

UMWELTRECHT UND UMWELTETHIK

AUFBAUKURSE IN UMWELTRECHT

SOKO INSTITUTE GmbH

Prof. Dr. JÜRGEN W. SIMON
Dr. RAINER PASLACK

LO 5: UMWELTRECHT – PRINZIPIEN DER INTERNATIONALES

UMWELTRECHT

1. Die Notwendigkeit einer politisch-rechtlichen Regelung

Zentrales Ziel

Der Lernende soll verstehen lernen, wie Umweltprobleme durch Recht und Politik geregelt werden können

- Warum politisch-rechtliche Regulierung erforderlich ist
- Die Prinzipien politisch-rechtlicher Maßnahmen
- Die Instrumente, mit denen Umweltverhalten reguliert wird

1.1 Warum wir eine politisch-rechtliche Regulierung brauchen

Ziele

- Verstehen, was ökologische Politik und Recht bestimmt und welches ihre Ziele und Verantwortlichkeiten sind,
- die verschiedenen Bereiche und Probleme, wofür Umweltrecht zuständig ist, beschreiben können,
- im Allgemeinen den möglichen Beitrag des Umweltrechts zur Regulierung von Umweltfragen durch den Staat zu diskutieren können.

Jede Rechtsordnung dient der normgestützten Abwägung von Entscheidungen zwischen entgegenstehenden Ansprüchen (etwa auf das Eigentum oder die Nutzung von Gütern, Ausübung von Freiheitsrechten und vielem mehr), in denen unterschiedliche Interessen und Perspektiven zum Ausdruck kommen. Das friedliche Zusammenleben erfordert in modernen Gesellschaften das politische Aushandeln zwischen solchen konfligierenden Interessen und bedarf hierzu einer verlässlichen und konsistenten Rechtsordnung. Das Recht ist dabei zugleich Ausfluss und Bedingung legitimen politischen Handelns. In das geltende Recht gehen immer auch die dominanten Moralvorstellungen einer Gesellschaft ein. Vor allem bildet das Recht die Grundlage für die Entscheidung oder Schlichtung von Streitfällen, in denen Parteien mit unterschiedlichen Ansprüchen gegeneinander antreten.

Dies betrifft auch widerstreitende oder risikoreiche Ansprüche gegenüber der Nutzung natürlicher Ressourcen sowie im Umgang mit nicht-menschlichen Lebewesen. Entsprechend ist es im 20. Jahrhundert zur Etablierung eines eigenständigen Umweltrechts gekommen. Die Gesetzgebung trägt damit dem wachsenden Ausmaß gesellschaftlicher Eingriffe in die Natur Rechnung: Je mehr einerseits die Umwelt zu einem knappen Gut geworden ist, um dessen Nutzung sich zahlreiche gesellschaftliche Akteure streiten, und andererseits die natürlichen Lebensräume von Pflanzen und Tieren (und damit diese selbst) durch die Ausbreitung der Zivilisation in ihrer Existenz bedroht werden, desto mehr sind Politik und Recht aufgefordert, die Natur vor Raubbau, Verschandelung und Zerstörung zu schützen.

Der Auftrag zu einer effizienten Natur- und Umweltpolitik verdankt sich dabei nicht zuletzt auch einem in der Öffentlichkeit gewachsenen Umweltbewusstsein und einer zunehmenden Wertschätzung von Tieren und Pflanzen um ihrer selbst willen. Natur- und Umweltschutz werden so zu einer öffentlichen Aufgabe, die im Prinzip als gleichwertig mit der Förderung der Wirtschaft und der Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit zu betrachten ist. Und dementsprechend wird dem Umweltrecht ein zunehmend hoher Rang innerhalb des Rechtssystems eingeräumt. Mit der Installierung des Umweltrechts wird nun zugleich auch die Umweltethik aufgewertet, insofern tier- und umweltethische Wertvorstellungen in die Ausformulierung des Umweltrechts einfließen. Die Durchsetzung umweltethischer Forderungen ist in der modernen Gesellschaft fortan an die Ausgestaltung und Wirksamkeit des geltenden Umweltrechts gebunden.

Mittlerweile sind zahllose rechtliche Regelungen entweder unmittelbar umweltrechtlicher Natur oder zumindest von umweltrechtlichen Überlegungen und Bestimmungen mit bestimmt

- etwa die Festlegung von Emissionsgrenzen oder Fischfangquoten,
- die Vergabe von Wasserlizenzen,
- die Freigabe von Flächen zur Bebauung oder landwirtschaftlichen Nutzung,
- die Genehmigung zur Errichtung von Staudämmen, Brücken oder Flugplätzen, zur Veränderung von Flussverläufen (Kanalisation), zur Anlage von Mülldeponien, zur Industrieansiedlung oder Energieerzeugung und vieles mehr.

Fast alle menschlichen Tätigkeiten, die in irgendeiner Weise in die Umwelt oder den Naturhaushalt eingreifen, können daher umweltrechtliche Fragen aufwerfen und umweltrechtliche Regelungen erforderlich machen.

Generell gilt: Politisch-rechtliche Regulierung oder Umweltrecht ist ein wichtiges Instrument für den Schutz der Umwelt im Einklang mit Ökonomie und sozialem Leben. Es ist eine komplexe und ineinander verschränkte Materie von Statuten, Gewohnheitsrecht, Verträgen, Übereinkommen, Verordnungen und Richtlinien, die, sehr weit gesehen, dazu da sind, um die Interaktion der Menschen und die biophysikalische oder sonstige natürliche Umwelt zu regulieren. Zweck der gesetzlichen Vorschriften über den Schutz der Umwelt ist die Verringerung oder Minimierung der Auswirkungen menschlicher Tätigkeiten auf die natürliche Umwelt um ihrer selbst willen und auf die Menschheit an sich.

Die wichtigsten Bereiche des Umweltrechts befassen sich unter anderem mit: Qualitätsverbesserung im Allgemeinen, Qualität des Wassers, globalem Klimawandel, Landwirtschaft, Biodiversität, Artenschutz, Pestizide und gefährlichen Chemikalien, Entsorgung, Sanierung von kontaminierten Böden und der nachhaltigen Entwicklung.

Umweltrecht ist von den Grundsätzen der Umweltbewegung wie wissenschaftlicher Ökologie, Verantwortung für die Natur und der Idee der Nachhaltigkeit beeinflusst. Soweit Umweltschutz ein öffentliches und staatliches Ziel ist, basiert dieses auf verschiedenen umweltpolitischen Prinzipien.

Die gesetzlichen Normen und Regeln können in allgemeine und besondere Umweltbestimmungen aufgeteilt werden. Allgemeine Umweltschutzregelungen sind keinem speziellen Umweltschutzbereich zugeordnet, sondern bereichsübergreifend anwendbar. Besondere Umweltschutzregelungen unterscheiden sich je nach dem Schutzgegenstand bzw. dem jeweiligen Maßnahmenansatz. Dabei kann folgende Orientierung benutzt werden: Umweltschutzregelungen können

- *medial* auf den Schutz verschiedener Umweltmedien (wie Boden, Wasser und Luft) oder
- *kausal* auf den Schutz der Umwelt vor gefährlichen Stoffemissionen bezogen sein; schließlich können sie auch
- *vital* dem unmittelbaren Schutz von Tieren und Pflanzen dienen.

Hinsichtlich des Maßnahmenansatzes kann das Umweltrecht

- *anlagenbezogen* sein (also etwa der Luftreinhaltung, dem Strahlenschutz oder der Energieeinsparung dienen) oder
- *stoffbezogen* sein (Schutz vor gefährlichen Chemikalien; Abfallvermeidung bzw. Abfallentsorgung) oder auch
- *flächenbezogen* sein (zum Zwecke des Gewässerschutzes, der Landschaftspflege oder des Bodenschutzes).

Insofern kein spezielles Umweltgesetzbuch existiert, in dem alle relevanten Umweltschutzfragen auf integrierte Weise behandelt werden, sind von umweltrechtlichen Regelungen verschiedene Rechtsgebiete betroffen: das *Strafrecht* (bzw. Umweltstrafrecht), insofern umweltschädigendes Verhalten unter Strafe gestellt wird, sowie das *Zivilrecht*, in dessen Rahmen Ansprüche auf Schadensersatz geregelt werden, insofern Umweltschädigungen kompensiert werden sollen.

Darüber hinaus kennt das Umweltrecht zahlreiche *Instrumente*, mit deren Hilfe die Ziele des Umweltschutzes erreicht und umweltpolitische Vorgaben effizient umgesetzt werden können. Zu diesen Instrumenten gehören insbesondere:

- Instrumente zur Umweltplanung (vor allem zur Sicherung von Ressourcen bzw. zur Verhinderung ökologischer Risiken)
- Instrumente zur direkten Verhaltenssteuerung (Verbote und Gebote, bestimmte Pflichten, denen umweltrelevante Akteure unterworfen werden);
- Instrumente zur indirekten Verhaltenssteuerung (Einfluss auf die Motivation der umweltrelevanten Akteure);

Auf diese Instrumente wird noch näher eingegangen. Zunächst aber wenden wir uns den Prinzipien zu, auf denen jede Gesetzgebung zum Umweltrecht beruht (bzw. beruhen sollte) und auf die auch das Umweltrecht der EU und allgemein das Umweltvölkerrecht immer wieder Bezug nehmen.

1.2. Grundlagen für politische und rechtliche Maßnahmen

Ziele

- die leitenden Grundsätze für das Umweltrecht sowohl im nationalen und internationalen Rahmen zu unterscheiden und zu erklären,
- die Bedeutung der Begriffe „Nachhaltigkeit“ und „nachhaltige Entwicklung“ im Rahmen des Naturschutzes zu verstehen.

Das wichtige und inhaltlich bedeutsame Umweltrecht muss durch einige hochrangige Prinzipien geleitet werden. Für viele nationale Vorschriften im Bereich des Umweltrechts in der Europäischen Union (wie in Deutschland) bilden vier Grundsätze die Basis für alle Prozesse der Umweltrechtsetzung:

- das Vorsorgeprinzip,
- das Verursacherprinzip,
- das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (in Bezug auf die Integration von Umweltschutz und wirtschaftlicher Entwicklung) und
- der Grundsatz der Zusammenarbeit. Oft werden weitere Grundsätze genannt, die diese vier Prinzipien vervollständigen oder sie in gewisser Hinsicht spezifizieren:
 - Umweltverfahrensrechte
 - gemeinsame, aber differenzierte Verantwortungen
 - internationale und Gerechtigkeit zwischen den Generationen
 - gemeinsame Sorge für die Menschheit
 - Erhaltung der Umwelt als eines gemeinsamen Erbes

Im Folgenden werden wir unseren Fokus auf die vier wichtigsten Grundsätze beschränken.

1.2.1 Vorsorgeprinzip

Dieses Prinzip ist ein ethisches und politisches Prinzip. Es besagt, dass, wenn eine Aktion oder Politik schwerwiegende oder irreversible Schäden für die Öffentlichkeit oder die Umwelt haben könnte, in Ermangelung eines wissenschaftlichen Konsens darüber, ob nicht ein Schaden eintreten könnte, die Beweislast auf diejenigen verlagert wird (Raffensperger / Tickner 1999), die die Verursacher sind. Das Prinzip impliziert, dass es eine Verantwortung gibt, einzugreifen und die Öffentlichkeit dort vor der Exposition von Schäden zu schützen, wo wissenschaftliche Untersuchungen ein plausibles Risiko auch für andere angenommene Ursachen festgestellt haben. Die Schutzmechanismen, die angenommene Risiken mildern, können nur reduziert werden, wenn sich weitere wissenschaftliche Erkenntnisse ergeben, die mit größerem Nachdruck eine alternative Erklärung begründen. In einigen Rechtsordnungen, wie im Recht der Europäischen Union, ist das Vorsorgeprinzip auch ein allgemeines und obligatorisches Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Recuerda 2006).

Es gibt zahlreiche Definitionen des Vorsorgeprinzips. In ihrem Bericht über die Umwelt von 1976 beschreibt z. B. die deutsche Bundesregierung das Vorsorgeprinzip wie folgt: „Die Umweltpolitik wird nicht dadurch begrenzt, dass sie immanente Gefahren abwenden und Schäden beseitigen muss, die bereits eingetreten sind. Vorsorgende Umweltpolitik verlangt außerdem, dass die natürliche Umwelt geschützt und mit Sorgfalt behandelt werden muss. Das Vorsorgeprinzip ist in einer Reihe von

umweltpolitischen Bestimmungen verankert und beinhaltet auch die Schonung von Ressourcen zusätzlich zur Risikovorsorge.“

Das „Wingspread Statement über das Vorsorgeprinzip“ von 1998 fasst das Prinzip so zusammen: „Wenn eine Tätigkeit die menschliche Gesundheit oder die Umwelt zu schädigen droht, sollten Vorsorgemaßnahmen getroffen werden, auch wenn einige der Ursache- und Wirkungsbeziehungen noch nicht vollständig wissenschaftlich etabliert sind.“ (Die Wingspread Konferenz über das Vorsorgeprinzip wurde vom Science and Environmental Health Network einberufen).

