©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 4/94, S.153-158 • Akad.Natursch.Landschaftspfl.(ANL) - Laufen/Salzach 1994

Leitbilder, Umweltqualitätsziele und Umweltstandards aus rechtlicher Sicht

Heinz-Joachim Peters[1)]

1 Grundannahmen

Zunächst werden einige Grundannahmen vorangestellt, von denen im folgenden ausgegangen werden soll.

1.1 Begriffsexplikation

Das Thema soll hier um eine Kategorie ergänzt werden, indem im folgenden von Leitbild, *Leitlinien,* Umweltqualitätszielen und Umweltstandards die Rede sein wird. Dies liegt darin begründet, daß damit die Terminologie bzw. Einteilung aus dem aktuellen, für 1994 nunmehr vorliegenden Gutachten des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen (siehe insoweit den Beitrag von HALBRITTER in diesem Band) übernommen werden soll. Indem der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen diese vier Zielkategorien aufgenommen hat, ist die jahrelange Diskussion um dieses Zielbestimmungssystem nun fruchtbar geworden. Allerdings spricht der Sachverständigenrat in seinem Gutachten auch von *Leitlinien.* Der Unterschied zwischen Leitbildern und Leitlinien ist nicht allzu groß. Der kleine, aber feine Unterschied, liegt darin, daß Leitlinien Handlungsprinzipien sein sollen, während Leitbilder, einen gesellschaftlichen Konsens darstellen, was den Umweltschutz angeht. Beides liegt relativ nahe beieinander. Es handelt sich bei den Leitlinien nicht um Handlungs*anleitungen* etwa für die Verwaltung, sondern wohlgemerkt um Handlungs*prinzipien.*

1.2 Rechtliche Notwendigkeit

Eines Zielsystems dieses Zuschnitts bedarf es, es ist nicht nur fachlich, sondern auch rechtlich notwendig. Schon bisher hat man, vielleicht eher unbewußt, natürlich auch eine Zielstrategie gehabt. Es ist aber in diesem Zusammenhang gleich festzustellen, daß dieses Zielstrategie-System nicht zu dem gewünschten Erfolg geführt hat, weshalb es eines neuen bedarf (FÜRST, KIEMSTEDT, GUSTEDT, RATZBOR, SCHOLLES, 1989).
Es sei hier als erste herkömmliche Kategorie erinnert an das Leitbild, das in dem von der Bundesregierung Mitte der 80er Jahre verabschiedeten und als "Leitlinien zur Umweltvorsorge" bezeichneten Papier enthalten ist.
In der Stufe darunter wäre eine Leitlinie etwa § 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) mit den darin enthaltenen Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als Handlungsprinzipien.
Eine weitere Stufe darunter könnte man als Beispiel für Umweltqualitätsziele etwa den § 20d BNatSchG - Allgemeiner Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen - nennen.
Auf der vierten, unteren, ganz konkreten Ebene könnten dann als Umweltstandards - bezogen auf den § 20d BNatSchG - etwa die Inhalte der Bundesartenschutzverordnung genannt werden, die konkretisiert, welche Tiere und Pflanzen denn nun genau zu schützen sind.

Ob dieses gestufte System genügend ist, unterliegt durchaus der Diskussion. Deutlich wird aber, daß es ein solch gestuftes System im Umweltverwaltungsrecht bereits gibt.
Es war dies nun ein Beispiel eines bereits vorhandenen Systems aus dem Bereich Naturschutz. Dasselbe ließe sich für den Immissionsschutz und andere Bereiche darstellen (s. auch weiter unten).

