

**Schriften zum Umweltrecht**

---

**Band 150**

# **Umweltgerechtigkeit**

**Environmental Justice  
in der deutschen Rechtsordnung**

**Von**

**Michael Kloepfer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

MICHAEL KLOEPFER

Umweltgerechtigkeit

# Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

**Band 150**

# Umweltgerechtigkeit

Environmental Justice  
in der deutschen Rechtsordnung

Von

Michael Kloepfer



Duncker & Humblot · Berlin

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

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

Alle Rechte vorbehalten

© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme und Druck:  
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0935-4247  
ISBN 3-428-12134-1  
978-3-428-12134-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☉

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

## Vorwort

Umweltschutz für alle? Die vorliegende Studie geht der Frage nach, ob Umweltgüter und Umweltbelastungen in unserem Gemeinwesen gerecht verteilt sind. Die rechtswissenschaftliche Untersuchung stellt insbesondere die Frage nach der Umweltgerechtigkeit, nach deren Kriterien und einzelnen Erscheinungsformen in den Vordergrund.

Sie nimmt damit von deutscher Seite Anregungen auf, die aus der US-amerikanischen Diskussion um die „environmental justice“ stammen. Dabei geht es allerdings nicht um eine einfache Rezeption, weil die Diskussionen in den USA aus dem Kerngedanken des Verbots rassistischer Diskriminierung rührt, das in der Rechtswirklichkeit Deutschlands glücklicherweise keine vergleichbare aktuelle Brisanz besitzt.

Die Studie geht nicht nur der theoretischen Ableitung und der allgemeinen Gestalt der Umweltgerechtigkeit nach. In der Überzeugung seiner praktischen Notwendigkeit und Brauchbarkeit in unserem Rechtssystem wird dem Gedanken der Umweltgerechtigkeit und seinen praktischen Erscheinungsformen in verschiedensten Problembereichen nachgespürt. So werden Aspekte der Umweltgerechtigkeit bei der Raumplanung, der Fernstraßenplanung, der Standortauswahl für Atomanlagen, der Flughafenplanung, der Abfallentsorgung, der Errichtung von Mobilfunkanlagen, beim Klimaschutz und beim Emissionshandel sowie im Schadensersatz-, Steuer- und Finanzrecht untersucht.

Die Arbeit entstand in den Jahren 2001 bis 2005. Sie gibt im Wesentlichen den Stand vom Sommer 2005 wieder. Allen, die an dem Gelingen der Arbeit beteiligt waren, danke ich herzlich. Am Entstehen der Arbeit waren mit großem Engagement und Scharfsinn meine folgenden Mitarbeiter beteiligt: Ralph Czarnecki, LL.M. (Kapitel 4 und 9), Sonja Eisenberg (Kapitel 1, 2, 5 und 11), Christina Hakel, LL.M. (Kapitel 1, 10 und Sachregister), Günter Handke (Kapitel 3, 7, 10 und 11) und Sven Sattler (Kapitel 6 und 8). Herr Johannes Bosselmann hat die Schlussarbeiten des Buches sorgfältig betreut. Die Entstehung der Studie ist von der Deutschen Forschungsgemeinschaft großzügig gefördert worden.

Berlin, im Dezember 2005

*Michael Kloepfer*



# Inhalt

## *1. Kapitel*

### Einleitung

<b>I. Einführung</b> .....	19
<b>II. Konzept der Umweltgerechtigkeit</b> .....	20
1. Soziale und räumliche Umweltgerechtigkeit .....	20
2. Zeitliche Dimension .....	24
a) Intragenerationelle Gerechtigkeit .....	24
b) Intergenerationelle Gerechtigkeit .....	26
c) Verhältnis zwischen intra- und intergenerationeller Gerechtigkeit .....	27
d) Gerechtigkeit gegenüber der Natur bzw. „interspezielle“ Gerechtigkeit .....	28
<b>III. Zur Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht</b> .....	30
1. Umweltgerechtigkeit als Problem der Verteilungsgerechtigkeit .....	30
a) Allgemeine Kriterien einer gerechten Verteilung .....	32
b) Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit von Umweltlasten und -nutzen .....	36
aa) Gerechtigkeit durch Gleichheit bei der Verteilung von Umweltgütern ..	37
bb) Gerechtigkeit bei der Verteilung von Umweltlasten .....	39
(1) Verhältnismäßige Gleichheit .....	40
(2) Verursacherprinzip und Gemeinlastprinzip .....	43
(3) Prinzip der Nachhaltigkeit .....	44
(4) Grundsatz der angemessenen Nutzung gemeinsamer Güter .....	45
c) Zwischenergebnis .....	47
2. Umweltgerechtigkeit durch Verfahrensgerechtigkeit .....	47
a) Bedeutung des Verfahrensablaufs nach der „Procedural Justice“-Forschung	48
b) Kritik an der Procedural Justice-Forschung .....	51
c) Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht .....	53
<b>IV. Ergebnis und Ausblick auf die nachfolgenden Kapitel</b> .....	54

## 2. Kapitel

**Environmental Justice in den USA**

<b>I. Einführung: Entwicklung der Environmental Justice-Bewegung</b> .....	57
1. Umweltrechtsentwicklung in den USA .....	57
2. Environmental Justice als Forderung der Bürgerrechtsbewegung .....	59
3. Rechtstheoretische Entwicklungen .....	67
<b>II. Environmental Justice im US-Bundesrecht</b> .....	68
1. Environmental Justice in der Gesetzgebung und Verwaltung .....	68
a) Einführung .....	68
b) Einschlägiges Gesetzesrecht .....	69
aa) Rechtliche Anknüpfungspunkte für die Durchsetzung von Environmental Justice .....	69
(1) U.S. Constitution – Amendment XIV .....	69
(2) Civil Rights Act of 1964, Title VI – Nondiscrimination in federally assisted programs .....	70
(3) U.S. Code Collection Title 42 Chapter 21 Subchapter I Sec. 1983 ..	72
bb) Ansatzpunkte für die Kompensation nicht beseitigbarer Ungerechtigkeiten .....	74
c) Verwaltungshandeln im Environmental Justice-Bereich .....	76
aa) Environmental Justice im Rahmen der Verwaltungstätigkeit der Bundesbehörden .....	76
bb) Executive Order 12898 .....	76
cc) Verordnungen der EPA auf der Grundlage von § 602 Title VI des Civil Rights Act von 1964 .....	78
dd) Ausführungsverordnungen zu den Umweltgesetzen .....	78
2. Rechtsmittel zur Durchsetzung von Environmental Justice .....	79
a) Beschwerde gegenüber der Verwaltung („Administrative Remedies“ und „Administrative Complaints“) .....	79
b) Klagen vor Gericht .....	81
c) Zusammenfassung der aktuellen Rechtsprechung zur Klagebefugnis bei diskriminierenden Maßnahmen der Verwaltung .....	82
aa) Urteil des U.S. Supreme Court: <i>Alexander v. Sandoval</i> (2001) .....	82
(1) Sachverhalt .....	83
(2) Entscheidung des Supreme Court .....	83
(3) Zusammenfassung des Minderheitsvotums .....	84

bb) Die Urteile in der Sache South Camden Citizens in Action v. New Jersey Department of Environmental Protection (2001) .....	85
(1) Sachverhalt und Hintergrund der Entscheidung .....	85
(2) Entscheidung des District Court .....	85
(3) Entscheidung des U.S. Court of Appeals, Third Circuit .....	86
<b>III. Environmental Justice in den einzelnen Bundesstaaten .....</b>	<b>87</b>
1. Allgemeines .....	87
a) Ausführung von Bundesgesetzen .....	87
b) Durchsetzung .....	88
aa) Normaler Rechtsweg .....	88
bb) Beschwerdeverfahren der EPA .....	88
2. Überblick .....	88
3. Platzierung von Anlagen .....	89
a) Verhältnis zur örtlichen Selbstverwaltung .....	89
b) Verfahren zur Anlagenplatzierung .....	89
4. Altlastensanierung .....	91
a) Verfügungsbeschränkungen .....	92
b) Brownfields-Programme .....	92
5. Summationsauswirkungen in Kalifornien .....	93
<b>IV. Ergebnis .....</b>	<b>94</b>

*3. Kapitel*

**Umweltgerechtigkeit in der Raumplanung**

<b>I. Einführung .....</b>	<b>97</b>
<b>II. Struktur der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>98</b>
<b>III. Verteilungsmechanismen im Raumordnungs- und Landesplanungsrecht .....</b>	<b>102</b>
1. Aufgabe und Leitvorstellung der Raumordnung nach § 1 ROG .....	102
2. Grundsätze der Raumordnung nach § 2 Abs. 2 ROG .....	106
3. Ziele der Raumordnung i. S. d. § 3 Nr. 2 ROG .....	109
<b>IV. Ergebnis .....</b>	<b>111</b>