Am 2. Februar 2000 stellt die Mitteilung der Europäischen Kommission über das Vorsorgeprinzip fest: „Das Vorsorgeprinzip gilt, wenn die wissenschaftlichen Beweislage nicht ausreicht, unschlüssig oder unsicher ist und eine vorläufige wissenschaftliche Bewertung zeigt, dass es hinreichende Gründe für die Besorgnis gibt, dass die potenziell gefährlichen Auswirkungen auf die Umwelt, die menschliche, tierische oder pflanzliche Gesundheit möglicherweise nicht mit dem hohen Niveau des Schutzes durch die EU in Einklang stehen.“

Es ist wichtig zu betonen, dass, obwohl dieser Grundsatz im Kontext wissenschaftlicher Unsicherheit zu sehen ist, er von seinen Befürwortern nur dann als anwendbar angesehen wird, wenn auf der Grundlage der besten verfügbaren wissenschaftlichen Gutachten anzunehmen ist, dass es guten Grund zu glauben gibt, dass schädliche Auswirkungen auftreten könnten.

Das Vorsorgeprinzip wird am häufigsten im Kontext der Auswirkungen menschlichen Handelns auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit angewandt, weil diese beide komplexe Systeme sind, in denen die Folgen von Handlungen unberechenbar sein können.

Im Hinblick auf die Umweltpolitik besagt das Vorsorgeprinzip, dass die Beweislast für Aktivitäten wie die Freisetzung von Strahlungen, Toxinen oder eine massive Abholzung bei deren Befürwortern liegt. In Bezug auf mögliche Gefahren für die öffentliche Gesundheit sind Fallbeispiele, in denen das Vorsorgeprinzip vertreten worden ist (aber nicht immer akzeptiert): die Kommerzialisierung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln; die Verwendung von Wachstumshormonen in der Rinderzucht, Maßnahmen, um den "Rinderwahnsinn" zu verhindern; gesundheitsbezogene Angaben zu Phthalaten in PVC-Spielzeug und viele andere.

Die Anwendung des Vorsorgeprinzips wird sowohl durch Mangel an politischem Willen wie eine breite Palette von Interpretationen verhindert. Zur Entscheidung, wie der Grundsatz anzuwenden ist, kann eine Kosten-Nutzen-Analyse beitragen, die die Opportunitätskosten des Nicht-Handelns und den Wert der Option des Wartens auf weitere Informationen vor dem Handeln einbezieht. Eine der Schwierigkeiten bei der Anwendung des Prinzips in den modernen politischen Entscheidungsprozessen ist zudem, dass es oft einen nicht reduzierbaren Konflikt zwischen verschiedenen Interessen gibt, so dass die Debatte zwangsläufig politische Eingriffe erfordert.

Es gibt zwei Formen der Anwendung des Vorsorgeprinzips:

- Die *starke Vorsorge* besagt, dass eine Regulierung erforderlich ist, wenn sich eine mögliche Gefahr für die Gesundheit, die Sicherheit oder die Umwelt zeigt, auch wenn die Nachweise spekulativ sind

und selbst wenn die wirtschaftlichen Kosten der Regulierung hoch sind. Eine starke Form des Vorsorgeprinzips zum Beispiel wäre die Anwendung von Maßnahmen, die das Risiko von Umweltschäden durch den Klimawandel dadurch vermindern oder verhindern, dass sie den Fokus auf die Verringerung oder Vermeidung der Emission von Treibhausgasen richten.

- Als *schwache Vorsorge* gilt, dass der Mangel an wissenschaftlichen Erkenntnissen eine Handlung nicht ausschließt, wenn der Schaden ansonsten schwerwiegend und irreversibel wäre. Die Menschen wenden die „schwache“ Vorsorge jeden Tag an und schaffen so oft Kosten, um Gefahren zu vermeiden, die weit davon entfernt sind, sicher einzutreten: Wir wollen auch nicht in mäßig gefährlichen Bereichen zu Fuß bei Nacht gehen, wir trainieren, wir kaufen Rauchmelder und wir schnallen unsere Sicherheitsgurte um.

Bei der Anwendung dieses Prinzips ist es empfehlenswert, dass die Gesellschaft eine minimale Schwelle wissenschaftlicher Gewissheit oder Plausibilität schafft, bevor sie Vorsichtsmaßnahmen einführt. Normalerweise ist keine Untergrenze für die Plausibilität als „Auslösungs“-Bedingung gegeben, so dass jeder Hinweis darauf, ein vorgeschlagenes Produkt oder eine Aktivität könnten der Gesundheit schaden oder die Umwelt ausreicht, um dieses Prinzip anzuwenden. Oft ist die einzige Vorsichtsmaßnahme, die getroffen wird, ein Verbot des Produkts oder der Tätigkeit.

1.2.2 Verursacherprinzip (versus Community-Pays-Prinzip)

Das Verursacherprinzip besagt, dass derjenige, der die Umwelteinwirkung, die die Belastung verursacht, hauptsächlich verantwortlich dafür gemacht wird - materiell und finanziell - zum Schutz der Umwelt, und von ihm wird verlangt, dass er eine solche Einwirkung verhindert, korrigiert oder finanziell ausgleicht. Aber ein Problem stellt sich in Fällen von Altlasten, wenn die Verantwortlichen oft nicht haftbar gemacht werden können, und – im Falle, dass keine andere Partei haftbar gemacht werden kann – wenn die breite Öffentlichkeit die Kosten tragen muss. In solchen Fällen würde das Verursacherprinzip von dem Prinzip ersetzt, dass die Gemeinschaft die Kosten tragen muss.

Im Umweltrecht tritt das Verursacherprinzip in Kraft, um die verantwortliche Partei für die Verursachung der Verschmutzung und für die Zahlung des Schadens heranzuziehen, der der natürlichen Umwelt zugefügt wurde. Dieses Prinzip wird sogar als regional üblicher Brauch angesehen wegen der starken Unterstützung, die es in den meisten Organisationen für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und den Ländern der Europäischen Gemeinschaft (EG) erhalten hat. Im internationalen Umweltrecht wird es im Grundsatz 16 der „Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung“ erwähnt.

Die auf dem „der Verursacher-zahlt-Prinzip“ aufbauende Umweltpolitik, wie zum Beispiel die Ökosteuer, schreckt ab und reduziert wesentlich den Ausstoß von Treibhausgasen, wenn sie von einer Regierung in Kraft gesetzt wird.

Dass der Verursacher zahlt, ist auch als "Erweiterte Verschmutzer-Verantwortung" (EPR) bekannt. Dies ist ein Konzept, das wahrscheinlich erstmals von der schwedischen Regierung im Jahre 1975 beschrieben wurde. EPR soll versuchen, die Verantwortung im Umgang mit Abfällen von den

Regierungen (und damit Steuerzahlern und Gesellschaft insgesamt) auf diejenigen zu verlagern, die diese produzieren.

Die OECD definiert EPR als „ein Konzept, bei dem die Hersteller und Importeure von Produkten ein erhebliches Maß an Verantwortung für die Umweltauswirkungen ihrer Produkte durch den gesamten Produkt-Lebenszyklus tragen sollten, einschließlich der vorgelagerten Auswirkungen bei der Auswahl der Materialien für die Produkte, die Auswirkungen von Herstellern im Produktionsprozess selbst und auch den nachgelagerten Auswirkungen aus der Nutzung und bei der Entsorgung der Produkte. Die Hersteller akzeptieren ihre Verantwortung bei der Gestaltung ihrer Produkte, um die Umwelteinwirkungen aus deren Lebenszyklus zu minimieren, und durch die Übernahme rechtlicher, physischer oder sozio-ökonomischer Verantwortung für die Umwelteinwirkungen, die nicht durch das Produktdesign eliminiert werden können.“

1.2.3 Das Prinzip der Nachhaltigkeit (nachhaltige Entwicklung)

Ein weiteres wichtiges Prinzip ist das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, das als eine Instanz der Anwendung des Vorsorgeprinzips auf Ressourcen verstanden werden kann. Dieser Grundsatz ist ein Muster für die Ressourcennutzung, der darauf abzielt, die menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen, während zugleich die Erhaltung der Umwelt gewährleistet ist, so dass diese Ziele nicht nur in der Gegenwart, sondern auch für künftige Generationen erfüllt werden können. Der Begriff wurde von der Brundtland-Kommission gebraucht und erwies sich als die am häufigsten zitierte Definition der nachhaltigen Entwicklung, als eine Entwicklung, die „die Bedürfnisse der Gegenwart befriedigt, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zur Befriedigung ihrer eigenen Bedürfnisse zu gefährden.“ (United Nations 1987 ; vgl. Smith / Rees 1998)

Nachhaltige Entwicklung verbindet die Sorge um die Tragfähigkeit der natürlichen Systeme mit den sozialen Herausforderungen der Menschheit. Bereits in den 1970er Jahren wurde der Begriff „Nachhaltigkeit“ eingesetzt, um eine Wirtschaft „im Gleichgewicht zu beschreiben, mit grundlegenden ökologischen Unterstützungssystemen“ (Stivers 1976). Ökologen haben auf die „Grenzen des Wachstums hingewiesen“ (Meadows et al. 1971) und die Alternative einer „steady state economy“ präsentiert (Daly 1973), um ökologische Anliegen anzusprechen. Das Konzept hat die Vorstellungen von schwacher Nachhaltigkeit, starker Nachhaltigkeit und tiefer Ökologie einbezogen. Nachhaltige Entwicklung richtet sich nicht ausschließlich auf Umweltfragen.

Nach Hasna ist Nachhaltigkeit ein Prozess, der eine die Entwicklung aller Aspekte des menschlichen Lebens betreffende Erhaltung beschreibt. Sie bedeutet die Lösung des Konflikts zwischen den verschiedenen konkurrierenden Zielen und beinhaltet die gleichzeitige Verfolgung von wirtschaftlichem Wohlstand, Umweltqualität und sozialer Gerechtigkeit, die berühmt sind als drei Dimensionen mit der daraus resultierenden Vektor-Technologie; und somit ist es ein sich ständig weiterentwickelnder Prozess (Hasna 2007).

Nachhaltige Entwicklung ist ein eklektisches Konzept, weil es ein breites Spektrum von Ansichten beschirmt. Das Konzept hat Vorstellungen von schwacher Nachhaltigkeit, starker Nachhaltigkeit und

tiefer Ökologie einbezogen. Unterschiedliche Konzeptionen zeigen auch eine starke Spannung zwischen Ökozentrismus und Anthropozentrismus. Das Konzept bleibt schwach definiert und enthält eine große Menge Debatten um seine genaue Definition.

Gerade die ökologische Nachhaltigkeit ist der Prozess der Herstellung sicherer aktueller Prozesse der Interaktion mit der Umwelt, die mit der Idee verfolgt werden, den Schutz der Umwelt als möglichst unberührte Natur auf ein ideales Verhalten hin zu realisieren. Eine „nicht nachhaltige Situation“ tritt auf, wenn natürliches Kapital (die Summe der Natur-Ressourcen) schneller verbraucht wird als es wieder aufgefüllt werden kann. Nachhaltigkeit erfordert, dass menschliche Aktivitäten Naturressourcen nur in dem Ausmaß verbrauchen, in dem diese natürlich wieder hergestellt werden können. Von Natur aus ist das Konzept der nachhaltigen Entwicklung mit dem Begriff der Tragfähigkeit verflochten. Theoretisch ist die langfristige Folge der Umweltzerstörung die Unfähigkeit, menschliches Leben zu erhalten. Eine wesentliche Verschlechterung auf globaler Ebene könnte sogar das Aussterben der Menschheit bedeuten.

Die Debatte über nachhaltige Entwicklung beruht auf der Annahme, dass Gesellschaften drei Arten von Kapital (wirtschaftliches, soziales und natürliches) organisieren, die nicht substituierbar sind und deren Konsum irreversibel sein könnte (Dyllick / Hockerts). Daly (1973, 1991) zum Beispiel verweist auf die Tatsache, dass natürliches Kapital nicht notwendigerweise durch ökonomische Kapital ersetzt werden kann. Zwar ist es möglich, dass wir einige Möglichkeiten finden können, um die natürlichen Ressourcen zu ersetzen, es ist aber viel unwahrscheinlicher, dass diese jemals in der Lage sein werden, Ökosystem-Dienstleistungen wie den Schutz der Ozonschicht oder die das Klima stabilisierende Funktion des amazonischen Regenwalds zu ersetzen. In der Tat sind natürliches Kapital, soziales Kapital und ökonomisches Kapital oft Komplementaritäten. Ein weiteres Hindernis für die Austauschbarkeit liegt auch in der Multifunktionalität vieler natürlicher Ressourcen. Wälder zum Beispiel versorgen nicht nur mit dem Rohstoff für die Papierherstellung (dieser kann ganz leicht ausgetauscht werden), sondern sie erhalten auch die biologische Vielfalt, regulieren den Fluss des Wassers und zu absorbieren CO₂. Ein weiteres Problem der Verschlechterung des natürlichen und sozialen Kapitals liegt in ihrer partiellen Irreversibilität. Der Verlust der Artenvielfalt, zum Beispiel, wird oft endgültig. Das Gleiche kann für die kulturelle Vielfalt eintreten. Zum Beispiel sinkt mit schnell fortschreitender Globalisierung die Zahl der indigenen Sprachen in alarmierenden Raten. Darüber hinaus kann die Erschöpfung des natürlichen und sozialen Kapitals nicht-lineare Folgen haben. Der Verbrauch natürlichen und sozialen Kapitals mag keine feststellbaren Auswirkungen haben, bis ein bestimmter Schwellenwert erreicht wird. Ein See kann zum Beispiel die Aufnahme von Nährstoffen für eine lange Zeit absorbieren und dabei tatsächlich seine Produktivität erhöhen. Sobald jedoch ein gewisses Maß an Algen erreicht ist, bewirkt der dann eintretende Mangel an Sauerstoff, dass das Ökosystem des Sees plötzlich zusammenbricht.

