

Prof. Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp

Allgemeines Umweltrecht

A. Ziele und Aufgaben des Umweltrechts

I. Die Aufgabe Umweltschutz

Umweltprobleme machen bekanntlich nicht an Grenzen halt. Viele Umweltfragenstellungen und -probleme haben inzwischen eine globale Dimension angenommen wie z. B. der Klimaschutz. Soweit einzelne Staaten den Umweltschutz vernachlässigen, hat dies häufig unmittelbare Auswirkungen auf andere Staaten, wie etwa bei grenzüberschreitenden Schadstoffemissionen in der Luft oder bei der Verunreinigung von Gewässern. Die natürlichen Lebensgrundlagen der Menschen sind mehr denn je in Gefahr durch nachhaltiges Verändern bis hin zum Zerstören der Umweltmedien Boden, Luft und Wasser durch den Menschen selbst. Treibhauseffekt und Abbau der Ozonschicht bedrohen das Weltklima. Der Staat ist daher aufgerufen, im Interesse und als Hüter des Gemeinwohls unter Beachtung der Rechte des Einzelnen, den beschriebenen Umweltsituationen durch geeignete Maßnahmen zu begegnen, um die Staatsaufgabe „Umweltschutz“ zu bewältigen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat dieser Erkenntnis durch Einfügen des Umweltschutzes als Staatszielbestimmung in Art. 20a GG mit Gesetz vom 27.10.1994 Rechnung getragen. Ergänzt wurde dieser Artikel durch die zusätzliche Aufnahme des Tierschutzes durch Gesetz vom 26.7.2002. Der Staatsaufgabe Umweltschutz kommt danach gleicher Rang zu wie vor allem den Staatszielbestimmungen Rechtsstaatsprinzip und Sozialstaatsprinzip im Grundgesetz (vgl. Art. 20 GG).

Wenn es um die vom Staat zu schützende Umwelt geht, stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, was unter dem Begriff der „Umwelt“ zu verstehen ist. Eine allgemeingültige Definition dieses Begriffs gibt es nicht, da die Grenzen des Begriffs im alltäglichen Sprachgebrauch und in der rechtswissenschaftlichen Terminologie unterschiedlich weit gezogen werden. Nach einem extensiven Umweltbegriff erfasst die Umwelt die gesamte menschliche Umgebung einschließlich der Mitmenschen und aller sozialen, kulturellen und politischen Einrichtungen. Nach dem in der juristischen Argumentation noch eher gebräuchlichen restriktiven Umweltbegriff bedeutet Umwelt vorrangig die natürliche Umwelt, d. h. die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen, wozu insbesondere die Umweltmedien Boden, Luft und Wasser, aber auch Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen in ihren natürlichen Lebensräumen und deren Beziehungen untereinander sowie zu den Menschen zählen.

Der Schutz der Umwelt durch geeignete staatliche Maßnahmen muss vor allem folgende Zielsetzungen beachten: Vermeidung von gegenwärtigen und künftigen Umweltgefahren im Sinne einer Gefahrenabwehr, Gefahren- und Risikovor-sorge sowie Beseitigung eingetretener Umweltschäden. Da ohne Umweltnutzung und damit auch ohne Umweltbelastung der Mensch aber nicht existieren

kann (z. B. jede Form der Rohstoffgewinnung, der Güter- und Energieproduktion hat - negative - Umweltauswirkungen), die Umweltressourcen zugleich aber begrenzt sind, ist es notwendig, zum Wohle der Umwelt und des Menschen gleichermaßen die widerstreitenden ökonomischen, sozialen und ökologischen Interessen und Bedürfnisse, bezogen auf die Umwelt, in einen optimalen Ausgleich zu bringen. An dieser Maxime hat sich staatliches Handeln zu orientieren.

Der Schutz der Umwelt ist in vielen Industrieländern, vor allem auch in der Bundesrepublik Deutschland, in seinem Kern anthropozentrisch ausgerichtet, d. h. er erweist sich gerade um des Menschen willen – der gegenwärtigen Menschen und der künftigen Generation – als notwendig zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen. Umweltschutz kann – je nach Bereich – sektoral, integral, kausal oder stoffbezogen sein. Vom europäischen Umweltrecht beeinflusst wird der Schutz der Umwelt auch zunehmend durch eine medienübergreifende, integrative Betrachtungsweise sichergestellt.

II. Umweltschutz und Umweltrecht

1. Hilfsmittel

Um das vielfältige Spektrum des Umweltrechts bearbeiten zu können, empfehlen sich folgende Hinweise für auf das Umweltrecht zugeschnittene Hilfs- und Arbeitsmittel:

a) Gesetzessammlungen

Die Regelwerke des deutschen wie europäischen Umweltrechts sind in verschiedenen Gesetzessammlungen zusammengefasst. Für das deutsche Umweltrecht wird insbesondere auf die „klassische“ Zusammenstellung von *Kloepfer* (Hrsg.), Umweltrecht, Loseblattsammlung (Bundesrecht) hingewiesen. Ergänzend finden sich weitere Zusammenstellungen bei *Burhenne* (Hrsg.), Umweltrecht, Systematische Sammlung der Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder, Loseblattsammlung, 7 Bde. (Bundes- und Landesrecht) sowie bei *Schulz/Becker* (Hrsg.), Deutsches Umweltschutzrecht, Loseblattsammlung (Bundes-, Landes- und Europarecht). Für den „täglichen Gebrauch“ und zum handlichen Nachschlagen empfiehlt sich *Storm* (Hrsg.), Umweltrecht, Wichtige Gesetze und Verordnungen zum Schutz der Umwelt, Beck-Texte im dtv, jährlich aktualisiert. Speziell im Hinblick auf europäisches Umweltrecht ist die Loseblattsammlung, 4 Bde., von *Storm/Lohse* (Hrsg.), EG-Umweltrecht (EGUR) zu erwähnen.

b) Rechtsprechung

Die Rechtsprechung zu umweltrechtlichen Fragestellungen ist inzwischen genauso umfangreich und komplex wie das Rechtsgebiet Umweltrecht selbst. Empfehlenswert sind hier die Entscheidungssammlungen von *Kuntz*, Rechtsprechung in Umweltsachen, Loseblattsammlung, und dem Umweltbundesamt (Hrsg.), Rechtsprechung zum Umweltschutz, Entscheidungen deutscher Gerichte und des Europäischen Gerichtshofs seit 1990, Loseblattsammlung, zu verschiedenen umweltrechtlichen Problembereichen und Themen.

c) Schrifttum

Das Schrifttum zum Umweltrecht ist inzwischen nahezu unüberschaubar geworden.

Von den systematischen Gesamtdarstellungen des Umweltrechts stehen neben Einführungen ins Umweltrecht, Überblicksdarstellungen in Sammelwerken und speziellen Darstellungen vor allem folgende Lehrbücher zur Verfügung: *Kloepfer*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, *Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 3. Aufl. 2009, *Hoppe/Beckmann*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2000, *Koch*, Umweltrecht, 2. