



Dokumentation

Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip

Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip

Aktenzeichen:

WD 8 - 3000 - 066/18

Abschluss der Arbeit:

6. Juli 2018

Fachbereich:

WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung
und Forschung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Der Diskussionsbeitrag „Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip“	4
2.1.	Notwendige Strukturen	5
2.2.	Mitentscheidungsrechte	6
2.3.	Fazit	8
3.	Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände	9
3.1.	Verbandsklage	9
3.2.	Mitwirkung an Reallaboren und Citizen Science-Projekten	11

1. Einleitung

Im November 1993 veröffentlichten Hans Christoph Binswanger und Claus Welper einen Diskussionsbeitrag zum Thema „Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip“, der grundlegende Aussagen und Ziele formuliert, die aufgrund der damals bevorstehenden EU-Erweiterung von grundsätzlicher Bedeutung waren und bis heute sind.¹

Der Schwerpunkt des Papiers lag im Jahr 1993 in erster Linie auf den rechtlichen Grundlagen und wirtschaftspolitischen Vorgaben, die zu diesem Zeitpunkt gegeben waren. Gleichwohl erhalten sie bereits eine Reihe von grundsätzlichen Thesen und Kategorien, die auch noch in der jetzigen Zeit Relevanz besitzen. Gefragt nach dem Subsidiaritätsprinzip im Bereich des Umweltschutzes, soll hier zunächst dieser Diskussionsbeitrag in seinen wesentlichen Aussagen wiedergegeben werden. Daran anschließend werden solche Aspekte angeführt, die nach dem Subsidiaritätsprinzip den Einzelnen oder Verbände im Bereich des Umweltschutzes zu den unterschiedlichen staatlichen Ebenen in ein Verhältnis setzen.

2. Der Diskussionsbeitrag „Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip“

„Die Gliederung nach föderalistischen Prinzipien ist ein Merkmal des organisatorischen Aufbaus vieler moderner Staaten, auch und besonders in Europa. (...)

In solchen föderativen Staatswesen stellt sich regelmäßig das Problem, wie die Kompetenzen zur Wahrnehmung und Ausübung der vielfältigen staatlichen Befugnisse auf die verschiedenen Ebenen des Staates verteilt werden können bzw. sollen. Dabei können bestimmte Sachgebiete, z.B. die Außenpolitik, vollständig der zentralen Ebene, andere Gebiete, wie etwa die Bildungspolitik, exklusiv den untergeordneten Gliedern zugeteilt werden. Es besteht die zweite Möglichkeit, in einem bestimmten Sachgebiet der Zentrale die Aspekte zur Regelung zu überlassen, die das Staatswesen gesamthaft betreffen, die weniger weit reichenden Aspekte aber auf den unteren Ebenen zu regeln. Im Bildungsbereich kann etwa die Hochschulpolitik Aufgabe der Zentrale sein, während sich die Gliedstaaten mit der übrigen Schulpolitik befassen. In ähnlicher Weise kann in bestimmten Bereichen die Zentrale die Kompetenz zur Rahmengesetzgebung wahrnehmen, während den untergeordneten Gliedern die Detail- und Ausführungsgesetzgebung überlassen bleibt.

Durch den historisch einmaligen Zusammenschluss der Europäischen Gemeinschaft erweitert sich die Frage nach der Kompetenzverteilung um eine zusätzliche Dimension. Sie ordnet sich in diesem Kontext ein in die grundlegendere Fragestellung, inwieweit im Rahmen eines integrierten Europas die an der Gemeinschaft beteiligten Nationen ihre staatliche Souveränität wahren und ihre politische Handlungsfähigkeit behalten können.“²

1 Binswanger, Christoph; Welper, Claus (1993). Umweltschutz und Subsidiaritätsprinzip. Weiterentwicklung der Entscheidungsprozesse in der Europäischen Gemeinschaft. Institut für Wirtschaft und Ökologie an der Hochschule St. Gallen, IWÖ-Diskussionsbeitrag Nr. 14, November 1993.
Anmerkung des Verfassers: Die folgenden Zitate sind an die deutsche Rechtschreibung (ss statt ß) angepasst worden.