1.2.4 Prinzip der Zusammenarbeit

Der Grundsatz der Zusammenarbeit unterstreicht, dass der Umweltschutz in der Verantwortung der gesamten Gesellschaft und nicht nur des Staates liegt: Dementsprechend sind alle Teile der Gesellschaft

und des Staates aufgefordert zusammenzuarbeiten. Der Grundsatz der Zusammenarbeit ist das schwächste im klassischen Dreiklang von ökologischen Prinzipien, der kaum den Anforderungen gerecht werden kann, wie sie ein Leitprinzip des Gesetzes erfordert.

1.2.5 Andere Prinzipien

Abgesehen von diesen vier Grundprinzipien gibt es eine Reihe weiterer leitender Grundsätze für das nationale und internationale Umweltrecht, wie etwa das „großväterliche“ Prinzip oder den Grundsatz, dass Handlungen nicht zu einer signifikanten Verschlechterung der Umweltbedingungen führen dürfen. Last but not least müssen wir das Prinzip des grenzüberschreitenden Umweltschutzes erwähnen: Dieses Prinzip spiegelt die Einsicht, dass Umweltprobleme nicht an nationalen Grenzen Halt machen. Dieses Prinzip leitet zum Beispiel vielfach die Wasser-Rahmenrichtlinie, die auf die grenzüberschreitende Bewirtschaftung der Wasserressourcen in natürlichen Einzugsgebieten abstellt. Nationales wie internationales Umweltrecht beruhen häufig auf den genannten Grundsätzen. Dies ist wichtig, weil viele Umweltprobleme grenzüberschreitende Probleme sind, wie Klimawandel, Luft- und Meerwasserverschmutzung.

1.3 Regulierung des Umweltverhaltens

Ziele

Nach Abschluss dieser Lektion sollte man

- die Bedeutung eines angemessenen „ökologischen Verhaltens“ im Sinne des Umweltrechts einschätzen,
- die Unterschiede zwischen direkter und indirekter Regulierung der ökologischen Verhaltens diskutieren,
- die Anwendbarkeit der verschiedenen zur Verfügung stehenden Instrumente von Umweltpolitik, Politik und -recht zur Regulierung des Umweltverhaltens herausarbeiten können.

1.3.1 Instrumente zur Durchsetzung der Umweltpolitik (Umweltplanung)

Umweltpolitik hat sich in den Industrieländern vor allem als Reaktion auf ein hohes, umweltintensives Industriewachstum zu Beginn der 1970er Jahre als ein spezielles Regierungsressort herausgebildet. Zunächst beschränkte sie sich in der Hauptsache auf die Tätigkeit des Staates selbst. Doch werden inzwischen mehr und mehr auch andere umweltrelevante Akteure (so genannte „stakeholders“) in die umweltpolitische Verantwortung gezogen. Insbesondere spielt die Eigenverantwortlichkeit der Verursacher von (potenziellen) Umweltproblemen eine immer gewichtigere Rolle. Hinzu kommt das Erfordernis, auch in anderen Ressorts umweltpolitische Ziele und Strategien zur Geltung zu bringen: wie etwa in der Energie-, Verkehrs-, Industrie-, Agrar- oder Baupolitik. „Harte“ umweltpolitische Instrumente (wie Gesetze und Verordnungen) stehen hier neben „weichen“ Methoden der Verhaltenssteuerung.

Neben dem Umweltrecht bildet die Umweltplanung das zentrale Instrumentarium der Umweltpolitik, insofern Umweltpolitik nicht nur als ordnende, sondern auch als gestaltende Politik wirken will. Die Umweltplanung kann dabei verstanden werden als die Erarbeitung nachhaltiger Umweltstrategien, die es ermöglichen sollen, raum- und/oder sektorbezogene Umweltschutzziele innerhalb eines bestimmten Zeitraums zu erreichen: z. B. die Senkung von CO₂-Emissionen um 25% innerhalb der nächsten zehn Jahre. Hier spielte die Verabschiedung nationaler Umweltpläne in den 1980er Jahren in Dänemark, den Niederlanden und Finnland eine Vorreiterrolle. Wir wollen daher im Folgenden zunächst auf die Möglichkeiten der Umweltplanung näher eingehen.

Für die Durchsetzung der umweltpolitischen Grundsätze und Ziele sind zwei Instrumente in den Rechtsrahmen vieler Staaten innerhalb der EU eingefügt worden:

- (1.) Verschiedene Arten von Umweltplanung und
- (2.) Verschiedene Maßnahmen zur Regulierung des Umweltverhaltes

Umweltplanung ist ein wichtiges Instrument vorsorgenden Schutzes. Diese Planung erfolgt wie in einem mehrstufigen Prozess, in dem die aktuelle Situation registriert und zukünftige Entwicklungen und Konflikte der Ziele und Interessen vorhergesagt werden.

Die Pläne können die Form von Gesetzen haben, gesetzlichen Vorschriften, Statuten, Verwaltungsvorschriften oder Verwaltungsakten, die jeweils unterschiedliche rechtliche Folgen haben. Darüber hinaus kann Umweltplanung umfassende Planung- und Fachplanungen beinhalten.

Zwei Formen der Umweltplanung sind dominant:

(A) *Umfassende Planung*: Die Aufgabe der umfassenden Planung für die Umwelt ist zu bestimmen, wobei Zukunftsvoraussicht betrieben wird, Landnutzung für Wohn-, Wirtschafts-, und Freizeitwecke für einen bestimmten Bereich, unabhängig von jedem konkreten Projekt und nicht auf eine bestimmte Branche beschränkt.

(B) *Sektorale Planung*: Im Gegensatz dazu dienen Umweltfachplanungen dazu, Pläne zum Schutz der Umwelt zu erstellen; es sind vor allem die Landschaftspläne, Luftreinhaltepläne, Lärmschutzpläne, Wasserschutzpläne und Abfallwirtschaftspläne, die alle zusätzliche Durchsetzungsmaßnahmen erfordern.

Ein weiteres wichtiges Instrument die umweltpolitischen Anforderungen durchzusetzen, ist die „Umweltverträglichkeitsprüfung“ (UVP). Das primäre Ziel dieses Instruments ist, die Verwaltung rechtzeitig und umfassend über die Umweltauswirkungen ökologisch bedeutsamer Projekte zu informieren. UVP ist zu erkennen, zu beschreiben und alle direkten und indirekten Auswirkungen eines geplanten Vorhabens auf die Umwelt, einschließlich der ökologischen Wechselwirkungen, rechtzeitig zu beurteilen, so dass der Erlass von Sicherungsmaßnahmen, quer durch alle Medien und Branchen wie der Einbeziehung der Öffentlichkeit gewährleistet ist.

1.3.2 Instrumente zur Regulierung des ökologischen Verhaltens

Umweltverhalten ist vielleicht das wichtigste Ziel für die Umweltpolitik und Bildung. Es gibt einige Instrumente zur Regulierung des ökologischen Verhaltens. Man muss zwischen direkten und indirekten Formen der Regulierung zu unterscheiden:

(1) Direkte Steuerung des Verhaltens

Direkte Steuerung des Verhaltens bezieht sich auf rechtliche Maßnahmen, die dafür entwickelt werden, unmittelbar auf das Umweltverhalten einzuwirken. Das „klassische“ Instrument dieser Art ist das Umweltschutzordnungsrecht, das aus Polizei- und Ordnungsrecht entstammt und in der Regel die Nichteinhaltung von Sanktionen bestraft. Dementsprechend stehen Maßnahmen mit nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt unter administrativer Kontrolle, die durch rechtliche Anforderungen gekennzeichnet ist wie Anmeldung, Registrierung, Konzessions-, Bewilligungs-, Genehmigungs- und andere Verfahren, um die Erlaubnis zu gewähren, diese Tätigkeit auszuüben. Darüber hinaus wird auch von der direkten Regulierung durch ausdrückliches (absolutes) Verbot oder die Anforderung eines bestimmten Verhaltens durch Gesetz Gebrauch gemacht.

Folgende Formen oder Instrumente der direkten Regulierung des Verhaltens existieren:

(a) Es gibt absolute gesetzliche Verbote (z. B. in Deutschland im Bundesnaturschutzgesetz/ Federal Nature Protection Act, § § 32), die direkt bestimmtes Verhalten mit nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt verbieten. Doch der Gesetzgeber setzt sich nur selten mit Maßnahmen dieser Art auseinander.

(b) Im Gegensatz dazu sind Erlaubnisverfahren das wichtigste Instrument im aktuellen Umweltordnungsrecht in vielen europäischen Staaten. Projekte, die genehmigungspflichtig sind, sind strikt verboten, solange sie nicht erlaubt worden sind. Das Errichten oder Betreiben einer Anlage mit Umwelteinwirkung, die Umweltmedien benutzt oder die Herstellung und die Verbreitung von gewissen Produkten – sie alle können von einer Erlaubnis abhängig gemacht werden. Insofern ist eine Genehmigung ein konstitutiver Verwaltungsakt, als er dem Kläger das Recht einräumt, rechtmäßig einer sonst verbotenen Tätigkeit nachzugehen.

(c) Umweltrecht umfasst eine Reihe von so genannten „ökologischen Verpflichtungen“: In dieser Hinsicht sind grundlegende ökologische Verpflichtungen von besonderer Bedeutung. Sie erlegen bestimmte Verpflichtungen entweder auf alle oder auf eine bestimmte Gruppe von Menschen. Normalerweise beinhalten diese Grundpflichten präventive und Vorsorgemaßnahmen, vor allem hinsichtlich der Erhaltung der Ressourcen (wie Wasser oder Boden). Abgesehen von diesen grundlegenden Verpflichtungen gibt es zahlreiche Nebenpflichten, die der Umwelt nutzen können, wie die Förderung und Durchführung von Verpflichtungen, Überwachungs- und Schutzpflichten, Pflichten zu kooperieren und kontinuierlich Informationen preiszugeben und organisatorische Verpflichtungen, bestimmte Aktionen zu tolerieren.

(2) Indirekte Regulierung des Verhaltens

Indirekte Regulierung des Verhaltens beruht nicht auf Normen, die ein bestimmtes Verhalten veranlassen, sondern zielt darauf, die Motivation des Adressaten zu beeinflussen: Anreize für umweltfreundliches Verhalten werden vorgesehen, wobei ein gewisses Ermessen dem Adressaten

überlassen bleibt. Zusätzlich zu Informationsinstrumenten gibt es Mittel der indirekten Verhaltensregulierung, insbesondere auch ökonomische Instrumente, wie z. B. Abgabenzertifikate und Subventionen.

- (a) *Information, Appelle und Warnungen.* Nach dem deutschen Umweltinformationsgesetz von 1994 wird freier Zugang zu Umweltinformationen als ein Mittel zur „Schärfung des Bewusstseins von Bürgern und Behörden für die Bedürfnisse des wirksamen Schutzes der Umwelt“ vorgesehen. Die Mittel zur Stärkung des Umweltbewusstseins reichen von politischen und moralischen Appellen bis zu Warnungen, Empfehlungen und anderen Formen der Information, wie Etiketten, Produkt- und Verbrauchsinformationen etc.
- (b) *Abgaben.* Das wichtigste Mittel, um indirekt Verhalten regulieren, sind Umweltabgaben. Sie wirken wie ein „Preisschild“ auf die Nutzung der Umwelt und überlassen es den Marktteilnehmern zu entscheiden, ob und wie sie auf ihre individuellen Kosten-Nutzen-Analysen reagieren. - In der Praxis stellt sich aber die Unfähigkeit, gerade das Verhalten über Umweltabgaben zu beeinflussen, als Problem: Wenn sie zu niedrig angesetzt sind, werden sich die Verursacher für die Zahlung der Abgabe entscheiden statt ihr umweltschädliches Verhalten gegenüber der Umwelt zu verändern. Bei Abgaben, die zu hoch eingestellt sind, können diese die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit behindern.

Zum Beispiel werden folgende umweltrelevante Kosten in Deutschland derzeit erhoben:

- Abwasser-Gebühren
- Ausgleichsabgaben unter Naturschutz Recht und Waldschutzgebühren in verschiedenen deutschen Ländern
- Wasserentnahme Gebühren in einigen deutschen Bundesländern („Wasser-Pfennig“)
- Gebühren für den Transport von Abfällen, (Verbraucherrecht)

Umweltabgaben können als Steuern, Gebühren und Beiträge für Leistungen anfallen und als Sonderabgaben.

- (c) *Die Gewährung von Leistungen für die Nutzer* von umweltfreundlichen Produkten ist eine andere Art der Gestaltung wirtschaftlicher Instrumente. „Vorteile für die Nutzung“ bezieht sich auf Vorschriften, die allgemeine Beschränkungen für die Verwendung umweltschädlicher Produkte lockern oder anheben, wenn es für diese Produkte als wünschenswert angesehen wird, bestimmte Standards einzuhalten, obwohl diese Standards nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Auf diese Weise soll ein solches Produkt umweltfreundlicher werden als andere der gleichen Art. Obwohl dieses Instrument keine finanziellen Anreize einbezieht, sind mittel- und langfristige Veränderungen im Konsumverhalten zu erwarten, die dazu führen können, dass ökologisch schädliche Produkte aus dem Markt gedrängt werden können.
- (d) *Subventionen:* Die finanzielle Unterstützung ist eine Form indirekter Verhaltensregulierung. Subventionen sind monetäre oder nicht monetäre Leistungen, die vom Staat gewährt werden, ohne

dass ein Produkt oder eine Dienstleistung als Gegenleistung vorgesehen wird. – Subventionen werden in der Regel mit Skepsis betrachtet, da sie als anfällig für Missbrauch gelten und dafür, die Kostenbelastung des Umweltschutzes der allgemeine Öffentlichkeit aufzubürden. Auf EU-Ebene gibt es eine Tendenz, dass Umweltschutzsubventionen zurückgeschnitten werden sollen.

