

Schriften zum Umweltrecht

Band 180

Umweltschutz als Rechtsprivileg

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL KLOEPFER (Hrsg.)

Umweltschutz als Rechtsprivileg

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 180

Umweltschutz als Rechtsprivileg

Herausgegeben von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2014 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Konrad Triltsch GmbH, Ochsenfurt

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-14242-2 (Print)

ISBN 978-3-428-54242-0 (E-Book)

ISBN 978-3-428-84242-1 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Am 19.4.2013 veranstaltete das gemeinnützige Forschungszentrum Umweltrecht e.V. (FZU) an der Humboldt-Universität zu Berlin eine Tagung mit dem Titel Umweltschutz als Rechtsprivileg.¹ Es ging dabei im Kern um den Anreiz zu vermehrtem Umweltschutz durch Befreiung von allgemeinen Beschränkungen oder Belastungen. Das veranstaltende FZU gehört neben dem Forschungszentrum Technikrecht (FZT) und Katastrophenrecht (FZK) sowie dem Institut für Gesetzgebung und Verfassung (IGV) zur Forschungsplattform Recht (FPR), die eng mit der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin zusammenarbeitet. Der vorliegende Band enthält im Wesentlichen die gehaltenen Referate der Tagung.

Den engagierten Referenten und Diskussionsteilnehmern der Tagung gebührt mein herzlicher Dank. Die Referenten haben die unterschiedlichen Herausforderungen der Tagungsthemen angenommen, sodass ein Programm zusammengestellt werden konnte, das so noch von keiner anderen Tagung zusammenfassend aufgegriffen worden ist. Meinem Mitarbeiter *Henrik Gartz* danke ich für die wertvolle Unterstützung bei der Organisation und Durchführung der Tagung sowie der Vorbereitung für diesen Tagungsband.

Anregungen und Kritik zum vorliegenden Band richten Sie bitte an mich per E-Mail unter michael.kloepfer@rewi.hu-berlin.de.

Berlin, im April 2013

Michael Kloepfer

¹ Berichte zur Tagung *Gartz*, UPR 2013, 265 f.; *Santek*, NuR 2013, 480 f.; *Neugärtner*, ZUR 2013, 443 ff.

Inhaltsverzeichnis

<i>Michael Kloepfer</i>	
Einführung	9
<i>Michael Rodi</i>	
Das Rechtsprivileg als Steuerungsmittel im Umweltschutz?	13
<i>Erik Gawel</i>	
Umweltschutz als Abgabenprivileg	35
<i>Martin Eifert</i>	
Umweltschutz durch Benutzungsvorteile	75
<i>Claudio Franzius</i>	
Preisprivilegien und Umweltsiegel im Dienste des Umweltschutzes	95
<i>Felix Ekardt</i>	
Agrarprivileg im Umweltrecht – noch zeitgemäß?	111
<i>Reinhard Ellger</i>	
(K-)Ein Kartellprivileg für den Umweltschutz?	127
<i>Eckard Reh binder</i>	
Verkehrssicherungspflichten – Haftungsprivilegien in Naturschutzgebieten	181
Autorenverzeichnis	203

Einführung

Von Michael Kloepfer

I. Privilegien im Umweltschutz

Wenn etwas besonders schützenswert ist, stellt sich aus juristischer Sicht die Frage, wie der berechtigte Schutz herausgehoben und die damit bezweckte Vorzugstellung in rechtliche Formen gegossen werden kann. In jedem Fall bedeutet dies dann eine entweder mehr oder weniger besondere und hervorzuhebende rechtliche Behandlung. In diesem Sinne soll der zugespitzte Titel der Tagung verstanden werden. Der besondere Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter wie die ökologischen Ressourcen unserer Umwelt müssen sich in ebenso besonderer, hervorgehobener rechtlicher Behandlung niederschlagen. Die eigentlich entscheidende Frage ist die nach dem rechten Maß des Schutzes. Das gilt gerade auch für das rechte Maß einer Vorzugsbehandlung für z. B. umweltschützendes bzw. umweltschonendes Verhalten, wie sich dies derzeit vor allem bei der Förderung erneuerbarer Energien zeigt.

Soll der Schutz der Umwelt qualitativ höher sein als er bei anderen kollektiven Rechtsgütern ist, kann dies über eine rechtliche Privilegierung umweltschützender Aktivitäten gelingen. *Privilegien* können bspw. als Befreiungen von allgemeinen Verboten wirken: Das *Grimm'sche Wörterbuch* beschreibt Privilegien als befreiend, Freiheit gebend. Das alles können wir nur als Ansatzpunkte für unser Thema verwenden, aber doch in seinem Kern: Befreiung von allgemeinen Regeln. Privileg – das aus dem Lateinischen stammende Wort setzt sich aus den Bestandteilen „Ausnahme“ (privus) und „Gesetz“ (lex) zusammen. Das Stichwort Ausnahmegesetz konfligiert somit sogleich grundsätzlich mit dem zentralen Gleichheitspostulat moderner Rechtsordnungen.

Historische Assoziationen der Verwendung des Wortes Privileg bestehen zu (glücklicherweise) längst abgeschafften Vorrechten. Darum geht es bei der Frage ‚Umweltschutz als Rechtsprivileg‘ gewiss nicht. Es geht vielmehr um eine Verstärkung für den Umweltschutz durch Vorteilsgewährung. Dieser Vorteil besteht vor allem in teilweiser oder völliger Befreiung von allgemeinen Lasten oder Begrenzungen.