Bisher hat das Recht ein derartig hierarchisch untergliedertes System also bereits verwenden müssen; es soll als Ist-Strategie bezeichnet werden. Künftig werden wir als Soll-Strategie im Umweltrecht andere Ausformungen der genannten Kategorien bekommen. Es steht nämlich ein großes reformpolitisches umweltrechtliches Werk ins Haus, das Umweltgesetzbuch (UGB). Dieses ist auf der Wissenschaftsebene nunmehr erarbeitet - der Allgemeine Teil schon 1991, der Besondere Teil 1993. Das Umweltgesetzbuch soll alle Umweltgesetze im engeren Sinne, die es bislang gibt, ablösen, vom UVP-Gesetz über das Bundesimmissionsschutzgesetz, das Naturschutzgesetz, bis hin zum Wasserhaushaltsgesetz, zum Abfallgesetz, Abwasserabgabengesetz, dem künftigen Bodenschutzgesetz, Chemikaliengesetz, Gefahrgutbeförderungsgesetz, dem Umwelthaftungsgesetz u.a.m. Insgesamt sind es ca. 30 Gesetze, die dadurch bis etwa zur Jahrtausendwende abgeschafft werden sollen. Dieses Um-

1 Mitschrift auf Grundlage eines Tonbandprotokolls; redigiert durch den Verfasser

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

weltgesetzbuch wird aus etwa 600 Vorschriften bestehen. Das hört sich nach viel an. Sie müssen sich jedoch vorstellen, daß Sie dann auf Ihrem Tisch nicht mehr diese vielen Gesetze stehen haben werden, sondern einen Band vorliegen haben, der für das Umweltrecht alle entsprechenden bundesrechtlichen Vorschriften auf Gesetzesebene vereint.

Für dieses Umweltgesetzbuch benötigen wir ein Zielsystem, um Fehlentwicklungen, die bisher vorhanden sind, zu korrigieren. Es wird dabei mit dem Umweltgesetzbuch zu einer De-Regulierung kommen, weil eben vieles bei uns überreguliert ist. Es wird demnach eine Vereinheitlichung kommen, aber keinesfalls eine naive Simplifizierung. Um das Umweltgesetzbuch materiell-inhaltlich richtig ausgestalten zu können, bedarf es des angesprochenen Zielsystems, was der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem neuesten Gutachten bestätigt hat. Ein gestuftes Zielsystem ist also auch *rechtlich* notwendig.

1.3 Erforderlichkeit rechtlicher Einordnung und Normhierarchie

Die Ableitung dieses Zielsystems ist vor allem auch vor dem Hintergrund der bei uns bestehenden Normhierarchie erforderlich (KLOEPFER, 1989). Diese Normhierarchie gestaltet sich folgendermaßen:

Oben steht das Grundgesetz und die Landesverfassungen,
darunter folgen die Gesetze im förmlichen Sinne, also das, was die Parlamente verabschieden,
darunter die Verordnungen und Satzungen, also das, was Verwaltungen oder Gemeinden verabschieden,
und darunter schließlich die Verwaltungsvorschriften.

Wir haben damit eine vierstufige Hierarchie an Normen vorliegen, die zueinander jeweils in einer Konkretisierungsfunktion stehen. Das Zielsystem muß in diese Normhierarchie eingebaut werden, denn es kann ohne den Einbau und die rechtliche Verankerung praktisch keine Wirksamkeit entfalten. Es macht z.B. keinen Sinn, anhand eines nicht rechtlich verankerten Zielsystems z.B. Planungen durchzuführen, die dann anschließend für niemanden verbindlich sind. Vielmehr muß das, was geplant wird, rechtlich auch verankert und durchsetzbar sein bzw. es müssen die planerisch aufgestellten Ziele bis zu ihrer rechtlichen Konsequenz hin durchdacht werden.

1.4 Verursacherprinzip

Hier möchte ich als weitere Grundannahme darauf aufmerksam machen, daß dies alles vor dem Hintergrund des Verursacherprinzips gedacht werden muß: Umweltbelastungen werden ja von "Verursachern" herbeigeführt, von Bürgern, von Unternehmen, auch vom Staat - und auf diese muß das System zugeschnitten sein (PETERS, SCHENK, SCHLABACH, 1990). Das ist ein wichtiger Aspekt, der jedoch gerne übersehen wird. Häufig fertigt man nur seinen Plan, z.B. auf regionalplanerischer Ebene, denkt aber darüber hinaus nicht weiter. Der verursacherbezogene Aspekt hingegen kommt zu kurz; zwischen Planung und konsequenter Durchführung herrscht nicht selten ein Bruch.