- (e) *Umweltzertifikate*: Die Idee der Umwelt-Zertifikate basiert auf einer Markt kompatiblen Form der Quantitätskontrolle durch den Staat. Zertifikat basierte Systeme gehen nicht von Preisen als Ausgangspunkt aus, sondern definieren einen zulässigen Wert für eine bestimmte künftige Nutzung der Umwelt in quantitativer Hinsicht, so dass dies zur Bildung von Verfahrensverbesserungen auf dem Markt führt. Dieses Instrument wurde für den Klimaschutz nach dem Kyoto-Protokoll eingesetzt. Die zugeteilten Emissionsrechte gewähren dem Inhaber das Recht, die Umwelt (nur) zu einem gewissen Grad verschmutzen. Sollte der Inhaber die Umwelt zu einem geringeren Grad als erlaubt verschmutzen, kann er die ungenutzten Verschmutzungszertifikate an andere Verursacher verkaufen. Unternehmen können damit entweder eine Verringerung der Emissionen aus ihren Anlagen wählen oder zusätzliche Emissionsrechte von anderen Unternehmen erwerben, denen es gelungen ist, die Emissionen zu geringeren Kosten zu reduzieren. – Die weitere Erfahrung wird zeigen, ob dieses Instrument tatsächlich bei der Verringerung der Treibhausgasemissionen erfolgreich sein wird.

Ökonomische Instrumente werden immer wichtiger als Ergänzung zum Umweltordnungsrecht. Es gibt keine einheitliche Antwort auf die Frage, was eigentlich die „richtige“ Wahl der Instrumente ist, um auch ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen ökologischen Interessen der Benutzer, den Interessen der betroffenen Nachbarn, den Interessen der Allgemeinheit und dem Schutz der Umwelt zu erreichen. Gesetzgeber und Verwaltungen sind damit letztlich gezwungen, sich auf Versuch und Irrtum bei der Erzielung einer angemessenen Entscheidung berufen.

2. Internationales Umweltrecht

2.1 Grundprinzipien des internationalen Umweltrechts

Der Schutz der Umwelt wird immer wichtiger für das moderne Völkerrecht und es braucht immer mehr Raum darin. Der Schutz der natürlichen Ressourcen ist zu einer zentralen Aufgabe des internationalen Rechts geworden. Der Grund dafür ist, dass die Bedrohung und Zerstörung unserer natürlichen Ressourcen ohne eine verstärkte Zusammenarbeit nicht mehr aufzuhalten sind. Somit sind auch die Verschmutzung der Atmosphäre und der Ozeane, die globale Erwärmung, der Ozonabbau, der schnelle Verlust an biologischer Vielfalt und die Bedrohungen durch sehr riskante Aktivitäten Gegenstand internationaler Verträge geworden. Die Themen und die Inhalte, wie der Schutz des Klimas und der Artenvielfalt werden mehr und mehr als "gemeinsames Anliegen der Menschheit" betrachtet. Ziel ist ein wirksamer Schutz der unteilbaren Umweltgüter, der nicht mehr allein innerhalb der staatlichen Souveränität Zonen erreicht werden kann. Das gleiche gilt für grenzüberschreitende Umweltauswirkungen, die ebenfalls eine internationale Zusammenarbeit erfordern. Außerdem kann

auch die Globalisierung der Wirtschaft kann dazu beitragen, negative Umwelteinwirkungen zu verstärken, beispielsweise durch wachsenden internationalen Warentransport.

Aus diesen verschiedenen möglichen Gefahren für die Umwelt ergeben sich auch verschiedene Aufgaben für das internationale Umweltrecht. Voraussetzung hierfür ist ein Rahmen für die internationale Zusammenarbeit. Die Kooperation zur Schaffung eines solchen Rahmens internationaler Regeln in internationalen Verträgen bildet den Kern des internationalen Umweltrechts. Allerdings gibt es wichtige Bestimmungen dieser internationalen Regelungen auch in anderen Bereichen, wie dem internationalem Wirtschaftsrecht oder im Kontext der Menschenrechte. So gibt es keine klar unterscheidbare Zuständigkeit für das "internationale Umweltrecht", auch wenn die Begriffe zu den Normen des Umweltschutzes im internationalen Recht auf gemeinsamen Grundsätzen und Konflikten basieren.

Die historischen Wurzeln des internationalen Umweltrechts datieren sehr weit zurück. Aber einen ersten Aufschwung markiert den Erdgipfel in Stockholm im Jahr 1972 mit seiner Erklärung von Stockholm. Seinem Prinzip sind 21 Staaten verpflichtet - trotz deren grundlegenden Souveränität über ihre eigenen natürlichen Ressourcen -, um sicherzustellen, dass die Aktivitäten im Rahmen ihrer Zuständigkeit oder unter ihrer Kontrolle keine Umweltschäden in anderen Staaten verursachen. Darüber hinaus wurde das "United Nations Environment Program" (UNEP) auf der Konferenz in Stockholm begründet. Dieses Programm spielt eine wichtige Rolle bei der Initiierung und Verhandlung von vielen regionalen und globalen Umweltabkommen.

Einen weiteren speziellen Aufschwung hat diese Entwicklung durch die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio im Jahr 1992 genommen. Seither gilt das Prinzip der gemeinsamen, aber differenzierten Verantwortung von Industrie- und Entwicklungsländern für den Schutz der Umwelt, das in allen entsprechenden Dokumenten verankert ist. Die internationale Referenz wird angegeben, wenn der grenzüberschreitende Charakter der hohen Umweltbelastung offensichtlich ist. Einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Umweltprobleme sollte die Schaffung einer UN-Kommission zur Koordinierung einer nachhaltigen Entwicklung im Zusammenhang mit internationalen Aspekten der Nachhaltigkeit leisten. Zum Teil wird eine Verbindung zwischen dem Schutz der Menschenrechte und der Umwelt gesehen, so in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Afrikanischen Charta der Menschenrechte und der Völker (Art. 24) sowie dem Zusatzprotokoll zur amerikanischen Menschenrechtskonvention (Art. 11). Die Bereiche der Menschenrechte und des Umweltschutzes charakterisieren das neue "öffentliche" internationale Recht. Allerdings hat sich die gezielte globale Partnerschaft bisher als wenig rentabel erwiesen. Dies kann man aus dem "Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung" aus dem Jahr 2002 in Johannesburg ersehen sowie aus dem Rio + 20-Gipfel 2012 in Brasilien. Ob der Vertrag von Paris 2015 eine Wende zum Besseren bringt, bleibt von allen Parteien trotz der allgemeinen Vereinbarung noch zu sehen. Die Ergebnisse und Vereinbarungen können nicht sanktioniert werden, sondern hängen vom guten Willen und der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Lage jedes einzelnen Landes ab. Sie können von den

Parlamenten jeweils unterschiedlich gestaltet oder von den Gerichten der Länder in ihrer nationalen Umsetzung aufgehoben werden.

2.2 Das Völkergewohnheitsrecht

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das internationale Umweltrecht der Körper des internationalen Rechts ist, soweit es den Schutz der globalen Umwelt betrifft. Ursprünglich war es mit dem Prinzip verbunden, das besagt, dass die Staaten nicht ihr Gebiet in einer solchen Art und Weise nutzen dürfen, dass dadurch das Gebiet anderer Staaten verletzt wird. Inzwischen hat sich das internationale Umweltrecht durch eine Vielzahl von rechtlich bindenden internationalen Abkommen erweitert. Diese umfassen eine Vielzahl von Bereichen, die potenzielle Probleme haben, von Land-, Meeres- und Luftverschmutzung bis zum Schutz der Tierwelt und dem der Artenvielfalt.

Die wichtigsten Momente in der Entwicklung des internationalen Umweltrechts sind:

- Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die menschliche Umwelt (UNCHE) in Stockholm, Schweden, von 1972
- die Veröffentlichung des Brundtland-Berichts 1987, Unsere gemeinsame Zukunft, die den Begriff "nachhaltige Entwicklung" geprägt hat
- Die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (UNCED) von 1992, als Erdgipfel bekannt, in Rio de Janeiro, Brasilien

Als Kernprinzip des Umweltrechts der Nationen wurde auf der Stockholmer Konferenz im Jahr 1972 festgelegt, dass die Staaten nicht nur berechtigt sind, ihre eigenen Ressourcen zu nutzen, sondern dass es auch ihre Aufgabe ist sicherzustellen, dass die Maßnahmen, die ihren Ursprung in ihrem Hoheitsgebiet haben, keinen Schaden für die Umwelt in anderen Staaten verursachen. Diese Politik ist heute bekannt als "Völkergewohnheitsrecht". Dieses Recht enthält alle Normen und Regeln, denen die Länder als eine Art Gewohnheitsrecht folgen, und sie sind so weit verbreitet, dass sie alle Staaten der Welt binden. Wann ein Prinzip Gewohnheitsrecht wird, ist nicht immer eindeutig und Staaten, die dadurch nicht gebunden werden wollen, erheben viele Gegenargumente.

Beispiele des internationalen Gewohnheitsrechts, die relevant für die Umwelt sind, beinhalten

- die Pflicht, andere Staaten unverzüglich über Notfälle in Umweltbereichen und durch Umweltschäden zu warnen, denen sie oder ein anderer Staat oder Staaten ausgesetzt sein können
- Grundsatz 21 der Erklärung von Stockholm ("gute Nachbarschaft").

Doch eine Verpflichtung des Staates zu bestimmten Aktionen (zum Beispiel ein Verbot von grenzüberschreitenden Umweltschäden) kann nicht aus dem Völkergewohnheitsrecht abgeleitet werden; höchstens gibt es eine Sorgfaltspflicht einzuhalten, die in der Regel zwischen den Staaten besteht (s. Simonis 2003: 227). Trotz dieser eindeutigen Schwächen können wir davon ausgehen, dass das internationale Umweltrecht immer größere Bedeutung gewinnen wird. Dies wird letztlich davon

abhängen, inwieweit die in der Stockholmer Erklärung von 1972 ausgesprochenen Grundsätze tatsächlich in länderübergreifende Vorgaben umgesetzt werden können. Eine besondere Rolle in diesem Prozess wird auch durch Konzept "des gemeinsamen Anliegens der Menschheit" spielen, was bisher auf den Klimaschutz und die biologische Vielfalt beschränkt wurde. Und die UN-Rahmenkonvention zum Klimawandel (UNFCCC), der internationale Vertrag, der auf dem Erdgipfel 1992 geschaffen wurde, könnte schließlich dazu führen, dass die Länder ihre Verpflichtungen gegenüber den globalen Umweltproblemen ernster nehmen, insbesondere im Hinblick auf die Nord-Süd-Beziehungen.

2.2.1 Grundsätze des internationalen Umweltrechts

Das Verletzungsverbot

Staaten dürfen ihr eigenes Hoheitsgebiet unter ihrer Souveränität nutzen. Jedoch wird dieses Prinzip nun in dem Maße eingeschränkt, dass das eigene Gebiet nicht so genutzt werden, dass andere Staaten erheblich geschädigt werden. Eine richtungweisende Entscheidung wurde bereits im Jahre 1938 im Hinblick auf das internationale Umweltrecht gefällt – der berühmte Trail Smelter Case. Es ging um die Schwefeldioxidemissionen aus einer nahe gelegenen Schmelze in Kanada. Diese Emissionen hatten zu Missernten auf dem Territorium der Vereinigten Staaten geführt. Das Schiedsgericht stellte fest, dass kein Staat das Recht hat, nach den Regeln des Völkerrechts oder den Vereinigten Staaten, sein Territorium so zu benutzen, dass das Gebiet eines anderen Staates durch Emissionen beeinträchtigt wird; weder durch Schäden am Eigentum noch an Personen. Es muss jedoch ein schwerer Fall sein und der Schaden muss in vollem Umfang nachgewiesen werden.

Dieses Verbot von Schäden an anderen Staaten hat mittlerweile eine umfangreiche Entwicklung durchgemacht. Außerdem sollen auch Bereiche abgedeckt werden, die nicht zu einem Staat gehören (sog. Staat Blanks). Dies gilt zum Beispiel für die Antarktis, die hohe See (Art. 192 ff., 194 UNCLOS) und den Weltraum. Dies basiert auf Prinzip 21 der Stockholmer Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die menschliche Entwicklung aus dem Jahr 1972. Darin heißt es, dass es "das souveräne Recht der Staaten ist, ihre Ressourcen ihrer eigenen Umweltpolitik gemäß zu nutzen und sicherzustellen, dass sie ihrer Verantwortlichkeit nachkommen, dass die Aktivitäten im Rahmen ihrer Gerichtsbarkeit oder Kontrolle nicht Schäden an der Umwelt in anderen Staaten oder Gebieten außerhalb der nationalen Hoheitsgebiete verursachen".

