

Michael Kloepfer

# Umweltschutz und Recht

Grundlagen, Verfassungsrahmen  
und Entwicklungen

Ausgewählte Beiträge aus drei Jahrzehnten

Herausgegeben von

Thilo Brandner und Klaus Meßerschmidt



Duncker & Humblot · Berlin

*Michael Kloepfer*

# Umweltschutz und Recht

# Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 100**

Michael Kloepfer

# Umweltschutz und Recht

Grundlagen, Verfassungsrahmen  
und Entwicklungen

Ausgewählte Beiträge aus drei Jahrzehnten

Herausgegeben von

Thilo Brandner und Klaus Meßerschmidt



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Umweltschutz und Recht** : Grundlagen, Verfassungsrahmen und Entwicklungen ;  
ausgewählte Beiträge aus drei Jahrzehnten / von Michael Kloepfer. Hrsg.: Thilo  
Brandner ; Klaus Meßerschmidt. – Berlin : Duncker und Humblot, 2000  
(Schriften zum Umweltrecht ; Bd. 100)  
ISBN 3-428-09864-1

Alle Rechte vorbehalten  
© 2000 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-4247  
ISBN 3-428-09864-1

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☹

## Vorwort

„Die ‚SUR‘ werden 100.“ 1981 gegründet, können die Schriften zum Umweltrecht heute bereits das Erscheinen ihres einhundertsten Bandes vermelden. Dies nehmen wir zum Anlaß, diesen besonderen Band zu einer Zusammenstellung wichtiger und teilweise nicht mehr ohne weiteres greifbarer Beiträge des Herausgebers der Schriftenreihe zu nutzen. Die Entwicklung der Schriften zum Umweltrecht spiegelt in herausragender Weise den stetig wachsenden Stellenwert des Umweltrechts in der rechtswissenschaftlichen Forschung wider. Aus dem Spektrum der umweltrechtlichen Diskussionsforen ist sie nicht mehr hinwegzudenken. Dies ist ein Verdienst ihres Verlegers, vor allem aber auch ihres Herausgebers.

Die Veröffentlichungen Kloepfers reichen von der Entstehungsphase des modernen deutschen Umweltrechts bis hin zu seiner anstehenden Kodifikation. Dabei hat er sich mit übergreifenden und grundlegenden Fragestellungen ebenso befaßt wie mit Einzelproblemen aus fast allen Gebieten des Umweltrechts. Ein Kompendium dessen stellt sein 1998 in zweiter Auflage erschienenes Lehrbuch zum Umweltrecht dar. Besonderes Augenmerk gilt auch der Umweltrechtsvergleichung und dem ausländischen Umweltrecht (vgl. SUR Bd. 55). Kloepfers Interesse für die Entwicklung des Umweltrechts und die Umwelt- und Technikrechtsgeschichte erhält dadurch, daß er diesen vergleichsweise jungen Prozeß nicht nur wissenschaftlich beobachtet, sondern u.a. durch Mitwirkung in Gesetzgebungskommissionen mitgestaltet hat, eine über das rein Fachliche hinausreichende persönliche Prägung.

Es wäre reizvoll gewesen, Kloepfers Beitrag zur Umweltrechtsentwicklung umfassend zu dokumentieren. Dies hätte jedoch – angesichts von über 250 Veröffentlichungen zum Umwelt- und Technikrecht – den Rahmen des vorliegenden Bandes gesprengt. Wir waren daher gezwungen, eine Auswahl zu treffen. Dabei ließen wir uns von dem Gedanken leiten, daß übergreifende Fragestellungen von dauerhafterem und breiterem Interesse sein dürften als die zu ihrer Zeit unbestreitbar wichtigen und auch noch nachwirkenden Einzelanalysen. Hieraus erklärt sich die Konzentration auf Verfassungsfragen, die Rechtsumbildung durch Umweltrecht, Fragen der Verteilungsgerechtigkeit und die Perspektive des Umweltstaates, der Rechtsstaat bleiben muß. Einen besonderen Schwerpunkt bilden Aufsätze zum verfassungsrechtlichen Rahmen des Umweltschutzes, die zwischen 1978 und 1996 veröffentlicht wurden und den dornenreichen Weg zur Entstehung des

Art. 20a GG nachvollziehen lassen. Die Entwicklung des Umweltrechts soll anhand zweier Beiträge dokumentiert werden. Der erste aus dem Jahr 1972 spiegelt die Aufbruchstimmung in der Entstehungszeit des modernen Umweltschutzrechts wider. Der zweite Beitrag aus dem Jahr 1994 zieht hingegen eine vorsichtige Zwischenbilanz des bisher Erreichten.