Die Verursacherbetrachtung, muß auf zwei Ebenen erfolgen. Einmal auf der Summationsebene, d.h. auf der Ebene, die Zielsysteme beschreiben und die letztlich einen Umweltstandard setzt, der der summativen Begrenzung von Verursacherverhalten dient, wobei allerdings die Summe nicht handlungsfähig ist. Handlungsfähig ist hingegen nur der einzelne, er widerum kann aber an sich die Summe nicht einhalten. Ein ganz einfaches Beispiel: Man kann nicht von einem einzelnen Autofahrer verlangen, daß er einen bestimmten Stickoxidimmissionswert einhalten soll. Dieser kommt nämlich in der Summe nicht nur aller Autofahrer, sondern aller Stickoxidemittenten überhaupt zustande. Also muß man das Stickoxidproblem zunächst einmal von der Summation her betrachten und dann herunterzonen bis auf den Einzelfall (PETERS, SCHENK, SCHLABACH, 1990).

2 Funktionen eines Zielsystems aus Leitbildern, Leitlinien, Umweltqualitätszielen und Umweltqualitätsstandards

Im folgenden soll nun der Einbau von Leitbildern, Leitlinien, Umweltqualitätszielen und -standards in das Umweltverwaltungsrecht angesprochen werden. Dabei werden unter den Punkten "Verankerung" und "Funktion" jeweils immer der gegenwärtige Ist-Zustand sowie der anzustrebende Soll-Zustand, d.h. wie es denn besser wäre, angesprochen. Als Jurist kann ich dabei nur auf rechtliche Aspekte verweisen; in der Frage, wie es vom Ökologischen, vom Fachlichen, her besser wäre, sind die entsprechenden Fachleute gefordert.

2.1 Leitbilder

2.1.1 Verankerung

Umweltleitbilder können in der Politik oder aber rechtlich konkreter in den Verfassungen (Grundgesetz, Landesverfassungen) verankert sein.

Beispiele für Leitbilder in der Politik sind etwa die Leitvorstellungen, die die Bundesregierung Mitte der 80er Jahre in den "Leitlinien Umweltvorsorge" formuliert hat. Auf der Verfassungsebene haben wir, wenn wir im Grundgesetz nachschauen, seit neuestem mit Art. 20a eine Staatszielbestimmung Umweltschutz. Die Landesverfassungen enthalten dies jedoch nahezu alle schon seit einigen Jahren - Baden-Württemberg als erstes Bundesland seit 1976, Bayern dagegen seit 1984.

Die Sollfunktion des Leitbildes in puncto auf seine Verankerung kann man in einem weiten Bogen ab-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

leiten beginnend mit der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen postuliert nun eine "nachhaltige" bzw. "dauerhaft-umweltgerechte" Entwicklung. Diese Schlagwort im Sinne eines "sustainable development" ist auf der politischen Ebene schon dauernd in aller Munde. Auch die Staatszielbestimmung im Grundgesetz nimmt das auf, wenn von Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen die Rede ist.

2.1.2 Funktion

Welche Funktion hat nun rechtlich gesehen solch ein Leitbild? Rechtlich konkret gesehen, also über das Politische hinaus, haben Leitbilder zwei Funktionen:

Eine Auslegungsfunktion und
eine Abwägungsfunktion.

Leitbilder können also in anderen Rechtsnormen herangezogen werden, um Begriffe auszulegen. Zum Beispiel steht im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) sinngemäß, daß eine Erlaubnis/Bewilligung zur Benutzung von Gewässern zu versagen ist, wenn Gründe des Allgemeinwohls, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung, berührt werden (vgl. § 6 WHG). Was dabei "Allgemeinwohl" heißt, ist eine Sache der Auslegung, zu der man ein solches Leitbild heranziehen kann.