## 4. Kapitel

**Umweltgerechtigkeit in der Fernstraßenplanung**

<b>I. Einführung</b> .....	116
1. Fernstraßen als Umweltbelastungen .....	116
2. Ausgangslage der Verteilung .....	117
<b>II. Überblick über die Bundesfernstraßenplanung</b> .....	118
<b>III. Bundesverkehrswegeplan</b> .....	119
1. Allgemeines .....	119
2. Berücksichtigung der Verteilungsgerechtigkeit .....	120
a) Ziele .....	120
b) Bewertungsmethodik und Verteilung .....	121
aa) Umweltbelange in der Nutzen-Kosten-Analyse .....	122
bb) Raumordnung und Raumwirksamkeitsanalyse .....	123
(1) Verteilungsziele .....	123
(2) Entlastungsziele .....	124
(3) Umweltrisikoeinschätzung .....	125
(4) FFH-Verträglichkeit .....	126
c) Weitere Kriterien der Planung im Bundesverkehrswegeplan .....	126
3. Ergebnis zum Bundesverkehrswegeplan .....	128
<b>IV. Bedarfsplan und Ausbauplanung</b> .....	128
1. Allgemeines .....	128
2. Berücksichtigung der Verteilungsgerechtigkeit .....	129
3. Ergebnis der Bedarfsplanung .....	132
<b>V. Linienbestimmung gem. § 16 FStrG</b> .....	132
1. Allgemeines .....	132
2. Berücksichtigung der Verteilungsgerechtigkeit .....	134
a) Umweltprüfung .....	135
b) Naturschutz und Landschaftspflege .....	137
c) Lärm .....	138
3. Zwischenergebnis der Linienbestimmung .....	139

Inhalt	11
<b>VI. Planfeststellungsverfahren gem. § 17 FStrG</b> .....	139
1. Allgemeines .....	139
2. Berücksichtigung der Verteilungsgerechtigkeit .....	140
3. Zwischenergebnis der Planfeststellung .....	144
<b>VII. Ergebnis</b> .....	145

### *5. Kapitel*

#### **Umweltgerechtigkeit im Luftverkehrsrecht**

<b>I. Einführung</b> .....	147
<b>II. Deutsches und internationales Luftverkehrsrecht</b> .....	149
1. Rechtsgrundlagen .....	149
2. Rechtliche Elemente der Flughafenplanung .....	150
a) Zulassungsrecht .....	150
b) Nebeneinander von luftrechtlicher Genehmigung und Planfeststellung .....	151
c) Festlegung der sog. Flugverfahren .....	152
<b>III. Grundprobleme der Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit im Luftverkehrsrecht</b> .....	153
1. Definition der zu verteilenden Umweltlasten und die tatsächliche Belastungssituation .....	153
a) Fluglärm .....	153
b) Beeinträchtigung von Natur und Landschaft .....	154
c) Luftverunreinigung .....	155
2. Grundprobleme der Umweltgerechtigkeit im Luftverkehrsrecht .....	156
<b>IV. Zulassungsrecht</b> .....	157
1. Regelungsgehalte von Genehmigung und Planfeststellung .....	157
2. Abwägungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde .....	159
a) Grundsatz der Problembewältigung – die Abwägung als Mittel zur Konfliktvermeidung .....	160
aa) Lärmschutz als einzustellender Belang .....	161
bb) Ermittlung der Zumutbarkeitsgrenze im Einzelfall .....	162
cc) Strukturelle Schwäche der planungsrechtlichen Abwägung .....	163
dd) Schutz von Natur und Landschaft als einzustellender Belang .....	164
b) Schutzanordnungen gem. § 9 Abs. 2 LuftVG .....	164