Verantwortung der Staaten und internationalen Umweltrecht

Obwohl damit eine grundsätzliche Klärung in Bezug auf Umweltschäden, die durch Staaten verursacht werden, gegeben ist, bleiben noch viele Fragen ungelöst. Dies ist der Fall für den Haftungsmaßstab, den Umfang und die Reichweite des internationalen Vorsorgeprinzips und für die Anforderungen an den Nachweis des Schadens. Strenge Haftungsfälle sind selten, vor allem, wenn es vorher zu vertraglichen Vereinbarungen gekommen war. Ein Beispiel ist die Herstellung von Objekten im Raum (Art. II-Übereinkommen über die internationale Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände). Abgesehen von der Problematik der Durchsetzung in der internationalen Arena ohne militärische Mittel gilt die bestehende Haftung nur in engen Grenzen. Wenn Umweltschäden durch das Zusammenwirken

vieler verursacht werden, sowohl private als auch staatliche Unternehmen, ist es schwierig, diese einzelnen Schädiger zuzuschreiben und sie für die Haftung in Anspruch zu nehmen (Beispiel: Ozonloch).

Das Verursacherprinzip im Völkerrecht

Ein wichtiges wirtschaftliches und rechtliches Prinzip besteht darin, dass der Verursacher grundsätzlich die Kosten der Verschmutzung (Grundsatz 16 der Erklärung von Stockholm) tragen sollte. Dieses Prinzip prägt vor allem die zivilrechtliche Haftung für gefährliche Tätigkeiten. Das ist ein allgemeiner Grundsatz des internationalen Umweltrechts nach der Präambel des Übereinkommens über grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen (Präambel des Übereinkommens über grenzüberschreitende Auswirkungen von Industrieunfällen).

Das Vorsorgeprinzip im internationalen Umweltrecht

"Um die Umwelt zu schützen, legen Staaten das Vorsorgeprinzip weit und entsprechend ihren Fähigkeiten aus. Gibt es das Risiko einer schweren und irreversiblen Schädigung, ist der Mangel an wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund für den Aufschub kostenwirksamer Maßnahmen, um Umweltschäden zu verhindern." In dieser Form wird das Vorsorgeprinzip auf internationaler Ebene als Grundsatz 15 der Rio-Erklärung formuliert. Dieses Prinzip lässt sich in einer Fülle von Konventionen und Erklärungen finden, wie in den Präambeln des Wiener Übereinkommens zum Schutz der Ozonschicht (1985) und dessen Protokoll von Montreal (1987); wie auch in dem Übereinkommen über den Schutz und die Nutzung grenzüberschreitender Wasserläufe und Seen von 1992 (Art. 2, Abs. 5). Im Rahmen der UNFCCC sind die Mitgliedstaaten (3 Art. 3 Abs.) verpflichtet, Vorsorgemaßnahmen zu treffen, die Gründe des Klimawandels zu verhindern oder zu minimieren und seine negativen Auswirkungen zu mildern. Und das Internationale Meerestribunal hat das Vorsorgeprinzip in seiner Entscheidung vom 27. 8. 1999 als übliches internationales Rechtsprinzip anerkannt.

Prinzip der Zusammenarbeit im internationalen Recht

Das Prinzip der Zusammenarbeit ist bereits in früheren Vereinbarungen über die gemeinsame Nutzung von internationalen Gewässern zu finden; es ist jetzt ein Merkmal des internationalen Umweltrechts. Nach Prinzip 24 der Stockholmer Erklärung ist der internationale Umweltschutz im Geiste der Zusammenarbeit zu verwirklichen. Nach dem Grundsatz 7 der Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung von 1992 sollen die "Staaten im Geiste der globalen Partnerschaft zusammenarbeiten, um die Gesundheit und die Integrität der das Ökosystem Erde und zu schützen, wiederherzustellen und sie zu erhalten". Nach Grundsatz 13 "sollen Staaten schneller kooperieren und weiteres internationales Recht in Bezug auf die Haftung entwickeln und zur Kompensation von negativen Auswirkungen von Umweltschäden, die sich durch Tätigkeiten im Rahmen ihrer Zuständigkeit oder ihrer Kontrolle auf Bereiche außerhalb ihrer Zuständigkeit ergeben." Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt enthält eine entsprechende Pflicht zur Zusammenarbeit im Hinblick auf staatsfreie Räume (Art. 5).

Eine besondere Form der Verpflichtung zur Zusammenarbeit ist die Verpflichtung der Staaten, sich gegenseitig über drohende oder bereits bestehenden Umweltschäden zu informieren. Viele Verträge

enthalten eine solche Anforderung (zum Beispiel Art 198 UNCLOS; Art. 13 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung). Darüber hinaus kann die Auskunftspflicht heute bereits als Teil des internationalen Gewohnheitsrechts betrachtet werden. Das Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung vorzunehmen, das mit Informationspflichten einhergeht, findet zunehmend Eingang in internationale Verträge (s. beispielsweise das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Kontext von 1991). Der Rahmen einer internationalen Verpflichtung zur Zusammenarbeit im Umweltrecht enthält auch die besondere Verantwortung der Industrieländer für die Umweltzerstörung in Grundsatz 7 der Erklärung von Stockholm und besonders in der UNFCCC. Modernes internationales Recht verlangt auch die Berücksichtigung der Interessen künftiger Generationen, die weit über die traditionelle Auffassung des Völkerrechts als zwischenstaatlichem Recht hinausgeht.

Die Handhabung gefährlicher Aktivitäten im internationalen Recht

Teilweise ist eine eigene Regelung für besonders gefährliche Tätigkeiten erforderlich. Insbesondere sollte eine strenge Haftung angewendet werden, wie sie das Übereinkommen über die internationale Haftung für Schäden vorsieht, die durch Weltraumobjekte verursacht werden (Artikel II.) und nicht die üblichen im internationalen Umweltrecht anwendbaren Standards für Schulden. Was genau unter diese gefährlichen Tätigkeiten fällt, ist nicht leicht zu bestimmen. Entscheidend ist das Ausmaß der möglichen Schäden, mag auch die Eintrittswahrscheinlichkeit unwahrscheinlich sein. Es besteht Einigkeit in jedem Fall einschließlich der Handhabung der Kernenergie. Nicht nur die rein rechtliche Verantwortlichkeit, sondern auch die Pflicht zur Zusammenarbeit der Staaten bringt noch mehr für umweltbelastende Tätigkeiten. Zahlreiche bilaterale und multilaterale Abkommen, wie die in Folge des Tschernobyl-Unfalls verabschiedete Resolution, das Übereinkommen über die frühzeitige Benachrichtigung bei nuklearen Unfällen von 1986, brachten detaillierte Bestimmungen in Bezug auf Inhalt und Adressaten der sofortigen Zusendung von Informationen (siehe Art 2, 5, 6).

Im selben Jahr wurde die Konvention über die Unterstützung in den Fällen eines nuklearen Unfalls oder eines Strahlungsnotfalls unterzeichnet, die eine allgemein verstärkte Verpflichtungen zur Zusammenarbeit vorsah. Sie enthält detaillierte Bestimmungen über die Hilfe der Internationalen Atomenergiebehörde und über die Unterstützung anderer Länder und internationaler Organisationen. Auch das wachsende Problem der Beseitigung giftiger und gefährlicher Abfälle sowie die Praxis, diese in der Dritten Welt zu entladen, führte zum Abschluss einiger internationaler Vereinbarungen.

Die Organisation der Afrikanischen Einheit nahm das Bamako-Übereinkommen über das Verbot der Einfuhr und die Kontrolle der grenzüberschreitender Verbringungen und die Behandlung gefährlicher Abfälle in Afrika im Jahr 1991 an. Danach ist es illegal (4 Art. Abs. 1) diese Abfälle in Afrika zu importieren und eine kriminelle Handlung. Nach dem Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung von 1989 dürfen Staaten keine Abfälle in Länder transportieren, die ihre Einfuhr verbieten. Wenn es kein Verbot gibt, wird der Export nur nach schriftlicher Zustimmung des Einfuhrlandes erlaubt und in der Regel nicht südlich des

60ten Breitengrads. Beide Konventionen enthalten auch detaillierte Bestimmungen über eine intensive Zusammenarbeit, einschließlich umfangreicher Informationspflichten.

2.3 Schutz verschiedener Umweltmedien

2.3.1 Internationale Fließgewässer und Seen

Das bereits erwähnte Übereinkommen über den Schutz und die Nutzung internationaler Wasserläufe und Seen spiegelt die moderne Entwicklung des internationalen Umweltrechts wider, indem es die Grundsätze der Vorsorge, die Haftung der jeweils Verantwortlichen und die Generationengerechtigkeit zu führenden Grundsätzen (Art. 2 Abs. 5) erklärt, dadurch dass es die Umweltverträglichkeitsprüfung (Art 3) und eine breite Pflicht zur Zusammenarbeit enthält (Art 9 ff.). In ähnlicher Weise beinhaltet das Übereinkommen über das Recht der Nicht-Navigations-Nutzung internationaler Wasserläufe, im Jahre 1997 angenommen wurde, die Grundsätze einer ausgewogenen ("gerechten") Aufteilung der Nutzung, die eine Zusammenarbeit zwischen den Teilnehmerstaaten und detailliertere Bestimmungen über die Verpflichtungen zur Zusammenarbeit voraussetzt sowie das bereits im Trail - Smelter -case ausgedrückte Prinzip schwere Schäden zu vermeiden. Im Gegensatz zum Übereinkommen über den Schutz und die Nutzung internationaler Wasserläufe und Seen wird das Vorsorgeprinzip nur im Hinblick auf die Einführung fremder Arten zum Ausdruck gebracht.

Die Staaten sollen alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um die Einführung fremder oder neuer Arten in einen internationalen Wasserlauf zu verhindern, die negative Folgen für das Ökosystem haben "können" (Art. 22).

Beide Konventionen beziehen sich jedoch auf das Prinzip der Nachhaltigkeit, was im Grunde eine Verwendung innerhalb der Grenzen der Realisierbarkeit bedeutet.

2.3.2 Verschmutzung der Meere

Die UNCLOS (Seerechtsübereinkommen), die im Jahr 1982 angenommen wurde, bestätigt das Verletzungsverbot und eröffnet (Art. 194 Abs. UNCLOS) Grundsätze der Zusammenarbeit und zur Priorität der Entwicklungsländer (Art. 192 ff.). Darüber hinaus enthält es allgemeine Bestimmungen, wie die Verhinderung der Verschmutzung der Meeresumwelt vom Land und vom Meer, und es soll dazu genutzt werden, die lebenden Meeresressourcen zu schützen (Art. 204 ff.). Weitere spezifische Bestimmungen können in der Londoner Konvention über die Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen und anderen Stoffen von 1972 gefunden werden (es wurde neu gefasst) und in der internationalen Konvention für die Vermeidung von Umweltverschmutzungen durch Schiffe (MARPOL) von 1973, geändert durch das Protokoll von 1978. Letzteres folgt vor allem dem Flaggenstaatsprinzip.

Das heißt, dass der Bruch der Vorschriften des MARPOL durch das Recht des Landes unter Strafe gestellt wird, dessen Flagge das Schiff verwendet oder unter dessen Autorität es fährt, unabhängig davon, wo die Straftat begangen wird (Art. 3 und 4 MARPOL). Unter der Londoner Konvention zur Verklappung ist es wesentlich, in welchem Staat ein Schiff registriert ist oder wessen Flagge es

verwendet, in welchem Staat es Substanzen zur Verklappung lädt oder, schließlich, wessen Jurisdiktion es unterliegt (Art. VII London-Abkommen). Insbesondere in Bezug auf die Ölverschmutzung ist auch das Internationale Übereinkommen über Vorsorge, Bekämpfung und Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ölverschmutzung zu nennen, das am 30. November 1990 in Kraft trat (ILM, Bd. 30, 1991, 733) und das Internationale Übereinkommen über die zivilrechtliche Haftung für Ölverschmutzungsschäden von 1992.

2.3.3 Schutz von Atmosphäre und Weltraum

Während das Übereinkommen über die weiträumige, grenzüberschreitende Luftverunreinigung von 1979 nur mäßige Pflichten der Staaten enthält, verpflichtet das Montrealer Protokoll über Stoffe, die die Ozonschicht schädigen, zur schrittweisen Reduzierung der FCKW und einer Einstellung der Verwendung von Halonen. Ein Durchführungsausschuss, der auf seiner Grundlage errichtet wird, überwacht die Einhaltung dieser Verpflichtungen. Die Klimarahmenkonvention betrifft Treibhausgase, die nicht durch das Montrealer Protokoll abgedeckt werden und zielt auf eine Stabilisierung der Treibhausgaskonzentrationen in der Atmosphäre auf einem Niveau, auf dem eine gefährliche anthropogene Störung des Klimasystems (Art. 2) verhindert werden kann. Die entwickelten Länder und andere, auf die in Anhang I Bezug genommen wird, wie ost- und mitteleuropäische Ländern, müssen danach ihre Emissionen reduzieren, so dass insgesamt und unter Berücksichtigung einer gewissen Rückstands der Entwicklungsländer das Niveau von 1990 wieder erreicht werden kann.

Die UNFCCC wurde in kürzester Zeit von fast allen Ländern der Welt ratifiziert; Vorbehalte sind in der Regel verboten (Art. 24). Dies entspricht dem Charakter des Übereinkommens im Rahmen des neuen öffentlichen Rechts, das gemeinsame Interessen und Anliegen der Menschheit angeht ("gemeinsames Anliegen"). Das Kyoto-Protokoll zur UNFCCC von 1997 konkretisiert die Reduktionsverpflichtungen der Industrieländer durch die Angabe von Pro - Regierung erlaubten Emissionen in Form eines Prozentsatzes der Emissionen von 1990. Die Europäische Gemeinschaft und ihre Mitgliedstaaten haben bereits das Protokoll ratifiziert. Die Vereinigten Staaten haben das Protokoll unterzeichnet, aber verweigern die Ratifizierung wegen der befürchteten Auswirkungen auf die heimische Wirtschaft.