Die Steuerung der Abwägung, die ja gerade im planerischen Bereich eine große Rolle spielt, ist eine weitere Funktion von Leitbildern. Diese steht vor dem rechtlichen Hintergrund der Diktion des Bundesverwaltungsgerichts, der zufolge es bei der Abwägung bestimmte Regeln einzuhalten gilt, da sonst ein Rechtsfehler vorliegt:

- Es darf zunächst nicht zum sogenannten Abwägungsausfall kommen, d.h. es muß abgewogen werden.
- Bei der Abwägung darf kein Abwägungsdefizit vorliegen, d.h. es ist alles in die Abwägung einzustellen, was nach Lage der Dinge eingestellt werden muß.
- Drittens darf es nicht zu einer Abwägungsfehleinschätzung kommen, d.h. das, was in die Abwägung eingestellt wird, muß so in seinem Gewicht erkannt werden, wie es tatsächlich gewichtig ist.
- Viertens darf es nicht zu einer Abwägungsdisproportionalität kommen, sprich bei der Abwägung zwischen verschiedenen Belangen müssen diese entsprechend ihres Gewichts gegeneinander und miteinander abgewogen werden.

Einem Leitbild kommen nun in einer solchen Abwägung zwei Funktionen zu. Die erste liegt auf der Ebene der Fehleinschätzung: Wenn wir einen Umweltbelang in die Abwägung einstellen, dann gewinnt er sein Gewicht nicht nur aus den faktischen Verhältnissen (z.B. wieviele Tiere oder Pflanzen aktuell auftreten), sondern auch daraus, daß wir in der Verfassung ein entsprechendes Leitbild haben und dieses dadurch in der Normenhierarchie ganz oben steht. Ein in der Verfassung rechtlich verankertes Leitbild verschafft den enthaltenen Aussagen also besonderes Gewicht. Zweitens hat das Leitbild für die Proportionalität der Abwägung mit gegenläufigen Belangen ein besonderes Gewicht: Da in der Verfassung verankert, kann die Proportionalität zu gegenläufigen Belangen anders gestaltet werden. Das Gewicht eines ökonomischen Belangs beispielsweise gegenüber einem Umweltbelang ist rechtlich gesehen weniger groß, wenn der Umweltbelang analog zum Bild einer Waage zusätzlich durch die Verfassung stärkeres Gewicht erhält.

2.2 Leitlinien

2.2.1 Verankerung

Die Verankerung von Leitlinien in Handlungsprinzipien kann zwar auch in der Politik erfolgen. Der vornehmste Platz ist aber das Gesetz, und zwar nicht die Verfassung, sondern das normale, vom Parlament beschlossene Gesetz. Als Beispiele aus Gesetzen, die nach Auffassung des Verfassers als Leitlinien gelten können, lasen sich anführen:

- §1 Bundesimmissionsschutzgesetz BImSchG: "Zweck dieses Gesetzes ist es, Menschen, Tiere, Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vorzubeugen."
- § 1a Abs. 1 Wasserhaushaltsgesetz WHG: "Die Gewässer sind als Bestandteil des Naturhaushaltes so zu bewirtschaften, daß sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen einzelner dienen und daß jede vermeidbare Beeinträchtigung unterbleibt."
- §1 Bundesnaturschutzgesetz BNatSchG (Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege).

Viel besser können künftig rechtlich verankerte Leitlinien auch nicht sein, aber sie könnten klarer sein. Das kommende Umweltgesetzbuch (UGB) wird diesbezüglich deutlichere Akzente setzen.

2.2.2 Funktionen

Die Funktion von Leitlinien ist natürlich entsprechend der Normenhierarchie zunächst die Konkretisierung der vorhergehenden Ebene des Leitbildes. Während z.B. im Leitbild von "Umwelt" die Rede ist, wird nun in einzelne Segmente, etwa in die einzelnen Naturgüter wie Wasser und Luft, konkretisiert.

Im übrigen haben Leitlinien rechtlich gesehen auch keine andere Funktion als Leitbilder. D.h. auch sie besitzen eine Auslegungs- und eine Abwägungsfunktion. Diese Funktionen kommen nicht immer jedem Leitbild bzw. jeder Leitlinie zu - es kommt auf die konkrete Situation und darauf an, in wel-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

chem Verwaltungsverfahren dies jeweils eine Rolle spielt. Den Leitlinien kommt jedoch bei der Abwägungsfunktion ein geringeres Gewicht zu. Bei der Abwägungsfehleinschätzung, bei der man das Gewicht eines Belanges herstellen muß, muß man zwar auch die gesetzlich verankerte Leitlinie sehen, diese ist jedoch, da in der Normenhierarchie darunter stehend, weniger gewichtig als die Verfassungsnorm.