3. Verteilungsgesichtspunkte .....	166
a) Vorbelastungsrechtsprechung des BVerwG .....	166
aa) Kritische Würdigung der Rechtsprechung .....	166
bb) Alternative Lösungsansätze in der Literatur .....	166
cc) Kritische Würdigung der Literatur .....	167
dd) Praktische Relevanz der Vorbelastungsrechtsprechung .....	168
b) Fehlen einer bundesweiten Festlegung der Unzumutbarkeitsschwelle .....	169
c) Gesetzlich vorgesehene kompensatorische Maßnahmen .....	170
d) Zwischenergebnis .....	170
4. Planverfahren, Rechtsschutz und Verfahrensgerechtigkeit .....	171
a) Zulassungsverfahren .....	171
aa) Planfeststellungsbedürftige Zulassung .....	171
bb) Isolierte luftrechtliche Genehmigung .....	172
b) Rechtsschutzmöglichkeiten .....	172
aa) Planfeststellungsbedürftige Zulassung .....	173
bb) Isolierte luftrechtliche Genehmigung .....	173
c) Berücksichtigung des Gesichtspunkts der Verfahrensgerechtigkeit .....	173
<b>V. Luftverkehrslenkung – Festlegung der An- und Abflugwege .....</b>	<b>174</b>
1. Erlassverfahren für An- und Abflugwege .....	174
a) Rechtsgrundlagen .....	174
b) Erlassverfahren .....	175
c) Lärminderung in der Verkehrslenkung .....	175
d) Berücksichtigung von Verteilungsaspekten .....	178
2. Erlassverfahren und der Gesichtspunkt der Verfahrensgerechtigkeit .....	178
3. Rechtsschutzmöglichkeiten und der Gesichtspunkt der Verfahrensgerechtigkeit .....	179
<b>VI. Reform des Lärmschutzgesetzes .....</b>	<b>181</b>
1. Geltendes Recht .....	181
2. Inhalt der Novelle und Stand des Gesetzgebungsverfahrens .....	182
3. Kritische Würdigung der Novelle unter Verteilungsgesichtspunkten .....	182
<b>VII. Ergebnis .....</b>	<b>183</b>

## 6. Kapitel

**Umweltgerechtigkeit bei der Standortauswahl für Atomanlagen**

<b>I. Einführung</b> .....	185
<b>II. Entwicklung des Atomrechts und der Atomwirtschaft in Deutschland</b> .....	186
1. Atomgesetz .....	186
2. Atomwirtschaft und Ausstiegsdebatte .....	188
3. Entsorgungsproblematik .....	189
a) Endlagerung .....	189
b) Zwischenlagerung .....	191
c) Wiederaufarbeitung .....	191
<b>III. Probleme der Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit in der Atomwirtschaft</b> .....	192
1. Grundprobleme der räumlichen Gerechtigkeit .....	192
2. Anlagen zur Erzeugung und Entsorgung von Kernenergie als zu verteilende Umweltlasten .....	193
<b>IV. Anlagengenehmigungsrecht und Möglichkeiten der Berücksichtigung von Verteilungsaspekten</b> .....	196
1. Verteilungsprinzipien bei der Standortauswahl von Atomanlagen und Zwischenlagern .....	196
2. Genehmigungspflichtige Anlagen nach §§ 5 ff. AtG .....	197
a) Genehmigungspflichtige Anlagen nach § 7 Abs. 1 AtG .....	197
b) Genehmigungspflichtige Anlagen nach §§ 5, 6 AtG (Zwischenlager) .....	199
3. Genehmigung von Anlagen zur Spaltung von Kernbrennstoffen (§ 7 AtG) .....	200
a) Übersicht über Genehmigungsverfahren und Umweltverträglichkeitsprüfung .....	200
b) Standortproblematik im Rahmen der Raumordnung .....	201
c) Genehmigungsvoraussetzungen und Verteilungsaspekte .....	202
aa) Schadensvorsorge i. S. d. § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG .....	203
(1) Berücksichtigung (radiologischer) Vorbelastungen .....	204
(2) Vorsorgeprinzip und Bevölkerungsdichte .....	206
bb) Berücksichtigung überwiegender öffentlicher Interessen bei der Standortwahl (§ 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 6 AtG) .....	209

d) Landesrechtliche Bauvorschriften und Möglichkeiten alternativer Standortplanung .....	211
e) Zwischenergebnis .....	212
4. Genehmigung von Anlagen zur Aufbewahrung von Kernbrennstoffen nach §§ 5, 6 AtG (Zwischenlagerung) .....	212
a) Verteilungsfragen im Genehmigungsverfahren .....	212
b) Umweltverträglichkeitsprüfung und Möglichkeiten vergleichender Standortplanung .....	213
c) Möglichkeiten alternativer Standortplanung im Rahmen der atomrechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen .....	214
d) Landesrechtliche Bauvorschriften und Möglichkeiten alternativer Standortplanung .....	215
e) Zwischenergebnis .....	215
<b>V. Umweltgerechtigkeit bei der Endlager-Standortauswahl .....</b>	<b>216</b>
1. Derzeitiger Stand der Endlagerung in Deutschland .....	216
2. Planfeststellung insbes. von Endlagerungsanlagen gem. § 9b AtG .....	217
3. Grundprobleme einer gerechten Endlagerstandortauswahl .....	217
4. Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit bei der Standortauswahl .....	220
a) Reform des Verfahrens zur Standortsuche .....	220
b) Kriterien der Gebietsauswahl .....	222
c) Procedural Justice-Forschung und Konsequenzen für die Ausgestaltung des Verfahrens zur Standortauswahl .....	224
d) Zwischenergebnis .....	227