2 Ebenda: 1f.

„Das Prinzip der Subsidiarität entstammt der (katholischen) Sozialphilosophie, wo es als Richtschnur dafür dient, die Beziehungen zwischen dem einzelnen Menschen und der Gesellschaft so zu strukturieren, dass das Individuum zu einer freien Entfaltung seiner Lebensmöglichkeiten kommt. Das Prinzip (...) ist besonders von der Staatsrechtslehre in der Bundesrepublik Deutschland als politischer und rechtlicher Grundsatz für die Strukturierung der Beziehungen der Gebietskörperschaften von unterschiedlichem Rang aufgenommen worden. Das Subsidiaritätsprinzip fordert in seinem Kern, dass eine staatliche Aufgabe zunächst von der niedrigst möglichen Ebene der staatlichen Gemeinschaft ausgeübt werden soll. Nur wenn diese nicht in der Lage ist, die Aufgabe in genügendem Masse zu bewältigen und auch eine - i.d.R. finanzielle - Hilfe von einer höheren staatlichen Ebene nicht geeignet ist, die Handlungsfähigkeit der unteren Ebene (wieder)herzustellen, darf die Kompetenz, die betreffende Aufgabe auszuführen, von der unteren auf die obere, zentrale Ebene verlagert werden.“³

Die Autoren vertreten die Ansicht, dass das Subsidiaritätsprinzip trotz seines normativen Gehalts im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe, vor allem im Bereich der Politik, von allgemeiner Natur sei.

„Seine Konkretisierung hängt von der jeweiligen historischen Entwicklung, von den ökonomischen und politischen Bedingungen und anderen Faktoren ab. Man kann daraus kein absolutes Prinzip für alle Zeiten und alle Gesellschaften machen. Es handelt sich vielmehr um ein Prinzip, dessen Anwendung jeweils relativ und flexibel ist. Von der Subsidiaritätsformel sind deswegen ohne weiteres keine inhaltlichen Kriterien für die Kompetenzzuordnung zu erwarten. Daraus erklärt sich auch, dass in der Debatte um die künftige Gestaltung der Europäischen Union das Subsidiaritätsprinzip sowohl von denjenigen angeführt wurde, die eine weitere Stärkung der EG-Zentrale zu Lasten der Mitgliedstaaten verhindern wollen, als auch von denen, die den Weg zu einem umfassenden, föderativ strukturierten Bundesstaat Europa weiter ebnen möchten.“

Die Verbindung der Debatte um das Subsidiaritätsprinzip mit der Umweltfrage rechtfertigt sich nun besonders durch die Tatsache, dass in der Europäischen Gemeinschaft der Begriff der Subsidiarität im Zusammenhang mit der Umweltpolitik, und nur für diese eingeführt wurde, bis er im Maastrichter Vertrag über die Europäische Union zu einer allgemeinen Richtlinie aufrückte. Das Postulat der Subsidiarität hat also sozusagen durch die Türe der Umwelt Eingang in den europäischen Integrationsprozess gefunden.“⁴

2.1. Notwendige Strukturen

Die Autoren sind der Ansicht, dass der Einbezug der Umwelt in die Debatte um die Subsidiarität möglich und vor allem auch notwendig sei, um in einem sachlichen Kontext zu konkretisieren, welche Konsequenzen er für die Aufteilung der Kompetenzen zwischen oben und unten, zwischen der europäischen und der nationalen Ebene hätte.