Bei unserem Abwägungsbeispiel ökonomischer und ökologischer Belange beispielsweise hätte eine Leitlinie weniger Gewicht auf die Waage zu bringen. Bei dem Belang "Gewässerschutz" könnte man in diesem Fall z.B. die Leitlinie aus § 1 WHG einbringen.

2.3 Umweltqualitätsziele

2.3.1 Verankerung

Die Verankerung von Umweltqualitätszielen kann stattfinden in Gesetzen sowie in untergesetzlichen Regelungen wie Verordnungen oder Satzungen, etwa in Bebauungsplänen (ARBEITSGEMEINSCHAFT UMWELTQUALITÄTSZIELE, 1994).
Auf der gesetzlichen Ebene lassen sich einige Beispiele für Umweltqualitätsziele anführen, wobei wieder auf die eingangs angeführten drei Umweltbereiche Luft, Boden sowie Natur und Landschaft Bezug genommen wird:

- § 5 Abs. 1 BImSchG: "Genehmigungsbedürftige Anlagen sind so zu errichten und zu betreiben, daß 1. schädliche Umwelteinwirkungen (...) für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können. 2. Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird (...)." Die Aussage, daß schädliche Umwelteinwirkungen nicht sein dürfen, ist dabei ein klassisches Umweltqualitätsziel.
- § 6 WHG: "Die Erlaubnis und Bewilligung sind zu versagen, soweit von der beabsichtigten Nutzung eine Beeinträchtigung des Wohles der Allgemeinheit, insbesondere eine Gefährdung der öffentlichen Wasserversorgung zu erwarten ist (...)." Dies beinhaltet auch ein Umweltqualitätsziel, wobei allerdings der Begriff "Wohl der Allgemeinheit" schon mehr auslegungsbedürftig ist.
- § 20c BNatSchG: Die in Absatz 1 angeführte Liste von Biotoptypen, bei denen Maßnahmen, die zu einer Zerstörung oder nachhaltigen Beeinträchtigung führen, zu unterlassen sind, stellt ein Umweltqualitätsziel dar. Weiterhin beinhalten die in § 20d BNatSchG enthaltenen Bestimmungen zum Artenschutz ein Umweltqualitätsziel in einer ähnlichen Schärfe.

Was einen anzustrebenden Soll-Zustand im Hinblick auf die hier angeführten Beispiele angeht, so müssen die entsprechenden Umweltqualitätsziele durch die Ökologie und andere Umweltwissenschaften beschrieben werden.

2.3.2 Funktion

Natürlich haben Umweltqualitätsziele auch wieder eine Funktion im Sinne der Konkretisierung der vorhergehenden Ebene. Welches jedoch sind die Funktionen, die darüber hinausreichen?
Auslegungs- und Abwägungsfunktion können u.U. zwar auch eine Rolle spielen. Vor allem aber sind Umweltqualitätsziele umweltbezogene Zulässigkeitsvoraussetzungen für Vorhaben: Die chemische Anlage nach dem BImSchG ist u.a. an dem angeführten §5 BImSchG zu messen, gleichfalls die Abfallentsorgungsanlage, die nach dem Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz aus dem Abfallrecht herausgenommen und in das BImSchG geschoben worden ist. Genauso stellen § 6 und daneben insbesondere auch § 7a WHG eine der Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Benutzung von Gewässern dar - ob Sie nun einen Brunnen bauen oder Abwasser einleiten.
Soweit die Projekte UVP-pflichtig sind, sind dies zugleich auch die rechtlichen Bewertungsmaßstäbe nach § 12 UVP-Gesetz. Die Bewertung im UVP-Verfahren ist eine rechtliche und keine fachliche Bewertung (BUNGE, 1993; ERBGUTH/SCHINK, 1992; PETERS, 1994). Für diese Bewertung können Umweltqualitäsziele in Form von umweltbezogenen Zulässigkeitsvoraussetzungen als Bewertungsmaßstäbe herangezogen werden. Schließlich sind sie dann, weil die UVP mit der Bewertung aufhört, es anschließend aber noch mit der Entscheidung weitergeht, auch Berücksichtigungselemente in der Zulassungsentscheidung. Wenn dabei solche Umweltqualitätsziele vorliegen und erfüllt sind, dann muß mit gegenläufigen Belangen abgewogen werden, wobei wieder das oben angesprochene System der Gewichtung zum Tragen kommt. Umweltqualitätsziele stellen also auch Abwägungsbelange dar (KÜHLING/PETERS, 1994).