## *7. Kapitel*

### **Umweltgerechtigkeit bei der Abfallentsorgung**

<b>I. Einführung .....</b>	<b>229</b>
<b>II. Abfall und Abfallbeseitigungsanlagen als zu verteilende Umweltlasten .....</b>	<b>234</b>
<b>III. Probleme der Verteilungsgerechtigkeit in der Abfallentsorgung .....</b>	<b>235</b>
1. Räumliche Verteilung der Abfallströme .....	235
2. Räumliche Verteilung von Abfallentsorgungsanlagen .....	237

<b>IV. Verteilungsfragen bei der Planung und Genehmigung von Abfallbeseitigungsanlagen</b> .....	238
1. Planung und Genehmigung von Abfallbeseitigungsanlagen .....	239
a) Erste Stufe: Abfallwirtschaftsplanung .....	239
b) Zweite Stufe: Planfeststellung und Genehmigung .....	242
aa) Immissionsschutzrechtliche Genehmigung .....	242
bb) Abfallrechtliche Planfeststellung oder Plangenehmigung .....	242
2. Verteilungsgerechtigkeit bei der Abfallwirtschaftsplanung .....	243
a) Gesundheit der Menschen .....	244
b) Tiere und Pflanzen .....	246
c) Gewässer und Boden .....	246
d) Schutz vor Verunreinigungen und Lärm .....	246
e) Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung .....	247
f) Belange des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des Städtebaus .....	249
3. Verteilungskriterien bei der Planfeststellung und Genehmigung .....	250
a) Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes .....	250
b) Planfeststellung und Genehmigung von Deponien .....	252
4. Maßgebliche Prinzipien .....	252
a) Prinzip der Nachhaltigkeit .....	252
b) Proportionale Gleichheit und Verursacherprinzip .....	253
c) Prinzip der ortsnahen Abfallbeseitigung .....	253
d) Grundsatz der Herstellung gleichwertiger ökologischer Lebensverhältnisse .....	257
<b>V. Verfahrensgerechtigkeit in der Abfallentsorgungsplanung</b> .....	257
1. Verfahrensdefizite bei der Standortauswahl von Entsorgungsanlagen .....	259
2. Zwischenergebnis .....	262

*8. Kapitel*

**Umweltgerechtigkeit und ortsfeste Mobilfunkanlagen**

<b>I. Einführung</b> .....	266
<b>II. Mobilfunkanlagen und Immissionsschutzrecht</b> .....	267
1. Grenzwerte der 26. BImSchV .....	267
2. Nicht wissenschaftlich nachgewiesene Gesundheitsrisiken .....	267

3. Aufstellungsverfahren und Überwachung der Grenzwerte .....	268
a) Standortbescheinigung der Bundesnetzagentur .....	268
b) Immissionsschutzbehörden .....	268
c) Untere Baubehörden .....	269
d) Freiwillige Selbstverpflichtungen der Mobilfunkbetreiber .....	269
e) Zivilrechtliche Abwehransprüche .....	270
<b>III. Mobilfunkanlagen und Baurecht .....</b>	<b>270</b>
1. Baurechtliche Genehmigung .....	270
a) Genehmigungsbedürftigkeit von Mobilfunkanlagen .....	271
b) Bauordnungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit von Mobilfunkanlagen ....	271
c) Bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit von Mobilfunkanlagen ....	271
aa) Reine Wohngebiete .....	272
bb) Allgemeine Wohngebiete .....	273
cc) Sonstige Baugebiete .....	273
2. Steuerungsmöglichkeiten durch die Festsetzung von Bebauungsplänen .....	274
a) Reine und allgemeine Wohngebiete .....	274
b) Sonstige Baugebiete .....	274
3. Errichtung von Mobilfunkanlagen und der Aspekt der Verteilungsgerechtigkeit	275
<b>IV. Ergebnis .....</b>	<b>276</b>

