt, welche Angaben für die Einreichung der Antrags- bzw. Planunterlagen erforderlich sind.

Der Vorhabensträger muss weiter geeignete Unterlagen bereitstellen, die zwar keine Detailangaben über das Vorhaben enthalten müssen, die jedoch in groben Zügen Angaben über die wesentlichen Probleme des Vorhabens

und seine Auswirkungen auf die Umwelt geben müssen. Beim Scoping-Termin werden besprochen: der Gegenstand der UVP, ihr Umfang, ihre Methoden und sonstige für die UVP erhebliche Fragen. Damit sind nicht die gesamten materiell-rechtlichen Zulassungsanforderungen Gegenstand des Scopings; dieses erstreckt sich vielmehr lediglich auf die umweltrelevanten Fragestellungen, die das Vorhaben aufwirft. Sofern das Fachrecht eine Alternativenprüfung verlangt, sind die umweltbezogenen Aspekte dieser Prüfung freilich ebenfalls mit einzubeziehen. Wie der Scoping-Termin durchgeführt wird, ist in das Verfahrensermessen der zuständigen Behörde gestellt.

Das Scoping-Verfahren endet mit der Unterrichtung des Vorhabenträgers gemäß § 5 S. 1 UVPG.

3. Unterlagen des Vorhabenträgers

Aufgabe des Vorhabenträgers ist es, die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens zu ermitteln und diese der zuständigen Behörde zu Beginn des Verfahrens vorzulegen, in dem die Umweltverträglichkeit geprüft wird (§ 6 Abs. 1 S. 1 UVPG). Maßgebend für den Inhalt und den Umfang der Unterlagen sind dabei die Rechtsvorschriften, die für die Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens maßgebend sind (§ 6 Abs. 2 UVPG); die *Umweltuntersuchung*, die der Vorhabenträger zu erstellen hat, ist damit entscheidungsorientiert. Vorzubereiten ist hiermit die Zulassung des Vorhabens auf der Grundlage der Rechtsvorschriften, die im konkreten Einzelfall entscheidungserheblich sind. Die Beibringungslast des Vorhabenträgers erstreckt sich auch in UVP-pflichtigen Verfahren nicht auf Gegenstände, deren Kenntnis keinen Einfluss auf die Zulassungsentscheidung der Behörde haben kann.

Die Angaben, die vom Vorhabenträger immer zu machen sind, das *Pflichtprogramm der UVP*, sind in § 6 Abs. 3 UVPG enthalten. Gefordert ist zunächst eine Beschreibung des Vorhabens mit Angaben über Standort, Art und Umfang sowie den Bedarf an Grund und Boden (Nr. 1). Beizufügen ist weiter eine Beschreibung von

Vermeidungs-, Verminderungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (Nr. 2). Hieraus folgt, dass schon mit den Unterlagen ein landschaftspflegerischer Begleitplan als Vorschlag einzureichen ist. Zu beschreiben sind weiter die zu erwartenden erheblichen Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemeinen anerkannten Prüfmethode (Nr. 3). Schließlich fordert § 6 Abs. 3 UVPG eine Beschreibung der Umwelt und ihrer Bestandteile unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemeinen Prüfmethode sowie Angaben über die Bevölkerung in diesem Bereich, soweit dies für die Feststellung und Bewertung erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen des Vorhabens erforderlich ist und ihre Beibringung für den Träger des Vorhabens zumutbar ist (Nr. 4).

Unterlagen über „vernünftige Alternativen“ insbesondere hinsichtlich Standort und Ausführungsart hat der Vorhabenträger nur in der Plan-UP vorzulegen. In der Projekt-UVPG beschränkt sich seine Pflicht auf die Berichterstattung über von ihm (freiwillig) durchgeführte Alternativenprüfungen (Nr. 5).

Der Vorhabenträger hat weiter eine allgemein verständliche, nicht technische Zusammenfassung der von ihm gemachten Angaben beizufügen, die Dritten die Beurteilung ermöglicht, ob und in welchem Umfang sie von den Umweltauswirkungen des Vorhabens betroffen werden können (§ 6 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 2 UVPG).

4. Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung

Ein weiteres Kernstück der Umweltverträglichkeitsprüfung ist die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (auch: → *Beteiligungsverfahren*).

Gemäß § 7 UVPG unterrichtet die zuständige Behörde die Behörden, deren umweltbezogene Aufgabenbereiche durch das Vorhaben berührt werden, über das Vorhaben, übermittelt ihnen die Unterlagen nach § 6 und holt ihre Stellungnahmen ein. § 73 Abs. 3 a VwVfG findet dabei entsprechende Anwendung.