Insgesamt ist das internationale Umweltrecht eine sehr dynamische Materie und es hat, wie bereits erwähnt, in diesem Bereich mehrere Charakteristika von Prinzipien entwickelt.

2.4 Auswirkungen des internationalen Umweltrechts auf das europäische und nationale Recht

2.4.1 Auswirkungen auf die Europäische Union

Die Europäische Union hat eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 47 EUV) und damit auch die internationale Rechtsfähigkeit. Die Union kann auch vertragliche Beziehungen mit anderen Staaten oder internationalen Organisationen nach Art. 216 I AEUV oder Art. TEU eingehen. Auf dieser Grundlage hat die EU mehr als 40 internationale Umweltabkommen bis zum Jahr 2015 abgeschlossen.

Diese internationalen Verträge wurden als integraler Bestandteil der Rechtsordnung der EU ratifiziert und gelten in den Institutionen der EU und für ihre Mitgliedstaaten als allgemeine Grundsätze des Rechts der EU.

Darüber hinaus hat der Vertrag von Lissabon nicht nur einen neuen institutionellen Rahmen für die Außenpolitik der EU geschaffen, sondern damit auch für seine internationale Umweltpolitik. In Zukunft werden die Umweltzuständigkeiten der Union entscheidend sein nach Art. 191 ff. AEUV in Verbindung mit Art. 3 II und Art. 216 ff. Danach ist die EU nach Art. 3 II und 2 I AEUV zur die Außenvertretung der Union berechtigt, wenn der Abschluss eines internationalen Abkommens notwendig ist, damit sie ihre interne Zuständigkeit ausüben kann, oder soweit deren Abschluss gemeinsame Regeln beeinträchtigen oder deren Anwendungsbereich ändern könnte. Damit erhält die EU eine weitreichende ausschließliche Gesetzgebungskompetenz in der internationalen Umweltpolitik für die EU-Mitgliedstaaten. Auf der Basis von Art. 216 I in Verbindung mit Art. 218 II AEUV kann der Rat im Rahmen seiner politischen Ermessen entscheiden, ob die EU in internationale Verhandlungen eintritt. Wenn der Rat die Verhandlungen eröffnet, ermächtigt er zur Aufnahme von Verhandlungen, legt dann die Leitlinien für die Verhandlungen fest, genehmigt die Unterzeichnung und beschließt schließlich die Konvention (Art. 218, II, IV, V und VI AEUV).

2.4.2 Europäisches Recht

Europäisches Recht ist supranationale Gesetzgebung, die sich, im Gegensatz zu internationalem Recht, unmittelbar auf die Rechte und Pflichten der Bürger auswirkt. Für die Organe der Gemeinschaft stehen folgende Aktionsformen zur Verfügung:

Verordnungen

Richtlinien

Entscheidungen

Empfehlungen

Meinungen

2.4.3 Das europäische Rechtssystem

Verordnungen sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten, ohne ein nationales Gesetzgebungsverfahren zu erfordern (Verordnung (EG) Nr. 1272/2008, s. CLP-Verordnung).

Richtlinien sind verbindliche Rechtsnormen, jedoch haben die Mitgliedstaaten die Wahl der Form / Mittel (-RL (EWG) Nr 313/90, s. UIG) in Bezug auf die für die Mitgliedstaaten festgelegten Ziele.

Entscheidungen sind einzelne Handlungen, die nur die Bindung des jeweiligen Mitgliedstaats (vergleichbar mit einem deutschen Verwaltungsakt).

Im Gegensatz dazu sind **Empfehlungen und Meinungen** unverbindlich und stellen nur die EU-Ansichten zu verschiedenen Punkten dar.

2.4.4 Entwicklung des europäischen Umweltrechts

- Vertrag von Paris 1951.04.18: Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
 - EGKS (gültig ab 1952.07.23)
 - Vertrag von Rom aus 1957.02.25: Vertrag zur Gründung der EWG und der Europäischen Atomgemeinschaft EURATOM (gültig ab 1958.01.01); EGKS, EWG und Euratom bilden die Europäische Gemeinschaft
 - Paris-Gipfel vom 1972.12.20: Beginn der Umweltaktivitäten durch die Abschlusserklärung des Gipfels
 - Die EG-Kommission stellt Umweltschutzprogramme (Umweltaktionsprogramme) auf, ohne dass es dafür eine Rechtsgrundlage in den Gemeinschaftsverträgen gibt Art. 308 (ex-Art. 235 EWG-Vertrag):
 - "Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften. "
 - In der **Einheitlichen Europäischen Akte** von 28.02.1986 (EWR) wird die Umweltpolitik als eine Politik in den Vertrag aufgenommen und der Umweltschutz wird im Gemeinschaftsrecht ausdrücklich konstituiert (in Kraft seit dem 01.07.1987)
 - Der **Vertrag von Maastricht** vom 07.02.1992 verfeinert die jetzt tragfähige Genehmigung für spezifische Umweltaktivitäten der Gemeinschaft (Art. 130r – t des EWG-Vertrags, dann Art. 174 bis 176; in der konsolidierten Fassung vom März 2010 Art. 191 bis 193).
 - **Vertrag über die Europäische Union** EUV Titel XX Umwelt Artikel 191:
 - „(1) Die Umweltpolitik der Union trägt zur Verfolgung der nachstehenden Ziele bei:
 - - Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
 - - Schutz der menschlichen Gesundheit;
 - - umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
 - - Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

(2) Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“

Der Vertrag über die Europäische Union EU-Vertrag bestimmt in Titel XX Umwelt, Artikel 193, als wesentlichen Aspekt für die Entwicklung des Umweltschutzes in der EU:

„Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels [192](#) getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.“

Für die Durchführung der Vorschriften im Einzelnen ist vor allem die EU-Kommission zuständig.

LITERATUR

Commission of the European Communities (2000) Communication from the Commission on the Precautionary Principle. (COM [2000] 1 final 2 February 2000; Brussels: Commission of the European Communities), 2 February 2000.

German Federal Government (1976) Report on the Environment. BT-Drs. 7/5684. Bonn.

Daly, H.E. (1973) Towards a Steady State Economy (San Francisco: Freeman).

Daly, H.E. (1991) Steady-State Economics (Washington, DC: Island Press; 2nd edn).

Dyllick, T., and K. Hockerts (2002) ‘Beyond the Business Case for Corporate Sustainability’, Business Strategy and the Environment 11.2: 130-41.

Knopp, L. (2008) International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law (Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft).

Mueller, F. (2005) Kyoto’s Grandfathering Principle as an Obstacle to be Overcome (Working Paper of Research Unit on Global Issues; Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [German Institute for International and Security Affairs]).

Meadows, D., D.L. Meadows, J. Randers and W. Behrens (1971) The Limits to Growth (New York: Universe Books).

Raffensperger, C., and J. Tickner (eds.) (1999) Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle (Washington, DC: Island Press).

Sandin, P., M. Peterson, S.O. Hansson, C. Ruden and A. Juthe (2002) ‘Five Charges Against the Precautionary Principle,’ Journal of Risk Research 5.4: 287-99.

Simonis, U.E. (ed.) (2003) ÖkoLexikon (München: Verlag C.H. Beck).

Stivers, R. (1976) The Sustainable Society: Ethics and Economic Growth (Philadelphia, PA: Westminster Press).

United Nations(1987) Report of the World Commission on Environment and Development. General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987. Retrieved: 2007-04-12.

Van den Belt, H. (2003) ‘Debating the Precautionary Principle: “Guilty until Proven Innocent” or “Innocent until Proven Guilty”?’ *Plant Physiology* 132: 1122–26.

LO 6: NATIONALE UMWELTRECHT – EINE FALLSTUDIE

1. Nationale UMWELTRECHT – EINE Fallstudie

1.1 Stufen der Entwicklung des deutschen Umweltrechte

1957 Wasserhaushaltsgesetz (derzeit 7. Änderung von 2009)

1959 Atomgesetz

1968 Altölgesetz

1968 Pflanzenschutzgesetz

1971 Benzinbleigesetz

1971 Fluglärmsgesetz

1971 Tierschutzgesetz

1972 Abfallgesetz

1972 DDT-Law

1.2 Das deutsche System des Umweltrechts

Als Beispiel einer nationalen Umweltgesetzgebung soll die Situation in Deutschland dargestellt werden. Dabei geht es nicht um die Darstellung der Umweltgesetzgebung als solche, sondern darum, wie moderne Gestaltungsmöglichkeiten geprägt sind, die weit über eine einfache Gesetzgebung hinausgehen und unter anderem wirtschaftliche Mittel zur Strukturierung heranziehen.

Zunächst ist der Schutz der Umwelt als Staatsziel im Grundgesetz verankert (Artikel 20a). Dort wird in Absatz I erklärt,

„der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Die Gesetzgebungskompetenz im Allgemeinen und damit auch für die Umweltgesetzgebung liegt bei der Bundesregierung und den Ländern. Im Gegensatz zu dem Grundsatz in Art. 30 (Kompetenzvermutung der Länder) und Art. 70 Abs. 1 GG, wonach die Länder in der Regel zum Erlass der Gesetze berechtigt sind, werden die meisten Gesetze jetzt nicht von den Ländern, sondern von der Bundesregierung erlassen. Im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des jeweiligen Gesetzgebungsorgans wird unterschieden:

- Die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz (Art. 71, 73 GG), die die Außenpolitik betrifft, Verteidigung und Währung und Währungssystem, von der
- konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72, 74, 74a GG), auf dieser Basis, unter anderem der
- Abfallwirtschaft
- Chemischen Sicherheit
- Luftverschmutzung und Lärmschutz und
- nuklearen Sicherheit und vom Strahlenschutz (Durchsetzung auf bundesstaatliche Anordnung hin).

1.3 Instrumente für Umweltschutz

Als Instrumente des Umweltrechts stehen dem Gesetzgeber zur Verfügung und sollen namentlich genannt werden:

(1) Die Rechtsinstrumente des Umweltrechts (Ordnungsrecht)

Anmeldung und Meldepflichten, Offenlegungsanforderungen, Sicherheitsanforderungen, gesetzliche Verbote mit Erlaubnis und Genehmigung durch (präventive / repressive Verbote) Aufträge der Verwaltung auf der Grundlage des allgemeinen Prozesses, der Sicherheit und des Polizeirechts;

(2) Planungsinstrumente des Umweltrechts

Fachplanung (Landschaftsbau, Luftreinhaltepläne, Wassermanagementpläne, Abfallbewirtschaftungspläne), räumliche Gesamtplanung (Raumordnungspläne, Flächennutzungsplanung); EIA projektbezogene Ermittlung der Auswirkungen auf die Umwelt (Bewertung der Umweltrisiken), Verfahrensordnung für den Erhalt der Informationen;

(3) Steuerrechtliche Instrumente des Umweltrechts

Umweltsteuern, Lenkungsabgaben, Ausgleichsabgaben (Ausgleich der Eingriffe); Informelle Instrumente im Umweltrecht, Empfehlungen, Warnungen, Appelle, offizielle Umweltberatung.

1.4 Umweltpolitik und Regulierung

Auch die Instrumente der Umweltpolitik sind immer vielfältiger geworden. Zunächst stand der souveräne Gesetzgeber mit verbindlichen Normen, Genehmigungsverfahren, Geboten und

Verboten (Befehl -und-Kontrolle) im Vordergrund, so dass die Überregulierung den Staat zu überwältigen drohte und auch die Bereitschaft der Betroffenen. Instrumente, die eine größere Anpassung erlauben, konzentrieren sich darauf, die persönliche Verantwortung des Verursachers zu ermöglichen, spielen daher eine immer größere Rolle. Dies gilt sowohl für den Emissionshandel im Hinblick auf das Klima, was nicht nur das obligatorische Kappen von Emissionen erfordert, sondern auch eine flexible Anpassung erlaubt.

Das heute oft nachgeahmte deutsche Instrument der Einspeisevergütung für Strom aus erneuerbaren Energiequellen ist ein weiteres Beispiel. Die dennoch anhaltende Bedeutung der obligatorischen staatlichen Regulierung ergibt sich offensichtlich aus der Tatsache, dass neue Instrumente dieser Art - aber solche mit hoher Flexibilität – sich international verbreiten. Ein besonders eindrucksvolles Beispiel ist der japanische Top-Runner-Ansatz: Energieintensive Produkte wie Kühlschränke, Computer und Klimaanlage müssen innerhalb einer bestimmten Zeit den Verbrauch der energieeffizientesten Produkte in ihrer Sparte erreichen, sonst drohen öffentliche Warnungen und schließlich Strafen. Für eine ganze Reihe von Produkten, wurden die Standards sogar dynamisch verschärft.

Moderne Umweltpolitik in Deutschland wird durch eine Kombination von Instrumenten oder strategischen, nachprüfbar Zielen (wie in den Klimawandel) gesteuert, die mit einem flexiblen Gebrauch von Instrumenten verfolgt werden. Die "harten" Instrumente (wie Gesetze, Verordnungen) bleiben erhalten, um so ihre Bedeutung zu behalten - nicht zuletzt als Garantie dafür, dass "weichere" Instrumente die intendierten Effekte tatsächlich erreichen.