### *9. Kapitel*

#### **Umweltgerechtigkeit im Klimaschutz und Emissionshandel**

<b>I. Einführung .....</b>	<b>278</b>
<b>II. Emissionshandel in der EG und in Deutschland .....</b>	<b>280</b>
1. Völkerrechtlicher Hintergrund .....	280
2. THG-Richtlinie der EG .....	282
3. Umsetzung in Deutschland .....	283
<b>III. Verteilungsprobleme .....</b>	<b>285</b>
1. Allgemeine Kriterien .....	286
2. Gesamtmenge und Teilnehmer .....	287

Inhalt	17
3. Zuteilung auf Tätigkeitsbereiche .....	291
4. Verteilung der Emissionsrechte auf einzelne Anlagen .....	292
5. Folgeprobleme .....	297
<b>IV. Ergebnis</b> .....	<b>299</b>

### *10. Kapitel*

#### **Umweltgerechtigkeit im Schadensersatz-, Steuer- und Finanzrecht**

<b>I. Einführung</b> .....	<b>302</b>
<b>II. Individuelle finanzielle Kompensation ungleicher räumlicher Umweltlastenverteilung</b> .....	<b>302</b>
1. Ausgleichsansprüche für sog. Planungsschäden .....	303
2. Ansprüche aus enteignungsgleichem und enteignendem Eingriff .....	304
3. Ermäßigung des Grundstückswertes gem. § 82 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 BewG .....	306
4. Einzelfallbezogenheit der Ersatz- und Ermäßigungsansprüche .....	307
<b>III. Kollektive Kompensation im Rahmen der föderalen Finanzordnung</b> .....	<b>308</b>
1. Ökologische Finanzreform .....	310
a) Ökologische Veränderung der staatlichen Subventionen .....	310
b) Ökologische Steuerreform .....	311
c) Ökologische Finanzreform und soziale (Umwelt-)Gerechtigkeit .....	313
2. Ökologischer Umbau des bundesstaatlichen Finanzausgleichs .....	315
a) Vertikaler Finanzausgleich .....	316
b) Horizontaler Finanzausgleich (Länderfinanzausgleich) .....	318
c) Bundesergänzungszuweisungen .....	321
d) Kommunaler Finanzausgleich .....	322
e) Sonderlastenausgleich nach Art. 106 Abs. 8 GG .....	325
3. Honorierung ökologischer Ausgleichsfunktionen im bundesstaatlichen Finanzausgleich .....	326
4. Ergebnis .....	328

*11. Kapitel***Gesamtergebnisse**

<b>I. Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit im Umweltrecht .....</b>	<b>331</b>
<b>II. Environmental Justice in den USA .....</b>	<b>332</b>
<b>III. Umweltgerechtigkeit in Deutschland .....</b>	<b>333</b>
1. Generelle Feststellungen .....	333
2. Deutsche Rechtsordnung und ökologische Verteilungsgerechtigkeit .....	334
<b>IV. Endergebnis .....</b>	<b>336</b>
1. Kritische Würdigung der deutschen Rechtslage .....	336
2. Schlussfolgerungen .....	337
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>339</b>

## 1. Kapitel

### Einleitung

#### I. Einführung

1 Wo Abfälle entsorgt, Straßen gebaut, neue Technologien gefördert und dabei Emissionen verursacht, Verschmutzungen ertragen oder Artenschwund beobachtet werden, sind immer zugleich Mensch und Natur betroffen. Die Forderung nach Umweltgerechtigkeit erschöpft sich deshalb nicht im Umwelt- und Naturschutz, sondern zielt in ihrer sozialen Komponente darauf ab, den Zugang der Menschen zu den natürlichen Ressourcen unabhängig von ihrer sozialen Stellung und ethnischen Herkunft zu optimieren und niemanden im Hinblick auf Umweltlasten und -risiken ungerechtfertigt zu benachteiligen. Als einzelne Ziele der Umweltgerechtigkeit werden dabei genannt: Die Verhinderung der Entstehung neuer Umweltbelastungen; die Beseitigung vorhandener Belastungen nach dem Verursacher- bzw. Gemeinlastprinzip; die gerechte Verteilung nicht vermeidbarer und nicht eliminierbarer Umweltbelastungen; die Entscheidung der Betroffenen selbst über von ihnen zu tragende Umweltbelastungen; die Gleichbehandlung sozialer Gruppen bei Vermeidung, Feststellung, Beseitigung und Entschädigung von Umweltbelastungen.<sup>1</sup>