§ 8 UVPG sieht darüber hinaus in den Fällen, in denen ein Vorhaben erhebliche Umweltaus-

wirkungen im Sinn des § 2 Abs. 1 S. 2 UVPG in einem anderen Staat haben kann oder dieser darum ersucht, eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung vor.

Gemäß § 9 Abs. 1 UVPG ist eine *Öffentlichkeitsbeteiligung* Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung. Diese hat auf der Grundlage der Unterlagen nach § 6, die öffentlich auszulegen sind, entsprechend den Anforderungen des § 73 Absätze 3–7 VwVfG stattzufinden. Kernstück auch der Öffentlichkeitsbeteiligung in UVP-pflichtigen Verfahren ist damit insbesondere die öffentliche Auslegung der Antragsunterlagen und hier insbesondere der Unterlagen nach § 6 UVPG sowie die Durchführung eines *Erörterungstermins*. Abweichend davon findet die Öffentlichkeitsbeteiligung in vorgelagerten Verfahren gemäß § 9 Abs. 3 UVPG in der Weise statt, dass die Unterlagen ausgelegt werden und der Öffentlichkeit Gelegenheit zur Äußerung gegeben wird.

Kann das Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen in einem anderen Staat haben, ist gemäß § 9 a UVPG eine grenzüberschreitende Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Bei dieser können sich im Ausland ansässige Personen am Anhörungsverfahren nach § 9 Abs. 1 und 3 UVPG beteiligen.

5. Zusammenfassende Darstellung

Vor der Entscheidung über das Vorhaben ist gemäß § 11 UVPG von der zuständigen Behörde eine so genannte *zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen* zu erarbeiten. Grundlagen dieser zusammenfassenden Darstellungen sind gemäß § 11 S. 1 UVPG die Unterlagen nach § 6, die behördlichen Stellungnahmen nach §§ 7 und 8 sowie die Äußerungen der Öffentlichkeit nach §§ 9 und 9 a UVPG. Die Funktion der zusammenfassenden Darstellung ist es, die entscheidungserheblichen Grundlagen, die sich aufgrund des Verfahrens der Umweltverträglichkeitsprüfung ergeben haben, zusammenzustellen. Es handelt sich um eine Beschreibung des aus Umweltsicht entscheidungserheblichen Sachverhalts; nicht umweltbezogene Aspekte dürfen keinen Eingang in die Beschreibung finden.

§ 11 S. 4 UVPG sieht vor, dass die zusammenfassende Darstellung in der Begründung der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens schriftlich niedergelegt werden kann. Die Art und Weise der Darstellung bleibt daher dem Ermessen der zuständigen Behörden vorbehalten.

V. Berücksichtigung der bewerteten Umweltauswirkungen bei der Zulassung des Vorhabens

Nach § 12 Hs. 2 UVPG müssen die bewerteten Umweltauswirkungen durch die Behörde bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens berücksichtigt werden. Berücksichtigen bedeutet dabei nicht nur zur Kenntnis nehmen; die Behörde muss sich mit dem Bewertungsergebnis vielmehr sachgerecht auseinandersetzen.

Die gesetzlichen Maßgaben für die Berücksichtigung des Bewertungsergebnisses in der Zulassungsentscheidung ergeben sich dabei aus den einschlägigen Normen, die für die Zulassung des konkreten Projektes maßgebend sind. Insbesondere ist bei der Berücksichtigung, eine Abwägung (→ *Abwägung der Belange*) mit umweltexternen Belangen vorzunehmen; weiter ist eine Entscheidung über Alternativen zu treffen.

VI. Fortentwicklung durch die SUP-Richtlinie

Eine wesentliche Fortentwicklung wird die UVP durch die SUP-Richtlinie erfahren; diese war bis zum 21.7.2004 in nationales Recht umzusetzen. Für das Baurecht ist dies durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau vom 24.6.2004 inzwischen geschehen; im Übrigen steht die Umsetzung noch aus, es liegt jedoch ein Gesetzentwurf für ein SUP-Gesetz (SUPG) vom 29.6.2004 (BTDrucks. 15/3441) vor.

Die SUP-Richtlinie verfolgt das Ziel, „im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, dass Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, dass bestimmte *Pläne und Programme*, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer

Umweltprüfung unterzogen werden.“ Sie stellt eine Abkehr von der bisherigen rein projektbezogenen Umweltverträglichkeitsprüfung dar.

Eine Strategische Umweltprüfung ist gemäß Art. 3 der Richtlinie 2001/42/EG vorzunehmen:

- a) bei allen Plänen und Programmen, die (u. a.) in den Bereichen der Raumordnung und Bodennutzung ausgearbeitet werden und durch die der *Rahmen für die künftige Genehmigung* der in den Anhängen I und II der Richtlinie 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird;
- b) bei allen Plänen und Programmen, bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der Richtlinie 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird;
- c) nach Maßgabe der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten bei allen sonstigen Plänen und Programmen, durch die der Rahmen für künftige Projekte gesetzt wird, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden.