Eine ehrgeizige Umweltpolitik, die in Interessen eingreift, ist abhängig von der Verbreiterung ihrer sozialen Basis. Umweltmanagement nimmt daher mehr Platz ein in auf Zusammenarbeit ausgerichteten Beziehungen, oft in einem breiten Netzwerk von staatlichen und nicht - staatlichen Akteuren. Zusätzlich zu den Umweltgruppen, gibt es jetzt ein Netzwerk von umweltorientierten Unternehmensorganisationen, wie BAUM (Bundesdeutscher Arbeitskreis für Umweltmanagement), Future oder der World Business Council for Sustainable Development. Auf der lokalen Ebene sind weitere Akteure in der Zielformation oder der Durchführung von Maßnahmen beteiligt - 2427 deutschen Kommunen haben zum Beispiel, eine Entscheidung über die Lokale Agenda 21 getroffen.

1.5. Wege zu einer modernen Klima- und Energiepolitik

Der Schutz der Umwelt und des Klimas ist eine der globalen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts und findet in der deutschen Politik, im Journalismus und der Zivilgesellschaft eine hohe Priorität. Deutschland ist international als Vorreiter beim Klimaschutz anerkannt und als Pionier bei der Entwicklung erneuerbarer Energien. Deutschland hat als erste

Industriation im Jahr 2011 beschlossen, die Kernenergie auslaufen zu lassen. Seit Jahren verfolgt Deutschland einen Weg, der im Sinne einer nachhaltigen Bewirtschaftung Klima- und Umweltschutz vereint. Der Schlüssel dazu ist die Energie- und Ressourceneffizienz zu erhöhen und die Entwicklung erneuerbarer Energien und von Rohstoffen zu fördern. Dies fördert die Entwicklung neuer Energietechnologien sowohl auf der Angebotsseite, in Kraftwerken und erneuerbaren Energien, sowie auf der Nachfrageseite, wo Energie verbraucht wird.

Der Naturschutz ("Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen"), als Staatsziel in Artikel 20a des Grundgesetzes verankert, ist seit 1994 ausgerichtet auf eine intakte Natur, saubere Luft und sauberes Wasser, die die Voraussetzungen sind für eine hohe Lebensqualität und Umweltqualität in Deutschland. Für Luft- und Wasserverschmutzung weisen Umweltindikatoren in eine positive Richtung, weil viele Emissionen in den letzten Jahren deutlich reduziert wurden.

1.5.1 Bodenverschmutzung (Natur- und Bodenschutz)

Naturschutz und Landschaftspflege spielen eine wichtige Rolle sowohl im Klimaschutz wie bei der möglichen Anpassung an den Klimawandel. Diese nicht-technische Seite des Klimaschutzes und der Anpassung ist tendenziell weltweit bisher in der Klimapolitik vernachlässigt worden. Auch die wichtige Rolle von Böden Kohlenstoff (C) und Stickstoff (N) zu speichern, haben bisher zu wenig Aufmerksamkeit in der Diskussion angezogen.

Die große Breite an unterschiedlichen Böden, die verschiedenen Weisen, wie diese Belastungen ausgesetzt sind und die Sektoren, die diese ökologischen Belastungen verursachen sowie die langfristige Natur der Veränderungen machen es schwierig, ein transparentes Bodenregulierungsregime zu entwickeln. Die strategische Ausrichtung von Bodenschutzkonzepten setzen sollte deshalb darauf abzielen

- das Bewusstsein seitens der Nutzer und der breiten Öffentlichkeit hinsichtlich der multifunktionalen Aufgaben von Böden zu schärfen ;
- die funktions- und standortspezifischen Höchstgrenzen und Werte für die Bodenlasten zu erweitern ebenso wie die nachprüfbaren Qualitätsziele und diese in bestehende gesetzliche Bestimmungen (Bodenschutz, Gewässerschutz, Naturschutzgesetze) zu integrieren;
- Bodenschutz mehr in Rechnung zu ziehen, wenn man Grenzwerte für Emissionen und Immissionen festlegt (Bundes-Immissionsschutzrecht - BImSchG), und bestehende Konzepte zur Festlegung von Grenzen (wie die "kritische Belastung", die die Beziehungen zwischen Nährstoffgehalt und Gehalt an schädlichen Stoffen berücksichtigt) in zusätzliche Parameter zu integrieren;

- Bodenschutzbestimmungen mit den Zielen für andere Umweltmedien zu vergleichen und damit ein konsistentes System von Vorschriften bauen.

1.5.2 Lärmbelastung

Im Bereich des Lärmschutzes sind wichtige Fortschritte in den letzten Jahren hinsichtlich der rechtlichen und praktischen Bedingungen gemacht worden. Zum einen ist es nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen gelungen, radikal das Gesetz über den Schutz gegen Fluglärm zu ändern, das sich nicht als besonders hilfreich erweisen hat, seit es zuerst gesetzlich geregelt wurde im Jahr 1971. Zweitens sind Fortschritte bei der Durchsetzung der Lärmreduzierung gemacht worden auf der Grundlage der EU-Direktive zum Umweltschall.

1.6 Umweltverschmutzungsüberwachung und –steuerung

1.6.1 Pollution Prevention: Methoden und Werkzeuge

In Deutschland werden in den Umweltbereichen Luft, Lärm und Wasser Routinemessungen gemacht. Diese Messungen werden durchgeführt, um sicherzustellen, dass die Qualität solcher Medien geprüft wird sowie um alle notwendigen Maßnahmen zu bewerten, um die Sicherheit zu gewährleisten oder die Qualität zu verbessern. Die rechtliche Grundlage für die Messung der Umweltluftqualität zu überwachen, gibt das "Bundes-Immissionsschutzgesetz" (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BImSchG [1]). Es enthält die Anforderungen für die Installation und den Betrieb von Anlagen, die möglicherweise Schäden an der Umwelt verursachen könnten. Rechts- und Verwaltungsvorschriften machen diese Anforderungen konkreter.

Um zu gewährleisten, dass diese Vorschriften eingehalten worden sind, gibt das BImSchG den staatlichen Behörden die Möglichkeit, entweder eine diskontinuierliche Emissionsüberwachung in regelmäßigen Abständen anzuordnen oder, wenn Massenströme groß sind, durch kontinuierliche Messungen. Emissionsüberwachung ist ein Teil des Katalogs von Maßnahmen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz [1]. § 7 BImSchG ermächtigt die Bundesregierung gesetzliche Maßnahmen zu ergreifen, um zu verlangen, dass der Betrieb und die Selbstüberwachung von Einrichtungen, die staatliche Genehmigung erfordern, spezifische Standards erfüllen müssen.

Eine europaweite Anforderung für die Emissionsüberwachung existiert derzeit

- für Großverbrennungsanlagen 2001/80 / EG [16]
- für die Verbrennung von Haushaltsabfällen 2000/76 / EG [17]
- für bestimmte Aktivitäten und Einrichtungen unter Verwendung von organischen Lösungsmitteln (VOC-Richtlinie) 1999/13 / EG

Europäische Richtlinien werden erlassen, um als valider Teil des nationalen Rechts innerhalb festgelegter Fristen zu wirken. Zum Teil enthalten die nationalen Rechtsvorschriften bereits die EU-Anforderungen. Wo dies nicht der Fall ist, werden Gesetze überarbeitet oder neue Gesetze initiiert (z. B. die überarbeitete Fassung des 17. BImSchV vom 14. August 2003).

In Bezug auf Bodenverschmutzung ist ein zentrales Monitoring-Instrument, das in den letzten Jahren entwickelt wurde, das flächendeckende Netz von langfristigen Bodenüberwachungsstellen, das von den Ländern eingesetzt wird und das einen repräsentativen Querschnitt von Landschaftstypen, Böden, Landnutzungsprofilen und Schadstoffbelastungen abdeckt. An diesen Standorten ist die Bodenqualität in einem umfassenden Programm zu Bodenchemie, Bodenphysik und bodenbiologischen Studien dokumentiert. Klimadaten, Ein- und Ausgänge von Substanzen und Veränderungen in der Standort - Biozönose werden kontinuierlich gemessen, um Stoffströme zu beurteilen. Diese Daten werden verwendet, um sowohl die aktuelle Bodenqualität aufzuzeichnen wie auch zukünftige Veränderungen vorherzusagen.

Unterschiedliche Messmethoden werden verwendet, um das gleiche Objekt der Messung zu untersuchen, wobei nicht immer vergleichbare Ergebnisse erzielt werden. Um genauer zu sein: Das Meßobjekt wird schließlich nur durch die Wahl des Messverfahrens festgelegt. Deshalb ist es zwingend notwendig, Mess- und Analyseverfahren zu standardisieren, um Messergebnisse vergleichbar zu machen, wenn unterschiedliche Methoden an verschiedenen Standorten eingesetzt werden. Vor ihrer Veröffentlichung wurden die [DIN und VDI] Vorschriften zunächst auf Herz und Nieren getestet. Diese Testverfahren umfassen die statistischen Kennwertermittlung und die möglichen Standorte, an denen solche Verfahren verwendet werden würden sowie etwaige Einschränkungen, die sie haben könnten. Standardisierte Messmethoden sind daher ein effizientes Werkzeug, um Emissionen zu bestimmen.

1.6.2 Rechtliche Aspekte der Umweltverschmutzungskontrollen

Im Jahr 2006, legte die Bundesregierung auf der Grundlage der Föderalismusreform das Projekt für ein umfassendes Umweltgesetzbuch vor, das ursprünglich drei Jahrzehnte zuvor ins Leben gerufen worden war. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen macht es grundsätzlich möglich, eine durchsetzbare bundesweite "Allround-Kodifizierung" von allen wichtigen Fragen des Umweltrechts zu erreichen. Nun hatte die Bundesregierung die Kompetenz erhalten, um Rahmenvorschriften in wichtigen Umweltfragen erlassen: Die Gesetzgebung in diesem Bereich ist der sog. "konkurrierenden Gesetzgebung" unterworfen.

Die Reform des Föderalismus beabsichtigt, die Umsetzung des europäischen Rechts in Deutschland zu verbessern und zu stärken. Ob die Neuordnung der Zuständigkeiten zwischen der Bundesregierung und der Länder letztlich zu einer besseren und schnelleren Umsetzung des europäischen Rechts führen wird, bleibt abzuwarten. Auf jeden Fall hat die Reform den Weg für die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuchs (UGB), mit den folgenden Abschnitten gepflastert:

- Generelle Ziele und Grundsätze des Umweltrechts,
- Bereichs übergreifendes Umweltrecht,
- Projekt bezogenes Umweltrecht (integrierte Projekt - Genehmigung, Interventionsmaßnahmen und Überwachung, Umweltschutz in Unternehmen, Umweltmanagementsysteme),
- Wasser - Management,
- Erhaltung der Natur.

Unabhängig von dem Bereichs übergreifenden Umweltgesetzbuch sind viele gesetzlichen Vorschriften für die verschiedenen Umweltangelegenheiten in Deutschland in Kraft getreten. Im Folgenden werden wir als Beispiel auf die bestehenden Regelungen zur Bekämpfung der Bodenverschmutzung im Hinblick auf die jeweilige Bodenqualität hinweisen. Ein großes Problem bei der Beurteilung der Bodenqualität ist, dass die zur Verfügung stehenden Daten auf verschiedenen Verwaltungsebenen gesammelt werden. Diese Daten müssen kompatibel gemacht und verarbeitet werden, eingespeist in Bodeninformationssysteme und interpretiert. Der Bodenschutz ist ein komplexes, interdisziplinäres Gebiet und das nationale Bodenschutzrecht muss besser mit anderen relevanten Rechtsbereichen verzahnt werden, so dass sichtbare Fortschritte durch die Integration von Bodenschutzbelangen in andere sektorale Vorschriften gemacht werden können.

Die vorhergehenden Bereiche der sektoralen Gesetzgebung sind:

- Gewisse Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Kreislaufwirtschafts und Abfall).
- Vorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter
- Fertilizer und Pflanzenschutzrecht
- Gentechnikgesetz
- Bundeswaldgesetz und Landeswaldgesetze
- Flurbereinigungsrecht

- Konstruktion, Änderung, Instandhaltung und den Betrieb von Verkehrswegen und Vorschriften für Verkehr und Transport
- Planungsrecht und Baurecht
- Bundesbergrecht
- Bundes - Immissionsschutzrecht

Die Bundes-Bodenschutz- und Altlastverordnung oder BBodSchV ist das wichtigste gesetzliche Instrument zur Durchsetzung des Bodenschutzes in Deutschland. Die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung nutzt mehrere Befugnisse im Rahmen des Bundes-Bodenschutzgesetzes:

- Die Verordnung umfasst die Untersuchung und Bewertung von Verdachtsflächen, Altlasten und Bodenverschlechterung, und legt die Anforderungen für Probenahme, Analyse und Qualitätssicherung fest.
- Sie legt die Anforderungen für die Gefahrenprävention durch Mittel der Dekontamination, Aufnahme, Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen und ergänzende Anforderungen an Sanierungsuntersuchungen und Sanierungspläne für bestimmte Standorte fest.
- Sie enthält Anforderungen für die Verhinderung der Bodenverschlechterung.
- Schließlich gibt sie Auslösewerte, Vorsorgewerte und zulässige zusätzliche Schadstoffbelastung an.

