Umweltrecht in der DDR, BRD und EG – ein Strukturvergleich

Von Prof. Dr. Gerd Winter, Universität Bremen

In der DDR verdrängt zur Zeit das westdeutsche das einheimische Umweltrecht, und beide Rechte stehen, erstes schon jetzt, letzteres bald, in spezifischer Spannung zum Umweltrecht der EG. Die drei im Spiel befindlichen Rechtsordnungen sind durch besondere Strukturen geprägt, von denen vermutet werden kann, daß sie je spezifische Umweltauswirkungen mitbestimmen. Da die Rechtsstruktur der DDR 1. noch einige Zeit als Verwaltungskultur nachleben wird, auch wenn formal eine neue an ihre Stelle getreten ist, 2. sowohl in ihren Mängeln wie in ihrem Potential theoretisch interessant ist, 3. im westdeutschen Recht planwirtschaftliche Teile und Tendenzen zu verzeichnen sind, für die Lehren gezogen werden könnten, muß gerade auch die Rechtsstruktur der DDR untersucht werden und darf nicht so getan werden, als erschöpfe sich die Gegenwahrfrage in der Möglichkeit schleuniger Anpassung an das westdeutsche Recht, dies, zumal das westdeutsche und EG-Recht angehörsicht ihrer eigenen Mängel womöglich nur den Teufel mit dem Bubebeff ausstreifen. Denn zwar besteht kein Zweifel daran, daß es mit den rauchenden Schlöten in Cottbus, mit den 5 Mio. t Schwefeldioxidemissionen in der DDR gegenüber 2,2 Mio. t in der BRD ein Ende haben muß). Aber was ist von den annähernd proportionalen 1 Mio. t Stickstoffemissionen (DDR) im Vergleich zu 3 Mio. t (BRD) zu halten? Ist es ein Fortschritt, wenn dieselbe Menge Abgase statt aus relativ wenigen, aber stinkenden Trabis in Zukunft aus relativ vielen, aber emissionsgedrosselten Golfs geblasen werden? Ist es gut, wenn der öffentliche Verkehr, der in der DDR ohnehin abwärts fährt, beschleunigt das westdeutsche Tal erreicht?

<table>
<thead>
<tr>
<th>Verkehrsaufkommen (Fahrten je Einw., Jahr*)</th>
<th>BRD</th>
<th>DDR</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Insges. Öff. Verk.</td>
<td>500</td>
<td>321</td>
</tr>
<tr>
<td>Indiv.- Verk.</td>
<td>119</td>
<td>204</td>
</tr>
<tr>
<td>Inges. Öff. Verk.</td>
<td>381</td>
<td>499</td>
</tr>
<tr>
<td>Indiv.- Verk.</td>
<td>452</td>
<td>252</td>
</tr>
<tr>
<td>1970</td>
<td>247</td>
<td>117</td>
</tr>
<tr>
<td>1985</td>
<td>120</td>
<td>247</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Ist es nicht paradoxerweise eine planwirtschaftliche Leistung der BRD, daß es hier 8618 km Autobahnen gibt, gegenüber unterproportionalen 1855 km in der DDR (von

*) Für Hinweise und Kritik danke ich Dr. Jost Ebel, ZERP.
* A. a. O., S. 154: 1984 kamen auf 120 Einw. in der DDR und in der BRD 41.2 Pkw.
* A. a. O., S. 155.
1. Strukturen des Umweltrechts im Überblick


Das Umweltrecht der BRD ist dagegen vom Wirtschaftsrecht (noch) weitgehend getrennt. Wirtschaftsrecht setzt hier kapitalistische Energie frei. Umweltrecht bearbeitet die Folgen, und zwar mit im Laufe der Zeit zunehmender Struktur (Vorsorgeprinzip) und strategischer Geschicklichkeit (Kooperationsprinzip, Öffentlichkeit), so daß der technische Stand der Ernährungshilfe hoch entwickelt ist. Jedoch ist Mengenpolitik ein Tabu, so daß der Vorrang im Qualitativ durch die Quantität der Anlagen und Produkte eingeholt wird.

