Umweltqualitätsrecht als Ressourcenvorsorge? – Kommentar zum Beitrag von *Kurt Faßbender*

Moritz Reese, Helmholtz Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig

Mit seinem Beitrag leistet *Kurt Faßbender* eine umfassende Analyse zu dem rechtlichen Konzept der Ressourcenvorsorge. Er zeichnet nach, wie das Konzept der Ressourcenvorsorge zunächst als ein Element der immissionsschutzrechtlichen Vorsorgepflicht etabliert wurde und wie es darüber hinaus gedeutet, gerechtfertigt und auch verfassungsrechtlich untermauert worden ist. Treffend analysiert er die maßgeblichen Bewegründe der Ressourenvorsorge, die darin liegen, Freiräume für künftige Umweltnutzungen zu erhalten und – auch in Anbetracht von Unsicherheiten – Abstände zu globalen und lokalen Umweltbelastungsgrenzen zu wahren. In Bezug auf die Kreislaufwirtschaft, die Landnutzung und die Wasserwirtschaft verdeutlicht *Kurt Faßbender* ganz konkret, wie vielfältig das Umweltrecht bereits auf diese Zielstellungen ausgerichtet ist. In der konkreten Umsetzung und in den einzelnen Umsetzungsfeldern liegen wohl auch die wichtigsten Ansatzpunkte gesetzgeberischer und rechtswissenschaftlicher Entwicklungsarbeit. Hierzu benennt Kurt Faßbender eine ganze Reihe von Ansatzpunkten und unterbereitet auch Vorschläge, die jeweils eine ausführliche Würdigung verdienen, wie z.B. seine Überlegungen zur Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts und der Abfallhierarchie. Aber derartige sektorale Vertiefungen sprengen den Rahmen dieses Vorhabens, und ich beschränke meinen Kommentar daher – trotz der Fülle und Wichtigkeit der Umsetzungsaspekte – auf eine ergänzende, aber aus meiner Sicht doch bedeutende konzeptionelle Frage.

Bei dieser Frage geht es darum, wie überaus weit die Kategorie der Ressourcenvorsorge mitunter – auch hier von *Kurt Faßbender* – verstanden und das Umweltrecht damit in den Bereich der Vorsorge eingeordnet wird. Im Grunde wird ja die Vorsorge unter dem Aspekt der Ressourcenvorsorge auf alle Bereiche des Umweltrechts erstreckt, die nicht offenkundig der Abwehr von Gefahren und Risiken für klar definierte, etablierte Schutzgüter wie insb. der menschlichen Gesundheit dienen. Als Ansätze der Ressourcenvorsorge werden insoweit nicht nur die Regelungen zur Kreislaufwirtschaft genannt, sondern auch weite Teile des raumbezogenen Umweltrechts und des Naturschutz- und Wasserrechts einschließlich der Qualitäts-

https://doi.org/10.5771/9783748941521-237 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

und Erhaltungsziele und der zugehörigen Bewirtschaftungsinstrumente. So stimmt *Kurt Faßbender* der Sichtweise *Eckard Rehbinders*[1] zu, dass die EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) im Bereich der Wasserressourcenbewirtschaftung „mit dem Konzept anspruchsvoller Qualitätsziele" eine weitere „Säule der Vorsorge etabliert" habe. Die in Art. 4 WRRL und den nationalen Umsetzungsnormen der §§ 27-30, 44 und 47 WHG normierten Umwelt- bzw. Bewirtschaftungsziele (guter Zustand bzw. entsprechendes Potenzial und Verschlechterungsverbot) und die weiteren Regelungen, die – so wie etwa § 34 Abs. 1 WHG und § 39 Abs. 2 WHG – auf die Einhaltung dieser Ziele gerichtet sind, würden allesamt „der qualitätsbezogenen Vorsorge, auch im Sinne der Ressourcenvorsorge" dienen. In der Tat ordnet auch *Rehbinder* in weitem Umfang insb. das Wasserrecht, Naturschutzrecht und das gesamte umweltqualitätsbezogene Planungs- und Bewirtschaftungsrecht dem Vorsorgebereich und namentlich der Ressourcenvorsorge zu.

Dies führt nun zu der Frage, die ich gerne in die Betrachtung mit einbringen möchte, nämlich: Ist es eigentlich zweckmäßig und im Interesse des umweltpolitischen Anliegens, eine solche weite Konzeption der Ressourcenvorsorge zu proklamieren und sich dafür insbesondere auch in der europäischen Debatte einzusetzen? Wie *Kurt Faßbender* und auch *Wolfgang Köck* zutreffend feststellen, kommt das europäische Recht ja bisher weitgehend ohne eine solche Weitung des Vorsorgekonzepts aus, obwohl es die betreffenden Regelungsziele gleichermaßen anerkennt und die Rechtsentwicklung gerade im Bereich des qualitätsorientierten Umweltschutzes maßgeblich prägt.