2.4 Umweltqualitätsstandards

2.4.1 Verankerung

Neben Gesetzen, Verordnungen und Satzungen können Umweltqualitätsstandards in Verwaltungsvorschriften und in der Wissenschaft verankert sein. Innerhalb dieser Hierarchie werden Umweltqualitätsstandards meist in Verwaltungsvorschriften verankert (z.B. der TA Luft und der TA Lärm). Standards gibt es aber natürlich auch in der Wissenschaft - die TA Luft und die TA Lärm sind ja auch aus der Wissenschaft gekommen. Daneben gibt es in der Wissenschaft, d.h. in der praktischen Wissenschaft, eine ganze Reihe anderer Standards wie DIN-Normen, VDI-Normen u.a. Nur wenn es dann in den Bereich Natur und Landschaft geht, wird es schwierig mit greifbaren Standards. Aber auch hier gibt es schon etwas derartiges (vgl. KNAUER, 1989).
Als Beispiele mit Bezug auf unsere Umweltsegmente lassen sich anführen:

- Der Langzeitwert für SO_2 von 0,14mg pro Kubikmeter Luft nach Nr. 2.5.1. der TA Luft. Dies

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

ist der Standard, der rechtlich da ist, wobei es in der Wissenschaft noch andere Standards gibt (vgl. z.B. den Vorsorgewert für SO_2 von 0,05 mg/m^3 nach der WHO).

- Die Gewässergüteklassen I bis IV.
- Im Naturschutz die sogenannten "24a-Gebiete" im Naturschutzgesetz Baden-Württembergs, die hier eine Umsetzung des §20c BNatSchG darstellen.
- Die Bundesartenschutzverordnung als auf dem § 20d BNatSchG aufbauender Umweltstandard, da hierin konkret beschrieben wird, welche Tiere und Pflanzen nun besonders geschützt sind.

In puncto Soll-Betrachtung mag zwar jeweils fraglich sein, ob dies der "richtige" Standard ist. Ich möchte hier daher wieder auf die Rolle der Ökologie als Wissenschaft verweisen.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang vor allem auch die Frage, wer die Standards setzt. Hier kommt es jeweils auf die Gremien und deren Zusammensetzung an: Im Falle einer Verordnung oder eines Gesetzes sind die zuständigen Gremien relativ klar. Anders jedoch bei Verwaltungsvorschriften, in den DIN-Ausschüssen oder den Europäischen Normungsausschüssen. Bei den DIN-Normen sind zumindest die Umweltverbände beteiligt, auch wenn sie es selber finanzieren müssen und der Zugang zu den Unterlagen nicht so einfach ist. Auf europäischer Ebene ist dagegen gar keine Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben. Bei der Standardsetzung muß man also aufpassen, daß die Normsetzungsgremien personell so besetzt sind, daß alle gesellschaftlichen Bereiche, die mit Umweltschutz zu tun haben, gleichgewichtig vertreten sind und daß auch die Wissenschaft nicht einseitig, sondern mehrseitig mit dabei ist (KLOEPFER, 1989).

2.4.2 Funktion

Umweltqualitätsstandards besitzen Konkretisierungsfunktion der Zulässigkeitsvoraussetzungen: Wenn im erwähnten § 5 BImSchG davon die Rede ist, daß schädliche Umwelteinwirkungen nicht hervorgerufen werden sollen, dann haben wir für SO_2 in Form des Grenzwertes von 0,14 mg/m^3 eine Konkretisierung in bezug auf die Schädlichkeitsschwelle. In Gesetze läßt sich dabei viel hineinschreiben; die Konkretisierung ist letztlich ausschlaggebend (KÜHLING/PETERS, 1994). Standards beschreiben in ihrem Rahmen Belastungsgrenzen für z.B. die menschliche Gesundheit, für Tiere und Pflanzen, für die Landschaft etc. Diese Belastungsbegrenzung stellt - wie eingangs schon gesagt - dabei eine sekundäre Verhaltensbegrenzung dar: Mehr darf insgesamt in der Summe der Verhalten nicht sein.