3 Ebenda: 2.

4 Ebenda: 2f.

Dabei sei allerdings von vornherein festzuhalten, dass es wohl nicht möglich sein werde, dieses Prinzip justizierbar zu machen. Es könnten daraus höchstens Richtlinien für das politische Handeln gewonnen werden.⁵

Nach Darstellung dieser allgemeinen Grundsätze befassen sich die Autoren mit den rechtlichen Grundlagen der EG-Umweltpolitik, der Aufgabenverteilung zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten im Bereich des Umweltschutzes sowie mit der Frage, welche Strukturen optimale Entscheidungen im Bereich der Umweltpolitik ermöglichen.

Dabei erörtern die Autoren drei komplementäre Ansätze:

Erstens: Das Konzept eines optimalen Umweltschutzes, der sich ökonomisch daran orientiert, Nutzen und Schäden, die durch industrielle, infrastrukturelle, wirtschaftliche oder sonstige Industrieprojekte entstehen, in einem wirtschaftlich ausgewogenen Verhältnis zu betrachten.

Zweitens: Die Weiterentwicklung von Umweltvorschriften für Produkte und Anlagen, die einerseits Umweltschäden bereits bei der Entwicklung von Produkten und Produktionsanlagen berücksichtigen und minimieren sowie gleichzeitig ein hohes Maß an Markttransparenz ermöglichen und die wirtschaftliche Abschottung nationaler Produkte weitestgehend verhindern.

Drittens: Die Einbeziehung der räumlichen Struktur von Umweltkompetenzen, die dazu dienen, den in engen räumlichen Grenzen wirksam werdenden Auswirkungen von Umweltschäden durch nationale Vorschriften zu begegnen. Die Auswirkungen von Umweltschäden, die europaweit und sogar weltweit wirksam werden, denen auf EU-Ebene durch hohe Standards entgegen getreten werden sollen.

Der letzte Punkt des Diskussionspapiers behandelt die Frage, welche Mitentscheidungsrechte dem von Umweltschäden Betroffenen eingeräumt werden können.

2.2. Mitentscheidungsrechte

„Mit Vorschriften für Produkte und Produktionsanlagen ist der Umweltschutz allerdings nicht erschöpft. Er umfasst auch den Natur- und Landschaftsschutz, den Artenschutz und den quantitativen Gewässerschutz, sowie den Lärmschutz. Hier geht es nicht oder nur am Rande um Festlegung bestimmter Emissionsgrenzwerte, sondern vor allem auch um Maßnahmen der Raumordnung oder der Gesamtverkehrsplanung, insbesondere beim Bau von Verkehrswegen. Heute haben die Nutznießer der Zerstörung von Natur und Umwelt gerade in diesen Bereichen den Vorrang. Will man die ökologischen Anliegen zur Geltung kommen lassen, müssen daher den Nutznießern des Umweltschutzes stärkere Mitspracherechte zuerkannt werden. Bedeutet dies nun eine möglichst große Dezentralisierung oder eine möglichst große Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse? Diese Frage kann nicht einheitlich beantwortet werden. Vielmehr ist hier zu differenzieren.

5 Vergleiche ebenda: 4.

Die Problematik liegt wieder in der räumlichen Dimension der Umweltprobleme und in der Tatsache, dass bei Umweltfragen die Nutznießer ökonomischer Tätigkeiten und der damit verbundenen Umweltbeanspruchung und die Geschädigten der ökonomischen Tätigkeiten und der damit verbundenen Umweltbeanspruchung geographisch anders verteilt sind.

Dabei ergibt sich zunächst als eine erste Möglichkeit, dass die ökonomischen Nutznießer der Umweltbeanspruchung mehr oder weniger lokal bzw. regional konzentriert, die Geschädigten hingegen relativ weit verstreut sind. Ökonomische Nutznießung heißt, dass sich aus der Nutzung finanzielle Erträge ergeben, z.B. durch intensive Landwirtschaft, Waldrodung, Errichtung von Atomkraftwerken, allgemein Herstellung von Produkten, die nicht bei der Produktion, sondern erst beim Konsum Abfälle erzeugen, welche die Umwelt gefährden.⁶