Auch in der EG sind Wirtschafts- und Umweltrecht getrennt, und zwar wegen des Binnenmarktes noch stärker als in der BRD. Das Umweltrecht ist in der Breite weniger erschöpfend; in der Tiefe ist es von Kompromissen zwischen den Mitgliedstaaten geprägt, wobei die Einstellung der Industrie auf Technologieexport und auf Angleichung der Wettbewerbsbedingungen durchaus auch einmal stärker Normen akzeptierte (Immigrationsgrenzwerte, Zugang zu Umweltinformationen, Umweltverträglichkeitsprüfung, Anmeldepflicht für Chemikalien). Die lückenhaften und dünne Krüste des Umweltrechts vermag aber das vom Binnenmarkt ausgerichtete Wachstum mit seinen Umweltfolgen nicht wirklich einzugrenzen.


Trotz weitgehender rechtlicher Einheitlichkeit der EG-Normen gibt es aber natürlich erhebliche Divergenzen in der rechtlichen Umsetzung und im Verwaltungsvollzug, die zur Unterschiedlichkeit des faktischen Umweltschutzniveaus in der EG beitragen.

Im folgenden sollen die genannten Strukturtypen näher aufgegliedert werden. Dafür schlage ich vor, zwischen Qualitäts- und Quantitätsregelungen zu unterscheiden.

2. Qualitätsregelungen

Qualitätsregelungen schreiben für einzelne Anlagen, Produkte, Erschließungsmaßnahmen und andere Aktivitäten Umweltverträglichkeit vor.

Soweit es die tatsächliche Lage angeht, ist die DDR unzweifelhaft im Rückstand. Produktionsprozesse wie diejenigen der Chemieindustrie, Produkte wie die Kraftfahrzeuge, Eingriffe wie der Braunkohletagebau, Bodennutzung wie die der Landwirtschaft, Konsum wie die Raumheizung belasten die Umwelten Medien Luft, Gewässer und Boden wesentlich stärker als vergleichbare Aktivitäten in der BRD und sind zudem energieaufwendiger.

Welches sind die rechtlichen Ursachen dafür, welche Art Recht wird an die Stelle treten, und mit welcher Erfolgsaussicht wird dies geschehen?

Man kann 4 Strategien unterscheiden, die, soweit Recht überhaupt als Ursache und Korrektur wirken kann, den Spielraum auszuschöpfen geeignet sind: die beiden klassischen Strategien entschiedener materieller Umweltschutzkriterien und prozeduraler Beteiligung der Öffentlichkeit

---

1) § 1 Abs. 1 Landeskulturschutz (LKG) v. 14. 5. 1972, GlBl.1 Nr. 12, S. 56.
6) Richtlinie des Rates 88/409/EWG, ABl. L 336/1 v. 3. 12. 88.
7) Richtlinie des Rates 84/558/EWG, ABl. L 336/1 v. 14. 5. 72.
8) Richtlinie des Rates v. 4. 5. 76, 76/444/EWG, ABl. L 129 S.23, Art.6 Abs. 3.
9) Art.151c, 151 d Abs. 4 EWGV.
11) Art.151e, 152a Abs. 4 EWGV.
14) S. die Vergleiche im Umweltbericht DDR, z. B. 20.

---

374
UPR 1990/10
sowie zwei modernere Strategien, nämlich eine Diffundierung von Umweltrechts ins Wirtschaftsrecht und die Schaffung finanzieller Anreize, gesetzte Standards noch zu unter- schreiten.

Bei der Erörterung dieser Strategien beschränke ich mich auf das Beispiel Luftreinhaltungsrecht).

a) Materielle Kriterien


Die Grenzziehung zwischen Industrie und Atmosphäre erfolgt also in einer Abwägung zwischen Gesundheit, technischem Stand und finanzieller Verträglichkeit. Die Luft wird als ein Gut angesehen, das vielen Zwecken dienst und auf diese hin bewirtschaftet werden muß.