2 Im Rahmen dieses einführenden Kapitels geht es primär darum, eine Definition der Umweltgerechtigkeit zu formulieren, die der Arbeit zugrunde gelegt werden kann und die Maßstab der Subsumtion in den einzelnen nachfolgenden Kapiteln sein wird. Zunächst sollen dafür das Konzept der Umweltgerechtigkeit und seine verschiedenen Dimensionen näher erläutert werden. Danach wird auf die zwei für die Umweltgerechtigkeit wesentlichen Bereiche der Gerechtigkeitsforschung, nämlich die Verteilungs- und die Verfahrensgerechtigkeit, näher eingegangen. Diese bilden nämlich den Kernbereich der angewandten Umweltgerechtigkeit. Schließlich wird ein Ausblick für die kommenden Kapitel gegeben, in denen gezeigt werden soll, wo in diesem Bereich bisher Probleme gesehen und diskutiert werden. Anschließend soll nach rechtlichen Möglichkeiten gesucht werden, wie bestehenden Ungerechtigkeiten bei der Belastung der Bevölkerung mit unvermeidbaren Umweltlasten bzw. bei der Begünstigung im Hinblick auf die partielle Nutzung von Umweltgütern abgeholfen werden kann oder wie diese Ungleichheiten vermieden werden können.

---

<sup>1</sup> Maschewsky, Umweltgerechtigkeit, Public Health und soziale Stadt, 2001, S. 44.

## II. Konzept der Umweltgerechtigkeit

- 3 Das Problem der Umweltgerechtigkeit hat seine Ursachen unter anderem in der von Natur aus nicht ausgewogenen geographischen Verteilung von Umweltgütern und in der gezielten räumlichen Verteilung und Konzentration von anthropogen bedingten Umweltbelastungen (*räumliche Dimension*). Die gesellschaftlichen Kosten und ökologischen Nachteile des Ge- und Verbrauchs von Umweltgütern werden dabei häufig nicht von den Nutzern, sondern von anderen Gruppen der Gesellschaft getragen (*soziale Dimension*). Wie sehr die ungleiche Verteilung von Umweltlasten gerade auch in den modernen Industriegesellschaften zu einem sozialen Problem geworden ist, zeigt die US-amerikanische *Environmental-Justice*-Diskussion (s. u. 2. Kapitel). Aber nicht nur die Folgen der Inanspruchnahme und des Verbrauchs von Umweltgütern wirken sich unterschiedlich auf einzelne soziale Gruppen aus, sondern auch Maßnahmen zum Schutz der Umwelt z. B. in Gestalt von Ökosteuern (s. u. 10. Kapitel). Bei der Frage der gerechten Verteilung von Umweltnutzen und -lasten geht es zudem in einer *zeitlichen Dimension* um die Berücksichtigung der zukünftigen Generationen. Art. 20a GG verlangt ausdrücklich den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch im Interesse der künftigen Generationen. Die lebensnotwendigen natürlichen Ressourcen – wie Wasser, Luft, Boden und Landschaft mit Fauna und Flora – müssen den nachfolgenden Generationen als Lebensgrundlage in substantiellem Maß erhalten bleiben.<sup>2</sup> Inhalt des Staatsziels Umweltschutz ist damit auch die Herstellung einer sog. *intergenerationellen* Gerechtigkeit.<sup>3</sup> Sie ist zu unterscheiden von der sog. *intragenerationellen* Umweltgerechtigkeit, welche die Problematik der gerechten Verteilung innerhalb derselben Generation betrifft.

### 1. Soziale und räumliche Umweltgerechtigkeit

- 4 Die räumliche und die soziale Dimension der Umweltgerechtigkeit sind eng miteinander verbunden. So spricht sich die US-amerikanische *Environmental Justice*-Bewegung (s. u. 2. Kapitel), die den Ausgangspunkt einer wissenschaftlichen Diskussion um Umweltgerechtigkeit bildet, vor allem für die Vermeidung von Benachteiligungen im Umweltschutz aus rassistischen, ethnischen und sozialen Gründen aus. Dabei richtet sie sich insbesondere dagegen, dass Standorte für besonders umweltbelastende Aktivitäten in Gemeinden mit rassistischen und ethnischen Minderheiten bzw. einkommensschwachen Gruppen gewählt werden. Es kann daher von einer geographischen oder *räumlichen Gerechtigkeit mit sozialen Aspekten*

<sup>2</sup> *Epiney*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hg.), Das Bonner Grundgesetz, 4. Aufl. 2000, Art. 20a Rn. 66.