Wenn man die Frage nach der Zweckmäßigkeit dieser Konzeption von (Ressourcen)Vorsorge stellt, muss zunächst einmal überlegt werden, um welche Zwecke es geht. Und da stehen natürlich die – auch von *Kurt Faßbender* angeführten – Zwecke im Vordergrund, die sich mit der Funktion eines Prinzips verbinden nämlich zum einen die legitimierende und zum anderen die fordernde Funktion (sog. „Auftragsfunktion"). Das Vorsorgeprinzip soll – so viel ist klar – staatliches Handeln im Vorfeld der Gefahrenabwehr einerseits legitimieren und andererseits auch fordern. Das zentrale Anliegen, das hinter dem Konzept der Ressourcenvorsorge steht, liegt insofern darin, die Legitimations- und Gebotswirkung des Vorsorgeprinzips jenseits von Gefahrenabwehr und Risikovorsorge auch für den Ressourcenschutz geltend zu machen. Mit dem Konzept der Ressourcen-

1 *Rehbinder*, in ders./Schink (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 5. Aufl., 2018, 3. Ziele, Grundsätze. Strategien und Instrumente, S. 169 Rn. 44a und S. 173 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748941521-237 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

vorsorge wollen wir klargestellt haben: Das Vorsorgeprinzip gebietet und rechtfertigt auch Maßnahmen zur Ressourcenschonung.

Das ist insoweit zunächst ein verständliches und im Kern ökologisches Anliegen. Allerdings bringt die Zuordnung zur Vorsorge auch rechtliche Relativierungen und politische Risiken mit sich, die vermieden werden können und sollten, soweit das Anliegen der Ressourcenvorsorge bzw. des Ressourcenschutzes auch ohne Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip rechtlich etabliert ist, und zwar stärker und uneingeschränkter als durch das Vorsorgeprinzip.

Dass das Vorsorgeprinzip nicht allenthalben gebraucht wird, um Maßnahmen der Ressourcenschonung zu legitimieren und auch zu fordern, zeigt in der Tat eindrucksvoll der Klimabeschluss des BVerfG vom 24.3.2021, der – wie *Kurt Faßbender* treffend hervorhebt – das Prinzip nicht einmal erwähnt. Auch die Gesetzesbegründungen zu WHG und BNatSchG stellen ihre Inhalte nicht explizit als solche der Ressourcenvorsorge dar. Auf EU-Ebene schließlich – auch das ist zutreffend gesagt worden – ist die Konzeption der Ressourcenvorsorge gänzlich unbekannt. Die Kommission hat ihre vielzitierte Vorsorgemitteilung allein auf die Risikovorsorge bezogen. Ungeachtet dessen sind Ressourcenschutz und Ressourcenschonung schon lange zentrale Ziele der EU-Umweltgesetzgebung, und weder ihre Legitimation noch Gebotenheit stehen ernstlich in Zweifel. Denn Schutz und Schonung von Umweltressourcen gelten hier schlechterdings als Bedingung eines „hohen Umweltschutzniveaus", wie es in den EU-Verträgen als Gesetzgebungsauftrag verankert ist, und als Voraussetzung für eine „Verbesserung der Umweltqualität", wie sie sogar durch Art. 37 GrCH gefordert wird. Für den nationalen Kontext hat das BVerfG im Klimabeschluss verdeutlicht, dass die Erhaltung der Umweltressourcen auf einem hohen Niveau auch ohne Rückgriff auf das Vorsorgeprinzip, namentlich durch Art. 20a GG, legitimiert und gefordert ist.

Meine These ist daher, dass das Konzept der (Ressourcen-) Vorsorge hierfür nicht gebraucht wird und dass es demgegenüber rechtliche und politische Risiken mit sich bringt, wenn insbesondere die weiten Bereiche des qualitätsorientierten Umweltrechts sämtlich in den Vorsorgebereich verwiesen werden.