Die vorliegende Sammlung wäre nicht zustande gekommen ohne die großzügige Förderung durch den Geschäftsführer des Verlages Duncker & Humblot, Herrn Prof. Dr. Norbert Simon. Ihm sind wir zu großem Dank verpflichtet. Um die Erfassung der – aus technischen Gründen vielfach nicht mehr auf Diskette verfügbaren – Texte haben sich die Herren Robert Heine und Christian Zeppezauer, vor allem aber Frau Anne Starke, alle Berlin, verdient gemacht. Frau Katharina Hilbig und Herr Christoph Güttel, beide ebenfalls Berlin, haben uns in wertvoller Weise bei den Korrekturen unterstützt. Auch ihnen danken wir herzlich. Dank schulden wir ebenfalls den Verlagen, die uns als die Rechteinhaber an den einzelnen Aufsätzen in freundlicher Weise die Abdruckgenehmigung erteilt haben. Der ursprüngliche Erscheinungsort der einzelnen Beiträge wird am Beginn des jeweiligen Aufsatzes in einer Fußnote nachgewiesen.

Den Schriften zum Umweltrecht wünschen wir auch für die nächsten einhundert Bände (und darüber hinaus!) weiteres Gedeihen und den verdienten Erfolg.

Berlin und Frankfurt a.M. im März 2000

*Thilo Brandner  
Klaus Meßerschmidt*

# Inhaltsverzeichnis

## I. Grundlagen

Auf dem Weg zum Umweltstaat? Die Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch den Umweltschutz insbesondere aus rechtswissenschaftlicher Sicht (1989) .....	11
Zur Rechtsumbildung durch Umweltschutz (1990) .....	43
Die Umweltfrage als Verteilungsproblem in rechtlicher Sicht (1995) .....	79
Recht als Technikkontrolle und Technikermöglichung (1997).....	109

## II. Verfassungsrahmen des Umweltschutzes

Zum Grundrecht auf Umweltschutz (1978).....	127
Staatsaufgabe Umweltschutz. Vorüberlegungen zu einem umfassenden Thema (1979).....	157
Umweltschutz und Verfassungsrecht. Zum Umweltschutz als Staatspflicht (1988).....	173
Technikverbot durch gesetzgeberisches Unterlassen? Zur Entscheidung des VGH Kassel vom 6.11.1989 (1993).....	203
Umweltschutz als Verfassungsrecht: Zum neuen Art. 20a GG (1996).....	221

## III. Entwicklungen

Zum Umweltschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland. Problematik – Bestandsaufnahme – Informationen (1972).....	243
Die Entwicklung des Umweltrechts in der Bundesrepublik Deutschland (1994)	275





# **I. Grundlagen**



## **Auf dem Weg zum Umweltstaat?**

### **Die Umgestaltung des politischen und wirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik Deutschland durch den Umweltschutz insbesondere aus rechtswissenschaftlicher Sicht\***

#### **I. Einleitung**

Ist in der heutigen Umweltsituation die klassische Drei-Elemente-Lehre des Staates zu eng geworden? Ein lebensfähiger Staat braucht heute mehr als ein Staatsvolk, eine Staatsgewalt und ein Staatsgebiet. Er bedarf einer Umwelt auf und um sein Gebiet, die seine Fortexistenz nicht gefährdet.