<sup>3</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 1998, Art. 20a Rn. 34; *Sommermann*, Staatsziele und Staatszielbestimmungen, 1997, S. 190 ff. u. 247 ff. Vgl. zur intergenerationellen Gerechtigkeit auch *Leist*, in: Bayertz (Hg.), Praktische Philosophie, 1991, S. 322 ff.

gesprochen werden. Zusätzlich gibt es jedoch noch eine rein soziale Dimension. Dabei werden die Benachteiligung durch die mangelhafte Befolgung umweltrechtlicher Vorschriften und Anordnungen in diesen Gemeinden sowie finanzbedingte Benachteiligungen der Minderheiten bei den im Umweltschutz immer mehr eingesetzten Marktlösungen diskutiert.<sup>4</sup>

Mit anderen Worten: Umweltgerechtigkeit bezieht sich einerseits auf die im Hinblick auf geographische und soziale Ungleichheiten bezogene erhöhte Umwelt- und Gesundheitsbelastung durch die Lebensbedingungen am Wohnort und andererseits auf eine sozial ungerechte Verteilung der Kosten des Umweltschutzes, insbesondere bezogen auf die sog. neuen ökonomischen Instrumente des Umweltschutzes. Die letztgenannten reinen Probleme sozialer Umweltgerechtigkeit ohne räumlichen Bezug werden im folgenden nur am Rande behandelt. So werden zwar die im Zusammenhang mit der Ökosteuer relevant werdenden Fragen der steuerlichen Gerechtigkeit oder die Verteilungswirkungen umweltpolitischer Abgaben überblicksweise dargestellt, sonstige rein soziale Auswirkungen ökonomischer Umweltschutzinstrumente jedoch nicht vertieft behandelt. Entsprechend der in den USA geführten *Environmental Justice*-Debatte soll der Schwerpunkt auf der räumlichen (und gleichzeitig sozialen) Umweltgerechtigkeit liegen; d. h. es soll untersucht werden, inwieweit die Möglichkeit besteht, *distributive Aspekte* insbesondere bei der Zulassung neuer umwelt- und gesundheitsbelastender Anlagen zu berücksichtigen, sowie inwiefern entsprechende *Kompensationsmöglichkeiten* für die Konzentration von Umweltbelastungen in Frage kommen.

Bezüglich des als räumliche Umweltgerechtigkeit bezeichneten Aspekts der Verteilungswirkung von Umweltlasten geht es in Deutschland, im Unterschied zu der Debatte in den USA, wo teilweise die Vorwürfe eines gezielten Positionierens umwelt- und gesundheitsschädigender Anlagen in von ethnischen Minderheiten oder einkommensschwachen Personen bewohnten Gemeinden erhoben werden, nicht um den Vorwurf bewusster und willentlicher Diskriminierung sozial benachteiligter Schichten, insbesondere bestimmter Ethnien. Trotzdem sind auch hier überproportionale Belastungen ohnehin gesellschaftlich benachteiligter Gruppen festzustellen.<sup>5</sup> Diese geographisch und sozial ungleiche Verteilung von Umweltlasten in Deutschland ist primär auf *ökonomische Wirkungszusammenhänge* zurückzuführen. So lässt sich anführen, dass bauplanerisch als Mischnutzung ausgewiesene Gebiete zur Ansiedlung umweltbelastender Anlagen führen, was zu einem Absinken der Wohnpreise und damit zu einer verstärkten Bewohnung durch einkommensschwache Gruppen führt. Ebenso wird geltend gemacht, dass effektive menschliche Anstrengungen zum Umweltschutz Wohlstand voraussetzen.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Vgl. hierzu *Kloepfer*, DVBl. 2000, 750 (751).

<sup>5</sup> *Heinrich/Mielck/Schäfer/Mey*, Soziale Ungleichheit und umweltbedingte Erkrankung in Deutschland, 1998; *Jarre*, Die verteilungspolitische Bedeutung von Umweltschäden, 1976, S. 88 ff. und 180 f.; *ders.*, Umweltbelastungen und ihre Verteilung auf soziale Schichten, 1975, S. 60 ff. (für das Ruhrgebiet); *Maschewsky* (FN 1), S. 145 ff., insb. 148 f.