Demgegenüber wird im Immisizensrecht der BRD, das über das Umweltrechtsvertrag der DDR ab 1.7.1990 weitgehend auch in der DDR gilt), die finanzielle Verträglichkeit nicht erwähnt, desgleichen nicht sonstige „gesellschaft- liche Erfordernisse“. Im Gegenteil wird die Schädlings- schwelle heruntergezogen, indem neben der menschlichen Gesundheit auch Tiere und Pflanzen, ja sogar unbekleidete Medien wie Böden, Wasser und Atmosphäre als solche geschützt werden und zwar nicht nur gegen Schäden, sondern auch gegen Belästigungen und sonstige Nachteile). Daneben ist der Stand der (Vermeidung)-Technik maßgeblich, aber u. U. nicht einmal genügend, dann nämlich, wenn trotz seiner Realisierung Schäden oder Nachteile auftreten.

Die Grenzziehung zwischen Industrie und Atmosphäre erfolgt also einzig zugunsten der letzteren. Sieht man näher hin, verschließt sich die Grenze allerdings wieder, insofern bei bestehenden Anlagen Sanierungsanordnungen nur bei Erreichen der Gefahrengrenze erfolgen müssen), insofern Emissionsgrenzwerte de facto durchaus auch auf wirtschaftliche Verträglichkeit Rücksicht nehmen) und insofern allgemein ein nicht unerhebliches Vollzugsdefizit besteht. Diese Flexibilisierung durch Praxis wird durch besonde- re Vorschriften des Umweltrechtsvertrages für die DDR noch dadurch gesteigert, daß bei Genehmigung von Neuanlagen die bisher nur administrierten sog. „offset agreements“) legalisiert werden und bei Sanierung von Altanlagen auch die „soziale Verträglichkeit“ (d. h. insbesondere Folgen für Arbeitsplatzverluste) zu beachten ist).

Während das DDR-Recht die Luft als Ressource bewirtschaf tet und das BRD-Recht sie als öffentliches Gut ziemlich rücksichtslos schon (wobei die Praxis aber für Kom- promisede sorgt), strebt das EG-Recht zwar ebenfalls den Schutz als öffentliches Gut an, indem es „alle geeigneten Vorsorgemaßnahmen“ und die „beste verfügbare Technologie“ fordert, geht aber wegen des unterschiedlichen Industrialeitungsstandes der Mitgliedstaaten Kompromisse ein, indem es die Berücksichtigung „unverhältnismäßig hoher Kosten“) zu läßt und bei der Zuteilung von Verschmut- zungsquoten regional sogar (vorübergehende) Ausweitun-

b) Verfahren

Die Bewirtschaftungslogik des DDR-Umweltrechts ist nicht per se zerstörisch, sondern von der Art und Weise des Planens und Entscheidens abhängig. Im Wirtschaftsrecht klingt die mittelalterliche Vorstellung des Wirts an, der das „ganze Haus“, den oikos, betreibt, in dem Nutzung und Pflege der Subsistenzmittel ein sind). Allerdings ist die patriarchalische Organisationsform, die damit verbunden war, heute nicht mehr möglich, und das bürokratische Muster hat sich in der DDR selbst erledigt. Da auch das Vertrauen auf eine Verwissenschaftlichung spätestens seit dem Waldsterben gesunken ist, bleibt nur der Weg der Offentlichkeit, der öffentlichen Kontroverse und Entscheidung, und dies nicht nur auf der parlamentarischen Ebene der grundsätzlichen Prioritätensetzung, sondern auch auf der administrativen Ebene der technischen Normung und Einzelentscheidung. Daß die DDR-Umweltpolitik vermutlich zum guten Teil wegen dieses Mangels an Offentlichkeit gescheitert ist), sollte andererseits durch die ökonomischen und sozialen Differenzen zu denken geben, die Offentlichkeit nur als irrational wahrnehmen und auf die Intelligenz der informellen Kooperation zwischen Industrie und Verwaltung setzen.

---


) § 29 LKG.

) § 50 Abs. 1 LKG.


) Umweltrechtsvertrag § 2 mit Anlage 1.

) § 5 Abs. 1 Ziff. 1 mit § 3 Abs. 1 BlmSchG; vgl. Jarass, BlmSchG, 1985, § 5 Rn. 16.