Es nimmt daher kaum wunder, wenn heute dem Umweltschutz in allen Programmen der im Bundestag vertretenen Parteien,<sup>1</sup> aber etwa auch in den Verlautbarungen der Kirchen, der Industrie und der Gewerkschaften eine immer größere Bedeutung zukommt und Bürgerinitiativen zu Umweltschutzzwecken so zahlreich wie nie zuvor sind. Dies ist v. a. auf ein – auch aufgrund staatlicher Informationstätigkeit – beträchtlich gesteigertes Umweltbewußtsein der Bevölkerung zurückzuführen, wie es sich auch vielfältig in dem umweltschützend motivierten Engagement der Bürger widerspiegelt. Dennoch darf dieser so dokumentierte ökologische Konsens in der Gesellschaft nicht überschätzt werden, da bei näherer Betrachtung die einzelnen Auffassungen über den notwendigen Umfang und die konkrete Ausgestaltung des Umweltschutzes weitgehend differieren.

Parallel zu dem gewachsenen Umweltbewußtsein der Gesellschaft hat sich auch die Haltung gegenüber dem Staat verändert. Die gesellschaftlichen Aktivitäten im Umweltschutz zielen verstärkt darauf, staatliches Handeln auf dem Gebiet des Umweltschutzes zu erzwingen, zu beeinflussen

---

\* Vortrag auf dem „Ladenburger Diskurs“ der Gottlieb Daimler- und Karl Benz-Stiftung zum Thema „Umweltstaat“ am 22./23. November 1988. Aus Zeitgründen konnten die folgenden Ausführungen nur ausschnittsweise vorgetragen werden. Für seine Mitarbeit danke ich meinem Assistenten, Herrn Rüdiger Thull. – Anmerkung der Herausgeber: Erstveröffentlichung in: Kloepfer (Hrsg.), Umweltstaat, 1989, S. 39–78. Für die freundliche Abdruckgenehmigung danken wir dem Springer Verlag, Heidelberg

<sup>1</sup> Die Programme der im Bundestag vertretenen Parteien werden analysiert von B. M. Malunat, Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zu der Wochenzeitung „Das Parlament“), B 29/87, S. 30 ff.

oder zu beschleunigen. Insgesamt erwartet die Gesellschaft vom Staat zunehmend Maßnahmen zur dauerhaften Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen.

Dieser Erwartung hat der Staat seit dem Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 1971 durch Errichtung von Umweltministerien, durch eine Vielzahl neuer gesetzlicher Regelungen und damit verbunden einer Ausweitung der Umweltadministrationen sowie ständig steigende Umweltinvestitionen Rechnung zu tragen versucht.

Gleichwohl kann von einem wirksamen Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland bislang jedenfalls nicht in einem umfassenden Sinne gesprochen werden, wie die aktuellen Bestandsaufnahmen und Diskussionen z.B. beim Waldsterben, bei der Verunreinigung der Nordsee oder bei den Gefährdungen der Trinkwasserversorgung durch Verunreinigungen der Gewässer mit Nitraten und Pflanzenschutzmitteln – die Beispiele ließen sich beliebig vermehren – zeigen.

Als Gründe für diese fortdauernden Umweltbelastungen lassen sich etwa anführen:<sup>2</sup>

- In der Vergangenheit verursachte Umweltschädigungen lassen sich nicht „von heute auf morgen“ beseitigen. Altlasten (im weitesten Sinne) binden noch auf unabsehbare Zeit Kapazitäten im Umweltschutz.
- Viele Schadensursachen sind weiter existent. Nicht einmal eine generelle Status-quo-Garantie für die Umwelt (im Sinne eines ausnahmslosen Verschlechterungsverbots) ist faktisch möglich und wird es auch in der Zukunft kaum sein. Auch allgemeine umweltpolitische Rückschrittsverbote sind – jedenfalls rechtlich – nicht haltbar.
- Viele Umweltschäden und -gefährdungen werden erst mit der Zeit bekannt, weil sie erst aufgrund des gestiegenen Umweltbewußtseins als solche empfunden werden bzw. bestimmte Entwicklungen sich erst allmählich als schädlich erweisen oder es erst aufgrund synergetischer Effekte zu Schäden kommt. Der Staat muß oft im Ungewissen handeln.
- Neue Gefährdungspotentiale zeichnen sich für die Zukunft bereits ab (z.B. mögliche Umweltauswirkungen der Gentechnologie).
- Selbst bei erkannten Gefährdungspotentialen dauert es eine geraume Zeit, bis die Gegenmaßnahmen – so sie denn eingeleitet werden – zu wirken beginnen. Umweltpolitische Erfolge sind insoweit nicht in kurzfristigen Wahlperioden vorzeigbar, weshalb einschlägige Umweltschutzmaßnahmen für den demokratischen, auf die Wahl fixierten Politiker nur sehr begrenzt politisch attraktiv erscheinen. Dies ist um so bedenklicher, als