Die Funktion der SUP besteht im Kern darin, den Zeitpunkt der bisher allein durch die Richtlinie zur Projekt-UVP und durch die FFH-Richtlinie angeordneten Prüfungen vorzuverlagern auf die Zeitpunkte, in denen die ersten Entscheidungen getroffen werden. Unbeschadet der Vorverlagerung geht es nach wie vor um eine eingegrenzte Prüfung, nämlich um die Prüfung der Auswirkungen von bestimmten Projekten oder die Einwirkung auf bestimmte Gebiete (und nicht etwa um die Prüfung sämtlicher Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen und ihren Inhalten). Durch die Projekt- und/oder Gebietsbezogenheit unterscheidet sich die SUP vom Abwägungsvorgang innerhalb der Plan- oder Programmaufstellung. In den Abwägungsvorgang muss alles eingestellt werden, was nach Lage der Dinge eingestellt werden muss. Alles muss miteinander und gegeneinander abgewogen werden. In der SUP müssen nur bestimmte Aus- und Einwirkungen der Planinhalte geprüft werden.

Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau ist in § 2 Abs. 4 BauGB für alle Bauleitpläne eine Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung, so der Sprachgebrauch des Ge-

setzgebers, eingeführt worden, es sei denn, sie werden im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB aufgestellt. Das bisherige aufwändige Verfahren der Feststellung der UVP-Pflichtigkeit von Bebauungsplänen entfällt damit. Die Umweltprüfung fasst die SUP und die UVP dabei zu einem Instrument zusammen. Auch für die Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen sieht § 7 Abs. 5 ROG jetzt eine Umweltprüfung vor.

Insbesondere für die Verkehrswegeplanung, wasserwirtschaftliche Planungen und abfallwirtschaftliche Planungen ist eine SUP im deutschen Recht bislang noch nicht verpflichtend. In Anlehnung an die Regelungssystematik, die für die Bestimmung der UVP-Pflicht nach §§ 3 a ff. UVPG gilt, soll hierfür durch das SUPG in §§ 14 a–14 d des Änderungsgesetzes zum UVPG (UVPG-E) eine SUP-Pflicht begründet werden. Auch hierbei soll zwischen solchen Plänen unterschieden werden, die zwingend einer SUP zu unterziehen sind (z. B. Verkehrswegebedarfspläne des Bundes, Abfallwirtschaftspläne nach § 29 KrW-/AbfG, bestimmte wasserwirtschaftliche Pläne, Landschaftspläne), und solchen, bei denen dies nur nach einer Vorprüfung im Einzelfall der Fall ist (§ 14 b Abs. 1, 2 UVPG-E). Weiter sollen solche Pläne SUP-pflichtig werden, die für die Zulässigkeit von UVP-pflichtigen Vorhaben oder solchen, die einer Vorprüfung zu unterziehen sind, einen Rahmen setzen. Das ist nach § 14 b Abs. 3 UVPG-E dann der Fall, wenn sie Festlegungen insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen enthalten.

Das *Verfahren der SUP* hat große Ähnlichkeit mit dem der Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Verfahrensschritte der SUP stellen sich wie folgt dar:

- Nach einem ggf. erforderlichen Screening, d. h. einer Vorprüfung, in der geprüft wird, ob eine SUP für die beabsichtigte Aufstellung oder Änderung eines Planes oder Programms erforderlich ist oder nicht, findet ein so genanntes Scoping-Verfahren statt. Hier wird der Untersuchungsumfang der geplanten Maßnahmen festgelegt und erörtert; dabei

werden die Behörden konsultiert, die in ihrem umweltbezogenen Aufgabenbereich von den durch die Durchführung des Plans oder Programms verursachten Umweltauswirkungen betroffen sein können.

- Danach wird ein *Umweltbericht* durch die zuständige Planungsbehörde erstellt, der insbesondere die über eine bestimmte Erheblichkeitsschwelle reichenden Umweltauswirkungen des Plans oder Programms sowie vernünftige Alternativen dazu zu ermitteln, zu beschreiben und zu bewerten hat.
- Danach ist eine Information und Konsultation der von der Planung betroffenen *Öffentlichkeit* durchzuführen, wobei die Mitgliedstaaten festlegen können, was unter Öffentlichkeit zu verstehen ist und welche Informationen dieser zugänglich gemacht werden.
- Ggf. ist eine grenzüberschreitende Konsultation durchzuführen, sofern andere Mitgliedstaaten von voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen der Pläne oder Programme betroffen sein können (auch: → *Grenzüberschreitende Raumordnung*).
- Der Umweltbericht, die jeweiligen Stellungnahmen sowie die Ergebnisse der grenzüberschreitenden Konsultationen sind sowohl bei der Ausarbeitung als auch bei der Annahme des Plans oder Programms oder vor dessen Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zu *berücksichtigen*.
- Weiter ist sicherzustellen, dass die beteiligten Behörden, die Öffentlichkeit und die konsultierten Mitgliedstaaten nach Annahme des Plans oder Programms informiert werden.
- Schließlich findet eine Überprüfung statt, ob die geplanten Maßnahmen auch ergriffen worden sind und ob die Durchführung der geplanten Maßnahmen den Zielen des Plans oder Programms entsprechen oder nicht (→ *Monitoring*; → *Evaluation*).