Ein Stillstand oder sogar Schwächung der bestehenden Rahmenvorschriften sollte unter allen Umständen verhindert werden. Vielmehr müssen die Kernvoraussetzungen für einen wirksamen Naturschutz gesetzlich garantiert werden. Hierzu gehören insbesondere

- Regulierung von Maßnahmen, einschließlich Änderungen in der Landnutzung, die für die Treibhausgasemissionen relevant sind, bei gleichbleibender Präferenz, die eher auf reale Kompensation gerichtet ist als auf monetäre Entschädigung
- Landschaftsplanung durch obligatorische Planungsverfahren auf allen Ebenen der politischen Entscheidungsfindung
- Absicherung der Entwicklung und des weiteren Ausbaus des Systems von Schutzgebieten
- Verbesserung der Schnittstellen zwischen Naturschutz, Bodenschutz und Wasserrecht, indem es zwingend vorgegeben wird, multifunktionale Maßnahmen zu entwickeln und den Einsatz von Instrumenten im Bereich Gesetzgebung zu koordinieren
- Weiterhin, die Regulierung von guten Praktiken zu entwickeln, um die Entwicklung von Umweltschäden durch die Landwirtschaft zu reduzieren, die zu einem großen Teil für den Klimaschutz relevant ist

- Den Umweltzustand durch die Entwicklung einer effektiven Datenbank zu überwachen, um über den Status des ökologischen Gleichgewichts und die biologische Vielfalt Informationen zu gewinnen.

1.6.3 Internationale Abkommen

Die Unterstützung für die Gestaltung des Rahmens für den globalen Umweltschutz und die Ressourcenschonung ist ein wichtiger Bestandteil der deutschen Entwicklungspolitik. Deutsche Experten arbeiten aktiv mit Akteuren aus anderen Ländern an der Ausarbeitung internationaler Vereinbarungen. Zum Beispiel leisten sie wichtige Beiträge zur Ausarbeitung der Waldgrundsatzserklärungen, das Kyoto-Protokoll, das Rahmenübereinkommen über Klimaänderungen, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt und viele andere internationale Vereinbarungen. Als Teil des Beitrags erneuerbare Energien zu fördern, war Deutschland Gastgeber der internationalen Konferenz „Renewables 2004“ in Bonn, bei dem ein Internationales Aktionsprogramm verabschiedet wurde.

Alle diese Verträge haben ein gemeinsames Ziel: die Umwelt zu schützen und nachhaltigen Gebrauch von natürlichen Ressourcen zu machen. Ein Aspekt ist, dass der Ressourcenverbrauch weltweit eingedämmt werden muss, vor allem in den Industrieländern. Doch dies muss nicht ärmeren Ländern die Grundlage für ihre weitere Entwicklung rauben. Aus diesem Grund kooperiert Deutschland eng mit den anderen Industrieländern sowie mit den Entwicklungsländern bei den Bemühungen, Umwelt- und Ressourcenschutzmaßnahmen umzusetzen.

1.7 Deutsche Regierungspolitik

Abfallvorschriften beruht auf europäischem Recht, Bundesrecht, dem Recht der Bundesländer und Satzungen der kommunalen Entsorgungsdienstleistungen. Auch das Vorsorgeprinzip, das Verursacherprinzip und das Prinzip der Zusammenarbeit werden herangezogen. Die wichtigste Säule ist das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz. Dieses Gesetz wurde auf der Grundlage der neuen EU-Abfallrahmenrichtlinie weiter entwickelt, um Abfallvermeidung und -verwertung zu stärken. Durch dieses Gesetz werden Industrie und gewerblicher Bereich für die Verwertung von Abfällen verantwortlich gemacht, das bedeutet, dass sie die Kosten zu tragen haben. Alle Abfälle aus privaten Haushalten und Abfälle zur Beseitigung von anderen Verursachern müssen an Institutionen des öffentlichen Rechts weitergegeben werden, die für die Beseitigung von Abfällen zuständig sind. Für diesen Service müssen Gebühren bezahlt werden.

Für Abfälle, die zur Beseitigung bestimmt sind, wurde festgelegt, dass die Priorität der Entsorgung in Deutschland (Autarkieprinzip) liegen sollte, während Abfall, der zur weiteren

Verwertung bestimmt ist, den Grundsätzen des freien Warenverkehrs innerhalb der EU unterliegt. Die Durchsetzung der Abfallgesetzgebung in Deutschland ist in erster Linie die Aufgabe der Bundesländer. Diese Anforderungen an die Abfallüberwachung sind im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz geregelt und in den Anforderungen an die Abfallverwertung und Entsorgungsaufzeichnungen, Transportlizenzen und spezialisierte Abfallmanagementunternehmen. Moderne Abfallpolitik in Deutschland hat die rasche Entwicklung der Verwertungs- und Entsorgungstechnologien ausgelöst - ein wichtiger grüner Markt. Heute beschäftigt die Abfallwirtschaft mehr als 200.000 Mitarbeiter und erwirtschaftet einen Jahresumsatz von über 40 Milliarden Euro. Die Infrastruktur für alle Arten von Abfall ist vorhanden.

Insgesamt zählen in Deutschland die Abfallverwertungsquoten zu den höchsten in der Welt und zeigen, wie die Abfallwirtschaft zu nachhaltiger wirtschaftlicher Produktion und nachhaltigem Management in Deutschland beitragen kann durch die Schonung von Rohstoffen und die Einsparung von Primärenergie. Der Teil der Abfälle, die nicht wieder verwendet werden können, muss entsorgt werden, ohne der Umwelt Schaden zuzufügen oder der Gesundheit des Menschen. Organische Abfälle müssen immer einer mechanisch-biologischen oder thermischen Behandlung unterzogen werden, um noch vorhandene Werte zu nutzen. Das trägt dazu bei, Leckagen von Drainagewasser und die Freisetzung von Deponiegas zu reduzieren.

Seit Juni 2005 ist es nicht mehr erlaubt, auf Deponien organische Abfälle ohne vorherige Behandlung zu verfüllen. 69 Abfallverbrennungsanlagen mit einer Kapazität von 20 Millionen Tonnen standen im Jahr 2011 für die Behandlung von Restmüll zur Verfügung. Darüber hinaus stehen 4,6 Millionen Tonnen Verbrennungskapazitäten in 30 Ersatzbrennstoff-Kraftwerken zur Verfügung. Für die mechanisch-biologische Behandlung von Abfällen waren 48 Anlagen mit einer Kapazität von rund 6 Millionen Tonnen im Jahr 2011 verfügbar und sie behandelten rund 4 Millionen Tonnen Abfall.

Die neue fünfstufige Abfallhierarchie legt das folgende Abfallmanagement – Ranking zugrunde:

- Prävention
- Behandlung für den Wiedereinsatz
- Recycling
- andere (insbesondere energiebezogene) Behandlungen und
- Beseitigung

Die vorteilhafteste Option aus ökologischer Sicht hat Vorrang. Doch neben ökologischen Auswirkungen müssen auch technische, wirtschaftliche und soziale Auswirkungen in Betracht gezogen werden. Mit der neuen Abfallhierarchie wird die deutsche, geschlossene Kreisabfallwirtschaft konsequent auf Abfallvermeidung und Recycling ausgerichtet, ohne etablierte und ökologisch hocheffiziente Entsorgungsverfahren zu gefährden.

Heute werden bereits 63 Prozent der Hausmüll recycelt. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz verlangt eine dauerhafte Recyclingquote von mehr als 65% der Siedlungsabfälle.

1.8 Energie

1.8.1 Ausstieg aus der Kernenergie

Sowohl in privaten Haushalten wie in den Bereichen Verkehr und Industrie sind fossile Brennstoffe weiterhin das Rückgrat des Energiemix, wobei zu etwa einem Drittel Mineralöl die wichtigste Primärenergiequelle ist, gefolgt von Erdgas, Braunkohle, Steinkohle und Kernenergie. Die Kernenergie (Anteil von rund neun Prozent) wird nach und nach auslaufen und nach den Plänen der Bundesregierung durch erneuerbare Energien ersetzt werden. Die Förderpolitik, zu Beginn der 1990er Jahre in Gang gesetzt, macht die Nutzung erneuerbarer Energien attraktiv und wirtschaftlich. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), ein Programm mit Marktanreiz, um die Nutzung erneuerbarer Energien zu fördern, wird als Treibsatz des Aufschwungs von klimafreundlichen Energiequellen angesehen und wird von vielen Ländern in seinen Grundzügen übernommen.

Das wichtigste politische Dokument, das die Energiewende umreißt, wurde von der Bundesregierung im September 2010 veröffentlicht, etwa sechs Monate vor dem nuklearen Unfall von Fukushima. Legislative Unterstützung wurde im Jahr 2011 gegeben. Wichtige Aspekte darin sind:

- Reduktion der Treibhausgase: 80-95% Reduktion bis zum Jahr 2050
- Erneuerbare Energieziele: 60% Anteil bis zum Jahr 2050 (erneuerbare Energien werden breit definiert als Wasserkraft, Solar- und Windenergie)
- Energieeffizienz: Steigerung der Stromeffizienz um 50% bis 2050
- ein damit verbundener Antrieb für Forschung und Entwicklung

Die Politik wurde von der Bundesregierung angenommen und hat zu einem großen Ausbau der erneuerbaren Energien geführt.

1.8.2. Schlussfolgerungen und Implikationen für andere Länder hinsichtlich der erneuerbaren Energien

Deutschland ist sehr erfolgreich damit gewesen, den Anteil erneuerbarer Energien im letzten Jahrzehnt zu steigern, und dies ist weitgehend erreicht worden durch eine effektive öffentliche Strategie. Innerhalb des öffentlichen Policy-Mix war das Einspeisesystem am bedeutendsten. Die Nachfrage von Ökostrom-Kunden hat auch begonnen sich zu erhöhen, aber die Auswirkung auf die neue Kapazität ist bisher begrenzt. In Bezug auf das, was daraus gelernt werden kann, beenden wir die Darstellung mit einer Reihe von unterstützenden Faktoren, die den politischen Prozess in Deutschland auf den Weg gebracht haben, gefolgt von Empfehlungen für die Gestaltung von erneuerbarer Energiepolitik und Märkte. In Bezug auf unterstützende Faktoren könnte man argumentieren, dass das deutsche Modell geschaffen wurde durch

- eine starke Zentralregierung und eine politische Kultur, die für staatliche Interventionen offen ist
- eine kritische Masse von Interessengruppen zugunsten erneuerbarer Energien
- eine kritische Masse von Politikern mit Schwung und Know-how über erneuerbare Energien
- Die kritische Rolle des Parlaments: Wie das deutsche Beispiel zeigt, sind die Versorgungsbranche in diesem Bereich und das Bundesministerium für Wirtschaft Interessen gebunden und können in der Regel nicht als treibende Kraft hinter der erneuerbaren Energiegesetzgebung vermutet werden. Vielmehr haben die Mitglieder des Parlaments die Initiative ergriffen, vor kurzem vom Bundesministerium für Umwelt unterstützt.
- Bildung von Koalitionen zwischen den Parteien: Das deutsche Beispiel hat gezeigt, dass die Unterstützung für erneuerbare Energien über die traditionellen politischen Lager hinweg reicht.
- Sorgfältige Lastenverteilung: Wie jede politische Maßnahme beinhaltet das Einspeise-System Kosten und Nutzen. Eine weitreichende Verteilung von Kosten unter einer dispersen Gruppe von Menschen war ein Erfolgsfaktor, während im Laufe der Zeit die Erfolge eine sichtbare Lobby geschaffen haben.
- Die Liberalisierung der Märkte schafft ein Fenster für Gelegenheiten: Als der deutsche Energiemarkt im Jahr 1998 dereguliert wurde, ließen vorübergehende Preissenkungen einen gewissen Spielraum zur Kompensation für Erzeuger von erneuerbaren Energien. Die sich verändernden Regeln des Spiels führten auch zur Auflösung der bestehenden Machtlager, so dass sich neue Koalitionen bilden konnten und eine Schwächung der

Homogenität der etablierten Verbände eintrat. Dies war besonders relevant in der politischen Debatte um das EEG im Jahr 2000.

- Auch für die Entwicklung der Kundennachfrage wurde Raum gelassen, so dass sie eine Rolle spielen konnte
- Ein bißchen Glück

LITERATUR

Commission of the European Communities (2000) Communication from the Commission on the Precautionary Principle. (COM [2000] 1 final 2 February 2000; Brussels: Commission of the European Communities), 2 February 2000.

German Federal Government (1976) Report on the Environment. BT-Drs. 7/5684. Bonn.

Daly, H.E. (1973) Towards a Steady State Economy (San Francisco: Freeman).

Daly, H.E. (1991) Steady-State Economics (Washington, DC: Island Press; 2nd edn).

Dyllick, T., and K. Hockerts (2002) 'Beyond the Business Case for Corporate Sustainability', Business Strategy and the Environment 11.2: 130-41.

Knopp, L. (2008) International and European Environmental Law with Reference to German Environmental Law (Berlin: Lexxion Verlagsgesellschaft).

Mueller, F. (2005) Kyoto's Grandfathering Principle as an Obstacle to be Overcome (Working Paper of Research Unit on Global Issues; Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, [German Institute for International and Security Affairs]).

Meadows, D., D.L. Meadows, J. Randers and W. Behrens (1971) The Limits to Growth (New York: Universe Books).

Raffensperger, C., and J. Tickner (eds.) (1999) Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle (Washington, DC: Island Press).

Sandin, P., M. Peterson, S.O. Hansson, C. Ruden and A. Juthe (2002) 'Five Charges Against the Precautionary Principle,' Journal of Risk Research 5.4: 287-99.

Simonis, U.E. (ed.) (2003) ÖkoLexikon (München: Verlag C.H. Beck).

Stivers, R. (1976) The Sustainable Society: Ethics and Economic Growth (Philadelphia, PA: Westminster Press).

United Nations(1987) Report of the World Commission on Environment and Development. General Assembly Resolution 42/187, 11 December 1987. Retrieved: 2007-04-12.

Van den Belt, H. (2003) ‘Debating the Precautionary Principle: “Guilty until Proven Innocent” or “Innocent until Proven Guilty”?’ *Plant Physiology* 132: 1122–26.