„Dadurch werden an Ort und Stelle Arbeitsplätze geschaffen, Böden werden aufgewertet, es entstehen lokal neue Gewinnchancen. Demgegenüber sind die Schäden weitverteilt und fallen überregional an: z.B. Verschmutzung der Flüsse, Bodenerosion, Entstehung von Großrisiken, die alle Kontinente betreffen, Klimaveränderung usw. Das heißt: die lokalen Anwohner haben einen großen wirtschaftlichen Vorteil an der Nutzung der Umwelt, tragen jedoch nur einen kleinen Anteil der Umweltschäden.

Dagegen steht als zweite Möglichkeit der umgekehrte Fall, dass die ökonomischen Nutznießer der Umweltbeanspruchung weit verstreut, die Geschädigten aber lokal konzentriert sind. Solche lokalen Schäden sind z.B. Lärm und Luftverschmutzung in der Nähe von Autobahnen und Flugplätzen, Gesundheitsrisiken in der Nähe von Abfalldeponien, Atommüllkavernen und Sondermüllverbrennungsanlagen usw. Der Vorteil solcher Bauten und Anlagen kommt hingegen vielen zu Gute: die Autofahrer aus aller Welt freuen sich an der raschen Durchfahrt, und die Erzeuger von Abfällen brauchen sich in der Gewissheit einer staatlichen Entsorgungsgarantie keine Gedanken darum zu machen, wie sie ihre Abfallproduktion reduzieren können. Sie können weiterhin ruhig schlafen, denn es gilt: aus den Augen, aus dem Sinn. Zwar können u.U. auch die Nachbarn solcher Bauten und Anlagen davon profitieren, aber ihre Umweltschäden überragen in der Regel ihre Vorteile. Es liegt nun auf der Hand, dass Umweltschutzanliegen umso stärkeres Gewicht haben, je mehr die (potentiell) von Umweltschäden Betroffenen bzw. die an der Umwelterhaltung Interessierten bei den anstehenden Entscheidungen mitwirken können. Das bedeutet, dass die Umweltpolitik an Bedeutung gewinnt, wenn je nach dem Ausbreitungsradius der Umweltschäden Entscheidungen auf höherer oder niedriger Ebene getroffen werden. Im ersten Fall lokaler Nutznießung und verstreuter Geschädigter sollte es daher zu einer Verlagerung der Entscheidung auf eine hohe Ebene kommen, in unserem Zusammenhang auf die europäische Ebene. So besteht die Chance, die diffusen und verstreuten Interessen am Schutz der Umwelt zu bündeln und ihre Durchsetzung zu ermöglichen. Im zweiten Fall von lokal Geschädigten, aber verteilten Nutznießern kommt es hingegen gerade darauf an, dass im Rahmen nationaler Regelungen den Anwohnern eines durch Umweltschäden gefährdeten Ortes oder einer durch Umweltschäden gefährdeten Region Entscheidungs- bzw. Mitentscheidungsrechte zugestanden werden, bzw. dass sie solche Rechte behalten.⁷

6 Ebenda: 17.

7 Ebenda: 18f.

„Für konkrete Umweltfragen bedeutet dies:

Bei Fragen des Naturschutzes, des Landschaftsschutzes und des Artenschutzes ist es für die Durchsetzung von Umweltanliegen wichtig, dass nicht nur lokal entschieden wird, sondern dass überregionale Instanzen - in unserem Fall die Europäische Gemeinschaft bzw. Union - schließlich die Entscheidungsbefugnis haben. Im Bereich des Artenschutzes bspw. geht es vor allem darum, seltene Tiere und Pflanzen zu schützen. Was selten ist, entscheidet sich aber nur überregional. Nur überregionale Instanzen können daher überhaupt eine solche Seltenheit wahrnehmen. In gleicher Weise hat die Einzigartigkeit von Moorlandschaften auf lokaler Ebene geringe Bedeutung gegenüber den Nutzungsinteressen; die Schutzinteressen kommen erst auf überregionaler Ebene wirklich zur Geltung. (...)