) § 1 Abs. 1 BlmSchG.


) Umweltrechtsvertrag § 3 in Belastungsgebiets können neu gebaut werden, wenn im Gegenzug eine Stilllegung oder Sanierung von Altanlagen erfolgt. Vgl. Ziff. 2.2.3.1 und 4.12 TA Luft.

) Ziff. 5 Umweltrechtsvertrag.


) G. Bachmann, Vom Geheimnismum zur Nebensache, Blätter für deutsche und internationale Politik 1990, 805.
In der DDR erfolgte – um wieder am Beispiel Luftreinhaltung anznüpfen – die Zulassung neuer Anlagen in einem mehrstufigen Verfahren auf der Grundlage der zentralen Fünfjahres- und Jahresvolkswirtschaftspläne durch die Territorialplanung der staatlichen Plankommission, durch die die Investitionsstandorte grob geplant wurden, sodann durch die den Makrostandort festlegende Standortbestätigung und schließlich die die einzelne Anlage definierende Standortgenehmigung der örtlichen Volksvertretung. Die örtlichen Volksvertretungen wirkten auf den vorgelagerten Stufen mit, und zwar bei der Territorialplanung durch „Zusammenarbeit“. In ihrer Rolle liegende Potential öffentlicher Partizipation „von innen“, d.h. aus den Organen heraus, wurde jedoch nicht aktiv, weil die örtlichen Volksvertretungen mangels freien Wahlrechts nicht den lokalen Interessenpluralismus repräsentieren, und weil sich im übrigen in der Territorialplanung wohl kaum radikale Forde rungen an die Luftreinhaltung hätten durchsetzen können. Hier wirkte sich die Dialektik einer identitären Vorstellung von Volk und Staat aus, die den demokratischen Staat postuliert und deshalb zusätzliche förmliche Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung “von außen“ für überflüssig hält, dadurch aber den autoritären Staat erzeugt.

Für die BRD ist die Öffentlichkeitsbeteiligung „von außen“ typisch. Sie ist verfassungstheoretisch aber nicht demokratisch fundiert, sondern an die Vorstellung des Schutzes individueller subjektiver Rechte gebunden, aus der sie sich als Vorverlagerung des gerichtlichen Rechtsschutzes entwickelt hat. Dies ist auch dort noch sichtbar, wo das Verwaltungsverfahren – wie im Immissionsrecht – ein Beteiligungsrecht für jede Person eröffnet; denn Verletzungen dieses Verfahrensrechts werden an die Geltendmachung einer möglichen materiellen Rechtsverletzung gebunden.


c) Ökologisierung des Wirtschaftsrechts


Für die BRD und, zum 1. 9. 1992, auch für die DDR sieht das BlmSchG bei emissionsträchtigen Anlagen obligatorisch einen Immissionsrichtungsbeauftragten vor, der die Einhaltung der Vorschriften zu kontrollieren und darüber hinaus auf die Entwicklung und Einführung umweltfreundlicher Verfahren und Erzeugnisse hinwirken soll. Arbeitsrechtlich ist er

36 I.VO über die Standortverteilung der Investitionen v. 35. 3. 1972, GBl. II Nr. 52 S. 575 i. d. F. 2. V. v. 1. 2. 1979, GBl. I N. G. S. 57 und 9.
37 Anordnung über die Ordnung der Planung der Volkswirtschaft der DDR 1981–1985 v. 35. 11. 1979, GBl. Ddr. Sonderdr. 9, Teil II Abschn. 33 Ziff. 3.1.1 Abs. 2.
39 S. 10 Abs. 1 Stz 5 BlmSchG.
42 Z. B. Richtlinie 80/777 (v. 29. 7. 1980) Art. 2 Abs. 1 U2 A2.
43 Richtlinie des Rates v. 27. 6. 1985, 85/357/EWG, ABl. L 175, S. 40, Art. 6 Abs. 2.
44 Richtlinie des Rates v. 7. 6. 1990, 90/313/EWG, ABl. L 158, S. 36, Art. 3.
46 S. dazu die Beiträge von Jans und Lademann in Winter (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 38).
51 § 16 S. DurchführungVO zum LKG (s.o. Fn. 17).
52 Wirtschaftsrecht, a.a.O. (Fn. 32), S. 44 ff.
53 § 58 BlmSchG.