3 Verbindlichkeit

- Für den *Verursacher* sind Leitbilder und Leitlinien nicht unmittelbar verbindlich - sie haben keine direkten Auswirkungen auf einzelne natürliche oder juristische Personen. Wenn z.B. in §1 BNatSchG steht, daß die Umwelt auf eine bestimmte Weise zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln ist, dann ist dies z.B. für einen einzelnen Vorhabenträger nicht verbindlich. Verbindlich sind allerdings die Umweltqualitätsziele und die Umweltqualitätsstandards, d.h. jemand, der einen Betrieb ansiedeln will, muß sich z.B. an § 5 BImSchG halten.
- Auch *Schutzpersonen* (d.h. rechtsfähige Personen) können aus einer Staatszielbestimmung Umweltschutz rechtlich als Personen nichts für sich beanspruchen, da es sich hier um kein Grundrecht handelt und das Staatsziel keinen subjektiven Charakter aufweist. Auch aus den Leitlinien ist hier so gut wie nichts herleitbar. An den umweltbezogenen Zulässigkeitsvoraussetzungen und den Standards können Sie alles als Schutz herleiten und einklagen, was subjektiven Charakter aufweist - das ist von Norm zu Norm verschieden und muß jeweils ausgelegt werden. Interessant ist, daß das Umweltgesetzbuch an dieser Stelle einen Anspruch auf Einschreiten für Nachbarn normiert, was es bisher gesetzlich geregelt nicht gab.
- Für die *Administration* sind alle 4 Kategorien, d.h. sowohl Leitbilder und Leitlinien als auch Umweltqualitätsziele und -standards, verbindlich.
- Für *Verwaltungsgerichte* sind gleichfalls alle 4 Kategorien verbindlich. Lediglich Standards können manchmal auch unverbindlich sein - es kommt darauf an, ob sie normkonkretisierend oder norminterpretierend sind. Verwaltungsvorschriften z.B. als von der Verwaltung erstellte Normen dürfen einen Richter aufgrund der Unabhängigkeit der Rechtsprechung nicht binden.

4 Zur Notwendigkeit von Umweltverhaltensstandards

Ein großes Anliegen ist mir persönlich, am Schluß noch auf die nächste Kategorie hinzuweisen, die wir meines Erachtens brauchen: Die der Umweltverhaltensstandards.

Auf der Ebene von Umweltqualitätsstandards angekommen, wird häufig nicht weitergedacht. Ein Umweltqualitätsstandard stellt ja wie schon angesprochen immer nur die Summation der Verhalten einzelner dar: Alle, die Auto fahren, produzieren ja zusammengenommen Stickoxid. Alle Emittenten, die z.B. heizen, füllen in einem Gebiet zusammen den "Topf" der erlaubten 0,14 mg/m^3 Schwefeldioxid auf. Den letzten Akt der Konkretisierung sollten daher Umweltverhaltensstandards darstellen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Immissions- sondern um eine Emissions- und Eingriffsbegrenzung.

Wenn wir diesbezüglich einmal den Ist-Zustand betrachten, so ergibt sich z.B. folgendes Bild:

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

- Für den Umweltbereich Luft stehen z.B. in § 8 der Verordnung über Großfeuerungsanlagen (13. BImSchV) und in Teil 3 der TA Luft Grenzwerte für staubförmige Emissionen - ob diese nun gut oder schlecht sind, sei hier dahingestellt.
- Für den Umweltbereich Wasser finden sich z.B. in den Anhängen zur Abwasserverwaltungsvorschrift Emissionsgrenzwerte dessen, was in Gewässer eingelassen werden darf. Über die Gewässergüte als immissionsbezogenem Standard ist dies nicht abgedeckt.
- Für den Naturschutz haben wir innerhalb der Bundesartenschutzverordnung Verbote, was man als Bürger nicht tun darf (z.B. sind in § 6 der BArtSchV eine ganze Reihe von Maßgaben aufgeführt, die das Verbot betreffen, besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen oder zu töten). Diese Bestimmungen stellen eine Eingriffsbegrenzung dar, weil sie am Bürger als möglichem Verursacher ansetzen.