Bei allen Baufragen - Straßen oder Anlagen - ist es hingegen umgekehrt für die Durchsetzung von Umweltanliegen notwendig, dass die Anwohner, möglichst über direkt-demokratische Mitwirkung, mindestens aber über Einspracheverfahren bzw. Verbandsklagen ein Entscheidungs- oder Mitentscheidungsrecht behalten bzw. erhalten. Dies betrifft z.B. die Verfahrensbeteiligung bei Straßenbauten mit überregionalem Charakter, insbesondere Autobahnen, da die mit der Straße verbundenen Schäden (Lärm, Abgase, Verunstaltung der Landschaft) die Anwohner belasten, ohne dass sie einen wesentlichen ökonomischen Vorteil davon haben. Das gleiche gilt für Bauten, die der Abfallbeseitigung dienen, wie Mülldeponien, Atommüllkavernen, Sondermüllverbrennungsanlagen. (...) Um solche Mitspracherechte beizubehalten oder verwirklichen zu können, müssen nationale Kompetenzen den Vorrang haben, weil hier das Mitspracherecht eher gesichert ist.

Mit Blick auf das Subsidiaritätsprinzip und die implizit darin enthaltene Vermutung zugunsten der untergeordneten Einheiten ergibt sich aus diesen sachlichen Überlegungen, dass Subsidiarität sowohl eine Delegation der Entscheidungen nach unten und nach oben bedeuten kann, wenn man von den Menschen ausgeht, die durch Umweltschäden betroffen werden.“⁸

2.3. Fazit

„Grundlegend für das umweltpolitische Handeln staatlicher Einheiten ist, dass die getroffenen Maßnahmen mit geringst möglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden sein sollten. Umweltschutzmaßnahmen sollten daher dort vorgenommen werden, wo die eingesetzten Mittel den höchsten Grad an Zielerreichung erbringen. Wo das der Fall ist, hängt besonders von der, in aller Regel sehr unterschiedlichen 'carrying capacity'⁹ der Gebiete ab, in denen es zu Umweltbelastungen kommt. Umweltschutz lohnt sich besonders dort, wo eine niedrige regionale 'carrying capacity' existiert. Eine einheitliche, zentral gesteuerte Umweltpolitik auf der Basis von Geboten und Verboten, wie sie für die Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft typisch ist, ist jedoch nur begrenzt in der Lage, den unterschiedlichen regionalen Umweltsituationen entsprechende

8 Ebenda: 19f.

9 Anmerkung des Verfassers: In der Ökologie bezeichnet dies die Tragfähigkeit für die maximale Zahl von Organismen einer Art (Populationsgröße), die in einem Lebensraum für unbegrenzte Zeit existieren können, ohne diesen nachhaltig zu schädigen. Häufig wird die Tragfähigkeit mit der (Umwelt-) Kapazität in Populationsmodellen, die auf der logistischen Gleichung aufbauen, gleichgesetzt.

Qualitätsziele und Vorschriften zu erlassen. Es ist daher tendenziell effizienter, diese Entscheidungen dezentral auf der Ebene der Mitgliedstaaten der EG bzw. deren Teilkörperschaften zu treffen, was dem normativen Gehalt des Subsidiaritätsprinzips, nämlich dem Schutz der kleinen Einheit, entspricht. Durch eine solche Aufteilung von Kompetenzen würden die volkswirtschaftlichen Kosten des Umweltschutzes niedrig gehalten und gleichzeitig eine hohe Wirksamkeit des Umweltschutzes erreicht werden. Es würde dann auch deutlich, wer in einem bestimmten Bereich für den Schutz der Umwelt primär verantwortlich ist: die Gemeinschaft oder die Mitgliedstaaten.