Die EG ist von solchen Überlegungen dagegen weit entfernt. Die Entwürfe zum europäischen Gesellschaftsrecht bemühen sich um eine Lösung zwischen den verschiedenen Vorstellungen über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer 34) und klammern die ökologische Problematik aus, obwohl Art. 130 r EWGV an sich den über den Stand in den Mitgliedsstaaten hinausweisenden modernen Satz enthält, daß die Erfordernisse des Umweltschutzes Bestandteil der anderen Politiken der Gemeinschaft sein müssen.

d) Finanzielle Anreize

Finanzielle Anreize können als Unterfall der Strategie einer Stärkung der Eigenmotivation der Unternehmen verstanden werden, wie sie unter e) beschrieben worden ist. Sie sind zugleich aber als prinzipielle Alternative zu regulativem Recht anzusehen. Als solche werfen sie zusätzliche Probleme (der Gleichbehandlung, des Ausverkaufs von Lebensqualität u.a.) auf, die eine getrennte theoretische Einordnung empfehlenswert erscheinen lassen.

Finanzielle Anreize sind in der Form von - direkten und indirekten - Subventionen und von Abgaben denkbar.


In der BRD werden indirekte Subventionen z.B. durch Kfz-Steuerbefreiung für Katalysator-Pkw und durch Sonderabschreibungsmöglichkeiten für den Umweltschutz dienende Wirtschaftsgüter 42) eingesetzt. Weniger diskutiert wird, inwieweit das geltende Steuerrecht noch zur Umweltzerstörung anreizt, wie z.B. die Kilometerpauschale oder die kurze Abschreibungsfrist für Pkw. Abgabelösen finden sich z.B. in Gestalt von Sonderabgaben zum Ausgleich von Naturschädigungen und zur Abwasserleitungssteuer. Sie sind bisher auf eine Hilfsfunktion für materielle Verhältnisse begrenzt worden und zielen auf einen Ausgleich bei Unausführbarkeit des materiellen Programms (so die Ausgleichsabgabe bei Naturseßigungen) oder eine zusätzliche Stimulation der Programmüberfüllung (so - z.T. - die Abwasserabgabe 43)). Eine Hauptfunktion als Ersatz für ein materielles Programm ist ihnen bisher kaum zugemessen worden. In die Richtung zielen immerhin die Zwangsfanderegeln für große Plastikflaschen.


Soweit es die Steuergünstigung für Katalysatoren angeht, ist ein Verstoß gegen die Richtlinien betr. Schadstoff-
emissionen durch KFz\(^*\)) in Betracht zu ziehen. Wird das sekundäre Gemeinschaftsrecht als Vollregelung des Abgasproblems angesehen, könnten Mitgliedstaaten nur über Art. 100a Abs. 4 EWGV weitergehen, was für neue Maßnahmen höchst umstritten ist\(^*\)). Man wird aber annehmen können, daß eine Steuervergünstigung ein allid zu Abgasgrenzwerten und deshalb die Abgasrichtlinie nicht erschöpfend ist.

3. Quantitätsregelungen


Als Formen der Regulierung treten auf: direkte Mengensteuerung z. B. durch Planvorgaben oder Verbote/Auflagen und andererseits indirekte Steuerung durch Einsatz von Förderungsmitteln und Abgaben.