---

<sup>2</sup> Vgl. E. H. Ritter, NVwZ 1987, 929 ff. (930 f.).

unser Verfassungssystem Ansätze zu politischer Langzeitverantwortung nicht kennt.

Dies alles führt dazu, daß staatliche Maßnahmen des Umweltschutzes oft nicht den Erwartungen entsprechen, die v. a. im Umweltschutz engagierte Bürger an die staatliche Umweltpolitik richten.

Über die einzelnen (politischen) Ursachen dieses partiellen<sup>3</sup> „Staatsversagens“ im Umweltschutz herrscht – wie wegen der gegensätzlichen Interessen und Auffassungen in Politik und Gesellschaft nicht anders zu erwarten – Streit. Einigkeit herrscht allerdings weitgehend darüber, daß die bisherige Umweltpolitik kein ausreichend wirksames Instrumentarium zum Schutze der Umwelt zur Verfügung gestellt hat<sup>4</sup>. Die Forderung nach neuen Wegen in der Umweltpolitik<sup>5</sup> wird erhoben, eine ökologische Wende<sup>6</sup> wird eingefordert mit dem Ziel, das umweltpolitische und -rechtliche Instrumentarium zu verbessern.

Wie dies geschehen soll, ob man die bisherige Umweltpolitik lediglich unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse weiterentwickeln will, ob man eine „Vergesellschaftung“ der Umwelt im Sinne einer Zurückdrängung staatlicher Umweltaktivitäten bei gleichzeitiger Stärkung marktwirtschaftlicher Instrumente oder im Gegenteil eine ökologische Planwirtschaft befürwortet, ob man aufbauend auf dem neuzeitlichen Verständnis der Natur in Philosophie und den Naturwissenschaften zu einer völligen Umgestaltung der Umweltpolitik im Sinne einer ganzheitlichen Betrachtungsweise gelangen will, ist Gegenstand der aktuellen Diskussion. Unabhängig davon, wie die zukünftige Umweltpolitik nun tatsächlich gestaltet wird, bleibt festzustellen: Jede Ausweitung des Umweltschutzes hat letztlich Auswirkungen auf das politische und wirtschaftliche System unseres Staates.

Sind wir also auf dem Weg zu einem „*Umweltstaat*“; auf dem Weg zu einem Staatswesen, welches die Unversehrtheit seiner Umwelt zu seiner Aufgabe sowie zum Maßstab und zum Verfahrensziel seiner Entscheidungen macht?

Wie sind die Auswirkungen neuer einschlägiger Denkmodelle politisch, ökologisch und ökonomisch sowie nicht zuletzt auch rechtlich zu bewerten,

---

<sup>3</sup> Von einem generellen Staatsversagen im Umweltschutz kann angesichts der durchaus vorhandenen Erfolge in der Bundesrepublik nicht gesprochen werden.

<sup>4</sup> M. Krusche, *Umweltrecht: Neues Denken – neue Perspektiven*, Stuttgart 1988, S. 73, spricht gar – wenig differenziert – von „der Unbrauchbarkeit und Unzulänglichkeit des traditionellen rechtlichen Instrumentariums“.

<sup>5</sup> Vgl. etwa R. Decker, *Operation Umwelt*, Neuhausen-Stuttgart 1988, S. 273; Ludwig-Erhard-Stiftung, Bonn (Hrsg.), *Neue Wege in der Umweltpolitik*, Stuttgart 1984, passim.

<sup>6</sup> Vgl. G. Kunz (Hrsg.), *Die ökologische Wende*, München 1983, passim.