Die Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes steht in der Europäischen Union nach wie vor im Vordergrund. Oft wird mit diesem Argument die Forderung nach Vereinheitlichung von produkt- und anlagenbezogenen Umweltvorschriften erhoben, was unter dem Gesichtspunkt des optimalen Umweltschutzes nicht immer sinnvoll ist. Stattdessen sollte Umweltpolitik vermehrt dezentral gestaltet werden, mit der Möglichkeit, auf nationaler Ebene einheitliche Umweltstandards zu verschärfen. (...) Der Umweltschutz muss mindestens den gleichen Rang besitzen wie der einheitliche Binnenmarkt, um im Rahmen der immer wieder nötigen Güterabwägung nicht systematisch benachteiligt zu werden. (...)

Allerdings ergibt sich aus der dezentralen Stoßrichtung des Subsidiaritätsprinzips selber noch nicht, in welchen Problemfällen Umweltpolitik primär auf übergeordneter Ebene und in welchen primär auf unterer Ebene gestaltet werden sollte. (...) Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass Engagement für den Umweltschutz eng mit ökologischer Interessiertheit bzw. ökologischer Betroffenheit zusammenhängt. Diese wiederum wird zum großen Teil von der räumlichen Struktur der Umweltprobleme bestimmt. (...) Die heutige Ordnung der räumlichen Kompetenzstaffelung ist so, dass vielfach die ökonomischen Gesichtspunkte den Ausschlag geben bzw. dass angestrebt wird, diese noch stärker zum Zuge kommen zu lassen. Es gilt daher im Interesse der Umwelt dort, wo es um die lokale Betroffenheit geht, an Entscheidungskompetenzen auf der unteren Ebene festzuhalten bzw. solche Kompetenzen neu zu schaffen (insbesondere im Verkehrsbereich). Dort hingegen (und nur dort!), wo die Umweltschäden vor allem global fühlbar werden, sind Kompetenzen auf höhere Ebenen zu übertragen bzw. beizubehalten. Für den Bereich der Umwelt, also auf dem Gebiet, auf dem in der EG das Prinzip zuerst angewendet wurde, lässt sich hieraus eine sinnvolle und angemessene Deutung des Subsidiaritätsprinzips gewinnen.“¹⁰

3. Mitwirkungsmöglichkeiten der Naturschutzverbände

3.1. Verbandsklage

Anerkannte Naturschutzverbände haben seit einigen Jahren die Möglichkeit, gegen (Bau)Projekte und Vorhaben aller Art im Bereich der Umwelt Klage zu erheben. In diesem Rahmen kann auch die Übereinstimmung des Vorhabens mit dem Habitat- und Artenschutz als Teil der objektiven Rechtsordnung Gegenstand eines Klageverfahrens sein. Zur „Ableitbarkeit von Individualrechten aus EU-Richtlinien zum Umweltschutz“ schreibt Storost u.a.:

„Im Jahre 2006 wurden die Verbandsklagerechte durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in Umsetzung der Richtlinie 2003/35/ EG¹⁰ erweitert. Seitdem steht anerkannten Umweltvereinigungen

10 Ebenda: 20ff.

das Recht zu, die wichtigsten umweltrechtlich relevanten Zulassungsentscheidungen anzufechten, ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen. Sie müssen nur geltend machen, dass die Entscheidung Rechtsvorschriften widerspricht, die zumindest auch dem Umweltschutz dienen. Hierzu zählen nicht nur die Vorschriften zum Schutz von Natur und Landschaft, sondern auch alle Vorschriften, die dem Schutz von Menschen vor schädlichen Immissionen zu dienen bestimmt sind, aber auch das planungsrechtliche Abwägungsgebot, soweit es die Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes gebietet.“¹¹

Das Umweltbundesamt (UBA) als nachgeordnete Behörde des Umweltbundesministeriums berät und unterstützt Umweltschutzverbände in ihrem Bestreben, gegen nach deren Ansicht umweltschädliche Projekte gerichtlich vorzugehen. Dazu sei es notwendig, als Verband anerkannt zu sein.