Von solchen Verhaltensstandards brauchen wir noch viel mehr, denn erst dann, wenn es für den einzelnen verbindlich wird, ist alles umgesetzt.

Umweltverhaltensstandards sind das letztlich eigentlich wichtige, denn sie sind am besten operationalisierbar (ERBGUTH, 1987). Alles, was vorher steht, ist nur auf der Ebene operationalisierbar, auf der es eine Summation beschreibt. Aber es geht doch letztlich um Einzelfälle. Mit Appellen alleine ist es nicht getan, man braucht das Recht. Hinter dem ganzen steht bei dem Einzelnen nämlich ein Zwangsapparat: Wenn er einen bestimmten Wert nicht einhält oder ein Verbot im Naturschutzbereich übertritt, dann müssen die Strafe, die Ordnungswidrigkeit, der Verwaltungszwang zur Anwendung kommen. Oder man geht den Weg über indirekte ökonomische Steuerungsinstrumente wie Umweltabgaben. Ohne das Recht werden wir jedenfalls nicht auskommen.

Literatur

ARBEITSGEMEINSCHAFT UMWELTQUALITÄTSZIELE (1994):
Aufstellung kommunaler Umweltqualitätsziele (Entwurf). Dortmund

BUNDESMINISTER FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (1986):
Leitlinien der Bundesregierung zur Umweltvorsorge durch Vermeidung und stufenweise Verminderung von Schadstoffen (Leitlinien Umweltvorsorge). - Deutscher Bundestag 10. Wahlperiode, Drucksache Nr. 10/6028 vom 19.9.1986

BUNGE, TH. (1993):
Kommentar zum UVPG. Storm, P.-C.; Bunge, Th. (Hrsg.): Handbuch der UVP. Berlin

ERBGUTH, W. (1987):
Rechtssystematische Fragen des Umweltrechts. Berlin

ERBGUTH, W.; SCHINK, A. (1992):
Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Kommentar. München

FÜRST, D; KIEMSTEDT, H.; GUSTEDT, E.; RATZBOR, G.; SCHOLLES, F. (1989):
Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung. - Umweltbundesamt Texte 34/92, Berlin

KLOEPFER, M: (1989):
Umweltrecht. München

KLOEPFER, M.; REHBINDER, E.; SCHMIDT-ASSMANN, E.; KUNIG, P. (1991):
Umweltgesetzbuch - Allgemeiner Teil. - Umweltbundesamt Berichte 7/90. Berlin

KNAUER, P. (1989):
Umweltqualitätsziele und ökologische Eckwerte. - Hübler, K.-H.; Otto-Zimmermann, K. (Hrsg.): Bewertung der Umweltverträglichkeit. Taunusstein

KÜHLING, W.; PETERS, H.-J. (1994):
Bewertung der Luftqualität in der UVP unter besonderer Berücksichtigung wirksamer Umweltvorsorge. Dortmund

PETERS, H.-J.; SCHENK, K.; SCHLABACH, E. (1990):
Umweltverwaltungsrecht. Heidelberg

PETERS, H.-J. (1994):
Die UVP-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in das deutsche Recht. Gesamthafter Ansatz und Bewertung der Umweltauswirkungen. Baden-Baden

RAT VON SACHVERSTÄNDIGEN FÜR UMWELTFRAGEN (1994):
Umweltgutachten1994. Für eine dauerhaft-umweltgerechte Entwicklung. Bonn

Anschrift des Verfassers:

Professor Dr. Heinz-Joachim Peters
Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Kehl
Postfach 1549
D-77675 Kehl

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1994

Band/Volume: 4_1994

Autor(en)/Author(s): Peters Heinz-Joachim

Artikel/Article: Leitbilder, Umweltqualitätsziele und Umweltstandards aus rechtlicher Sicht 153-158