Denn eine solche Einordnung entspringt doch sehr dem deutschen Dualismus von Gefahrenabwehr und Vorsorge. Danach wird Vorsorge ja im Sinne einer über den nötigsten Rechtsgüterschutz hinausgehenden Sicherung verstanden, die zwar grundsätzlich legitim und wünschenswert, aber doch in erhöhtem Maße rechtfertigungsbedürftig ist. Vorsorge steht

https://doi.org/10.5771/9783748941521-237 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

in besonderer Weise unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalten.[2] Das gilt nach dem tradierten Verständnis nicht nur für die Risikovorsorge, sondern ganz besonders für die Ressourcenvorsorge. Gerade die Ressourcenvorsorge war ja in ihren immissionsschutzrechtlichen Ursprüngen fortgesetzter Kritik ausgesetzt und musste sich in besonderer Weise dem Verdacht erwehren, dass damit Vorsorge „ins Blaue hinein" betrieben werde.[3] Die sog. Freiraumtheorie, wonach die emissionsbezogene Vorsorge (die Emissionsminderung nach dem Stand der Technik) auch dazu diene, Freiräume für künftige Emittenten zu schaffen, war von Anfang an umstritten und hat sich in der Rechtsprechung nie vollkommen durchsetzen können.[4] Das Vorsorgeziel einer weitgehenden Minimierung von Immissionen i.S.v. Umweltressourceninanspruchnahme ist von den Gerichten in besonderer Weise unter Verhältnismäßigkeitsvorbehalte gestellt worden.[5] Subjektive Rechte und Klagebefugnisse sind im Zusammenhang mit Ressourcenvorsorge von deutschen Gerichten nicht gewährt worden.[6] Forderungen zur Erweiterung von Klagerechten in den Vorsorgebereich hinein sind weithin auf die Risikovorsorge beschränkt worden.[7]

Sollte man diese deutschen Einordnungen und Vorbehalte nun wirklich auf das gesamte Recht des Ressourcenschutzes und der Ressourcenschonung übertragen und so ausgreifend auch in die EU exportieren? Ich denke: besser nicht, und ich meine, dass es in der Sache auch falsch wäre, insbesondere Qualitäts-, Erhaltungs- und Renaturierungsziele umfassend als Instrumente der Vorsorge einzuordnen. Bei diesen Instrumenten geht es in der Regel nicht um Vorsorge, sondern es geht darum, das mehrheitlich gewollte und primärrechtlich gewünschte hohe Umweltschutzniveau in Bezug auf die betroffenen Umweltgüter zu definieren und den betreffenden Schutzgütern (Gewässer, Natur, Biodiversität, Boden, Luft, etc) dadurch erstmals klare, akzeptorbezogene Schutzprofile zu verleihen. Insoweit geht

2 Eingehend *Rehbinder* (Fn. 1), S. 179, Rn. 65 ff.
3 Vgl. *Rehbinder* (Fn. 1), Rn. 40, 66; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 4 Rn. 59; *Jarass*, BImSchG, § 5 Rn. 60 ff; BVerwG E 119, 329.
4 S. *Kloepfer* (Fn. 3), § 15 Rn. 293 mit weiteren Nachweisen; auch *Dietlein*, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht/BImSchG 99. EL, September 2022 Rn. 139 f.
5 Insb. BVerwG E 119, 329, 333 ff; E 152, 319.
6 Insb. BVerwG E 61, 258, 267 f.; E 65, 313, 320; BVerwG NVwZ 2008, 789.
7 Vgl. *Ramsauer*, in Koch/Hofmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 5. Aufl., 2018, § 3 Rn. 36, 196 ff.; *Kutscheid*, in Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 437, 447 ff.

https://doi.org/10.5771/9783748941521-237 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

es also – auch nach deutschem Verständnis – um Ressourcen*schutz*, und nicht um Vorsorge.

Das muss besonders dort gelten, wo sich die Qualitätsziele und Bewirtschaftungsvorgaben mit der Einsicht verbinden, dass globale oder lokale Tragekapazitäten bereits überschritten sind und dass diese Ziele und Bewirtschaftungsinstrumente daher gar nicht primär der Freihaltung künftiger Nutzungsmöglichkeiten dienen, sondern der Sicherung und Wiederherstellung des mehrheitlich gewollten Umweltzustands bzw. Umweltschutzniveaus. Aus deutsch-dogmatischer Perspektive geht es insoweit eher um Gefahrenabwehr und Restitution, und nicht um Vorsorge.

Auch politisch führt es eher zu einer Schwächung der Umweltqualitätsregime, wenn sie „lediglich" als Vorsorgemaßnahmen eingeordnet werden, denn dies setzt sie dem politischen Gegenwind aus, der einer „Vorsorge" in Zeiten multipler Krisen und Knappheiten besonders scharf entgegenbläst.

https://doi.org/10.5771/9783748941521-237 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY

https://doi.org/10.5771/9783748941521-237 https://www.inlibra.com/de/page/agb - Open Access - (cc) BY