Auf seiner Internetseite <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anerkennung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen> werden die rechtlichen Grundlagen und notwendigen Voraussetzungen einer Anerkennung beschrieben und erläutert.¹²

Außerdem evaluiert das Umweltbundesamt die bisher verhandelten Verbandsklagen, um daraus Schlussfolgerungen für die Exekutive im Bereich der Umwelt abzuleiten. Es hat dazu bislang zwei Studien veröffentlicht.

Die erste Studie trägt den Titel „Evaluation von Gebrauch und Wirkung der Verbandsklagemöglichkeiten nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG), 2011 – 2013“:¹³

„In dem Forschungsprojekt im Auftrag des UBA wurde das Instrument der umweltrechtlichen Verbandsklage nach § 2 UmwRG einer Evaluation unterzogen. Das Ziel der empirischen Studie war, die Auswirkungen der Verbandsklage auf den Vollzug umweltrechtlicher Vorschriften und die Berücksichtigung von Umweltbelangen bei Verwaltungsentscheidungen zu ermitteln.“

Die Studie identifizierte für die Zeit seit Inkrafttreten des UmwRG bis Anfang 2012 insgesamt 37 abgeschlossene Klageverfahren, die von anerkannten Umweltvereinigungen initiiert wurden. In fast der Hälfte der Fälle erhielten die Verbände zumindest teilweise Recht. Von der Möglichkeit, Rechtsbehelfe nach dem UmwRG einzulegen, machen die Verbände somit nur in wenigen ausge-

11 Storost, Ulrich. Ableitbarkeit von Individualrechten aus EU-Richtlinien zum Umweltschutz. Aus: Methodik – Ordnung – Umwelt. Hrsg. von Wolfgang Ewer u. a., Berlin 2014, S. 168f.

12 Umweltbundesamt (2018). Anerkennung von Umwelt- und Naturschutzvereinigungen. <https://www.umweltbundesamt.de/themen/nachhaltigkeit-strategien-internationales/anerkennung-von-umwelt-naturschutzvereinigungen>

13 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_14_2014_evaluation_von_gebrauch_und_wirkung_der_verbandsklagemoeglichkeiten_0.pdf

wählten Fällen Gebrauch. Zu der vor der Einführung des UmwRG teilweise befürchteten Klageflut kam es nicht. Besonders interessant ist, dass bereits die bloße Möglichkeit einer Klage dafür sorgt, dass Umweltbelange in Verwaltungsentscheidungen besser berücksichtigt werden.“¹⁴

Die zweite Studie befasst sich mit dem Thema „Die Umweltverbandsklage in der rechtspolitischen Debatte - Eine wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Argumenten und Positionen zur Umweltverbandsklage, zugleich ein rechtvergleichender Beitrag zur weiteren Diskussion des Verbandsrechtsschutzes im Umweltbereich, 2014 – 2016“:¹⁵

„Ziel des Forschungsprojekts war es, anhand konkreter Fragestellungen Umfang und Inhalt der internationalen Verpflichtungen Deutschlands wissenschaftlich zu erörtern und dadurch die teils schwierige Integration der Vorgaben der Aarhus-Konvention zum Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in das deutsche Verwaltungsprozessrecht zu unterstützen. Dafür haben die Auftragnehmer des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU) e. V. in Kooperation mit Prof. Dr. Alexander Schmidt (Fachhochschule Anhalt-Bernburg) und Prof. Dr. Bernhard Wegener (Universität Erlangen-Nürnberg) mit Stand Oktober 2016 die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und die Spruchpraxis des Compliance Committee der Aarhus Konvention (ACCC) sowie die Argumente und Positionen des rechtswissenschaftlichen Schrifttums in Deutschland ausgewertet. Zudem führten die Forschungsnehmer in Kooperation mit einer Reihe ausländischer Fachleute zu ausgewählten Aspekten rechtsvergleichende Untersuchungen der in Großbritannien, Frankreich, Italien, Schweden und Polen geltenden Regelungen und zur Rezeption der Vorgaben der Aarhus Konvention in diesen Rechtssystemen durch.“¹⁶