Privilegien können durchaus legitim und u. U. auch geboten sein: So stellt sich bspw. aus gutem Grund das auf die Behinderten zugeschnittene grundrechtliche Gleichheitspostulat in Art. 3 Abs. 3 S. 2 GG ausdrücklich nicht gegen Bevorzugungen. Aber auch die Grundrechte selbst können in einem weiteren Sinne als Privile-

gien begriffen werden. Der Journalist z. B. kann sich eben auf die Pressefreiheit berufen und so etwa beim presserechtlichen Auskunftsanspruch mehr Rechte geltend machen als andere. Art. 20a GG macht nur Sinn, wenn er einen besonderen Schutz der Umwelt generiert. Richtig konzipierte Privilegien sind Ausdruck einer konkreten Wertschätzung der Rechtsordnung und auch einer Wertvorstellung der Verfassung. Als Arbeitsbegriff für das hier verwendete Wort des Privilegs mag die Formulierung des Sondervorteils durch Verschonung von allgemeinen Beschränkungen gelten.

Die unterschiedlichen Formen der möglichen Privilegierungen bilden einen kleinen und bisher weitgehend unbearbeiteten Teil des Instrumentariums der umweltbezogenen Rechtspolitik. Immerhin findet der Umweltschutz als Rechtsprivileg (etwa bezüglich der Benutzungsvorteile) regelmäßig auch Eingang in die allgemeinen Kapitel der Umweltrechtslehrbücher.

Dabei gehen die Themen der heutigen Tagung über das Umweltrecht hinaus. Typischerweise werden Umweltschutzprivilegien nicht allein durch das klassische Umweltrecht als solches begründet als vielmehr häufig durch Befreiung von nicht umweltschutzspezifischen Vorschriften (z.B. Kartellrecht, Haftungsrecht, Landwirtschaftsrecht etc.). Insoweit ist das Tagungsthema auch intradisziplinär. Schnittpunkte sind auch unverkennbar etwa im Abgabenrecht gegeben.

II. Förderung durch die DBU

Die Tagung wird durch die *Deutsche Bundesstiftung Umwelt* (DBU) finanziell unterstützt. Die DBU fördert als eine der europaweit größten Stiftungen nicht nur wissenschaftliche Projekte und neue Umweltthemen, sondern auch gezielt den wissenschaftlichen Nachwuchs. Dazu unterhält sie Stipendienprogramme, mit denen jährlich 60 Promotionsvorhaben im Bereich des Umweltschutzes gefördert werden.

Gegründet wurde die Stiftung als eine solche bürgerlichen Rechts im Jahr 1990 aus den finanziellen Mitteln des Bundes nach dem Verkauf der zuvor bundeseigenen Salzgitter AG im Jahr 1989. Seitdem hat sie über 8.500 Projekte mit einem Förder volumen von etwa 1,5 Mrd. Euro unterstützt. Die Aktivität der Stiftung auf dem Gebiet des Naturschutzes beschränkt sich neuerdings aber nicht nur auf die Förderung. Die Stiftung hat durch ihre Tochter, die DBU Naturerbe GmbH, mit der Übernahme und Sicherung von rund 46.000 ha großen, weitgehend unzerschnittenen Lebensräumen, vor allem – nach dem Ende des kalten Krieges – von nicht mehr genutzten militärischen Übungsplätzen und Sperrgebieten, auch erstmals selbst eine aktive Rolle im Umweltschutz übernommen. Doch mit dieser Übernahme der ökologisch wertvollen großen Grundflächen sieht sich die DBU mit der Frage konfrontiert, ob sie mit der Verwaltung dieser Wiedervereinigungs„dividende“ etwaigen Haftungsansprüchen ausgesetzt ist.

Zu den zentralen Förderbereichen der Stiftung gehören Projekte auf den Gebieten der Umwelttechnik, der Umweltforschung, des Naturschutzes und der Umweltkom-

munikation. Jährlich vergibt die DBU zudem den Deutschen Umweltpreis, der zuletzt 2012 für wegweisende Entwicklungen auf dem Gebiet der Photovoltaik vergeben wurde. Neben ökologisch innovativen unternehmerischen Tätigkeiten werden aber auch herausragende im Umweltschutz tätige Persönlichkeiten für ihr Engagement geehrt. So gehören zu den Preisträgern beispielsweise auch Michail Gorbatschow für seine Verdienste um die Schaffung des „Grünen Bandes“ – dem beinahe 1.400 km langen Geländestreifen entlang der ehemaligen innerdeutschen Grenze, zugleich der größte zusammenhängende Biotopverbund Deutschlands. Hinzu kommen Förderungen des Internationalen Grünen Kreuzes sowie der Gorbatschow-Stiftung, die vielfältige Nachhaltigkeitsprojekte unterstützt.

Das Forschungszentrum Umweltrecht (FZU) arbeitet seit langem mit der DBU zusammen. Neben einem aktuell laufenden durch die DBU geförderten Projekt zur Gestaltung einer großen Umweltschutzpublikation hat das die DBU schon in der Vergangenheit andere Projekte des FZU gefördert. In der Zusammenarbeit der DBU mit der Humboldt-Universität ist der Bereich des Umweltrechts aber natürlich nur ein Baustein von vielen. Die Förderung in naturwissenschaftlicher und technischer Forschung und Entwicklung der DBU umfasst auch Projekte mit der landwirtschaftlich-gärtnerischen und auch der medizinischen Fakultät der Humboldt-Universität.