In der DDR beruhte die Planung auf Bedarfsprognosen und war deshalb schon im Ansatz eine Mengenplanung. Da diese umfassend und positiv festlegte, was und wieviel produziert werden sollte, und hierzu enorm viele Informationen benötigte, zielte sie leicht an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei. Zwar war die Rhetorik der Pläne auf starke Steigerung der Produktion und Produkte gerichtet, doch ergaben sich in der Realität der Koordination der Arbeitssteilung eher unzureichende Mengen. Ein Beispiel ist die Versorgung mit Pkw. Paradoxerweise ergab sich aus der, gemessen an der Nachfrage, unzureichenden Versorgung mit Pkw ein positiver Effekt für die Luftreinhaltung, dem Raumbedarf für Straßen und den Energieverbrauch. Das Planungssystem hatte aber nicht nur solche paradoxen Effekte (die übrigens auf anderen Gebieten auch gerade in fehlgeplanten Überproduktionen bestanden). Sein Ziel hat es anscheinend weitgehend im Abfallsektor erreicht. Differenzierte Regelungen verpflichten zunächst zur Vermeidung von „Ab-produkten“ (nicht „Ab-fallen“) und in zweiter Linie zur Wiederverwendung als „ Sekundärrohstoffe“\(^*\)); für die Beseitigung als Abfälle bedurfte es eines Negativtests hinsichtlich der Wiederverwendbarkeit\(^*\)). Zudem wurden zwei Kombinate gegründet, die über ein Netz von einzelnen Betrieben die Sekundärrohstoffe, eines die metallhaltigen, das andere die nicht-metallhaltigen, erhalten\(^*\)). Weiterhin wurde für die Planung des Einsatzes von Sekundärrohstoffen ein Informationsystem mit Zentrum in Berlin eingerichtet\(^*\)).


Wachstumseignung ist geradezu das Hauptsängen der EG. Die „Kosten der Nichtverwirklichung Europas“\(^*\)) werden vor allem in den nationalen Barrieren des Binnenmarkts gesehen. Freiheit des Waren- und Dienstleistungsverkehrs erhöht die Warenmenge und den Umfang der Verkehrsströme, die ihrerseits durch freien Wettbewerb zwischen Straße und Schiene (der tatsächlich ein verzerrter ist, weil die komparativen ökologischen Kosten nicht gerechnet werden) noch zusätzlich gesteigert werden. Unterstützt wird diese Wachstumspolitik durch Subventionen aus den Strukturfonds, die sich bisher kaum mehr als rhetorisch\(^*\)) Umweltverträglichkeitsprüfungen unterworfen haben, wie etwa an den Eukalyptusprogrammen in der spanischen Extremadura und Nordportugal abzulesen ist. Man wird sehen, in welche Art Erschließung die Fondsmitte in der DDR fließen werden, ob in großflächige Neuüberbauung oder – was ein „sinnvoller „sparsamer“ Zweck wäre – in das Flächenrecycling in Belastungsgebieten\(^*\)).

4. Schlüßbemerkung

Die Alternative Markt- oder Planwirtschaft hat sich als fruchtbare Dichtorium erwiesen. Die Planwirtschaft hat sich nicht rechtzeitig genug auf eine Marktwirtschaft zubewegt, die Marktwirtschaft hat rechtzeitig Planung gelernt, obwohl sie dies stets verleugnet. Die Lösung liegt in der Tat in der Mitte. Es bleibt die Schwierigkeit, die beste Mischung zu finden, aber sie ist eher eine Nebensache. Die Fixierung auf die Dichotomie Markt-Plan hat allzu lange verborgen, daß

\(^*\) Insbesondere Richtlinie des Rates v. 3. 12. 1937, BB/76/EWG, ABl. L 36, S. 1.


\(^*\) §§ 33 ff. LGK, 6. DVO v. 1. 9. 1985, GBBl. I Nr. 27 S. 257.

\(^*\) §§ 6 der DVO, dazu Landschaftsrecht, v. a. O. (Fn. 6) S. 203.


\(^\star\) §§ Abs. 1 Ziff. 3 BImSchG.

\(^\star\) Der Austausch des früheren Kriteriums „wirtschaftliche Verbreitbarkeit“ gegen die „Zumutbarkeit“ dürfte hieran wenig geändert haben.

\(^\star\) Vgl. die Bericht gleichen Titels unter Leitung von Coccioni, hrg. v. d. EG Kommission 1988.


\(^\star\) So eine der Hauptforderungen des Task Force Bericht „Environment and the Internal Market“, v. a. O. (Fn. 8).