3.2. Mitwirkung an Reallaboren und Citizen Science-Projekten

Ein weiteres wichtiges Betätigungsgebiet für Einzelne wie für Umweltschutzverbände auf zumeist lokaler und nationaler Ebene stellt die aktive Teilnahme an den sogenannten Reallaboren und Citizen Science-Projekten dar. Diese Projekte wurden vor einigen Jahren von der EU angestoßen und sind inzwischen in verschiedenen europäischen Staaten fest etabliert worden.

Sie bieten einer Vielzahl von gesellschaftlichen, politischen und interessengebundenen Organisationen, Verbänden und Einzelpersonen die Möglichkeit, bereits im Vorfeld einer geplanten Maßnahme Einfluss auf die Realisierung eines Projektes zu nehmen und ihre Vorstellungen einzubringen.

Hintergrund dieser Maßnahmen war die Erkenntnis, dass zur Lösung wichtiger Zukunftsfragen - wie z. B. des Klimawandels - es neben neuartiger technologischer Entwicklungen auch Veränderungen in der Nutzung der Technologien sowie Veränderungen von Lebensstilen, Geschäfts- und Finanzierungsmodellen, Arbeitsweisen oder Organisationsformen bedarf. Um herauszufinden,

14 Siehe Fußnote 12..

15 Das zweite Gutachten ist über die Internetseite des UBA nicht elektronisch erreichbar, da nicht korrekt verlinkt.

16 Siehe Fußnote 12.

welche Innovationen gesellschaftspolitisch wünschenswert sind, wird verstärkt auf gesellschaftliche Partizipation gesetzt, etwa durch Einrichtung des Förderinstruments sogenannter „Reallabore“.

Als Reallabor wird eine neuartige Kooperation zwischen Wissenschaft und Zivilgesellschaft bezeichnet, die das gegenseitige Lernen in einem experimentellen Umfeld ermöglicht. Über seine klassische natur- und ingenieurwissenschaftliche Bedeutung hinaus wird der Begriff des Labors auf einen sozialen Kontext erweitert. Es wird erwartet, dass dann die wissenschaftlichen Erkenntnisse von Politik und Wirtschaft antizipiert werden.

Zu den Themenbereichen zählen Konzepte zur Stadt(teil)entwicklung, CO2-Reduzierung, Tourismusförderung u.a.

Unter „Citizen Science“ wird die aktive Beteiligung der Bevölkerung an wissenschaftlicher Forschung in Form von intellektueller Mitarbeit, lokalem Wissen oder Bereitstellung von Mitteln und Ressourcen verstanden. Die Beteiligung erfolgt freiwillig durch Einzelpersonen, Gruppen oder Netzwerke. Herkömmliche Methoden der Forschung wären vielfach zu teuer oder zu zeitaufwändig.

Zu den Themenbereichen zählen Naturbeobachtung von Tier- und Pflanzenpopulationen, wie z.B. lokale Bestandsaufnahmen von Insekten und Vogelarten, Gesundheitsfragen, Luftqualität, Bildungsmaßnahmen u.a.

Eine Vertiefung dieses Themas soll an dieser Stelle nicht erfolgen. Stattdessen wird auf zwei bereits vorliegende Dokumentationen des Wissenschaftlichen Dienstes verwiesen, die sich mit diesem Thema befassen:

- Deutscher Bundestag (2018). Förderung von Reallaboren und Citizen Science in Deutschland. WD 8 - 3000 - 017/18
- Deutscher Bundestag (2018). Reallabore, Living Labs und Citizen Science-Projekte in Europa. WD 8 - 3000 - 020/18