Für die Bauleitplanung sind diese Vorgaben in das BauGB übernommen worden. Nach § 2 a S. 2 Nr. 2 BauGB gehört der Umweltbericht als gesonderter Teil zur Planbegründung. Seine Bestandteile müssen dabei der Anlage zum BauGB entsprechen und u. a. enthalten:

- eine Kurzdarstellung des Inhalts und der wichtigsten Ziele des Planes;
- eine Beschreibung und Bewertung der Umweltauswirkungen mit Angaben zur Bestandsaufnahme des Umweltzustandes, einer Prognose zur Entwicklung des Umweltzustandes mit und ohne Durchführung des Planes, Darstellungen zu den Vermeidungs-, Verringerungs- und Ausgleichsmaßnahmen, anderweitigen Planungsmöglichkeiten (Alternativenprüfung);
- eine Beschreibung der geplanten Überwachungsmaßnahmen (Monitoring);
- eine verständliche Zusammenfassung.

Für das Raumordnungsrecht verpflichtet § 7 Abs. 5 S. 2 ROG die Länder ebenfalls zur Erstellung eines Umweltberichts. Für die übrigen Planungen und das → *Raumordnungsverfahren* sieht § 14 g UVPGE ebenfalls einen Umweltbericht mit ähnlichen Inhalten wie in der Bauleitplanung vor.

Die weiteren Verfahrenselemente der Umweltprüfung in der Bauleitplanung und der Raumordnung bzw. der SUP in Planungsverfahren entsprechen weitgehend den hierfür bisher schon geltenden Regeln. Allerdings verpflichtet § 7 Abs. 6 ROG jetzt auch bei der Raumordnung zu einer frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung, deren nähere Ausgestaltung freilich dem Landesrecht vorbehalten bleibt. Vorgesehen ist bei allen Bauleitplänen, Raumordnungsplänen und SUP-pflichtigen Verfahren im Übrigen, dass der Umweltbericht sowie die Ergebnisse der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung in der Entscheidung (Abwägung) zu berücksichtigen sind (§ 2 Abs. 4 S. 4 BauGB, § 7 Abs. 7 S. 2 ROG; § 14 k Abs. 2 UVPGE) und dass ein Monitoring stattfinden muss (§ 4 c BauGB; § 7 Abs. 10 ROG; § 14 m UVPGE).

Literatur

- ERBGUTH, W. (2003): Entwicklungslinien im Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung. In: Umwelt- und Planungsrecht, H. 9, S. 321-326.
- ERBGUTH, W. (Hrsg.) (2004): Die Umweltverträglichkeitsprüfung: Neuregelungen, Entwicklungstendenzen. Baden-Baden.
- ERBGUTH, W.; SCHINK, A. (1996): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar. München.

■ Umweltverträglichkeitsprüfung/Umweltprüfung

GALLAS, A.; SANGENSTEDT, C. (2003): Kommentar zum UVP-Gesetz. In: Landmann, R.; Rohmer, G. (Hrsg.): Umweltrecht, Bd. 3, München.

GINZKY, H. (2002): Die Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. In: Umwelt- und Planungsrecht, H. 2, S. 47-53.

HENDLER, R. (2004): Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts. Berlin.

HOPPE, W. (Hrsg.) (2002): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Kommentar. Köln.

PETERS, H.-J. (2002): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar. Baden-Baden.

SCHINK, A. (1998): Die Umweltverträglichkeitsprüfung – eine Bilanz. In: Natur und Recht, H. 4, S. 173-180.

SCHINK, A. (1999): Auswirkungen des EG-Rechts auf die Umweltverträglichkeitsprüfung nach deutschem Recht. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, H. 1, S. 11-18.

SCHINK, A. (2004): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung. In: Umwelt- und Planungsrecht, H. 8, S. 81 ff.

SPANNOWSKY, W.; MITSCHANG, S. (2002): Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung. Köln.

STORM, P.-C. (Hrsg.) (1988 ff.): Handbuch der Umweltverträglichkeitsprüfung. Berlin.

Alexander Schink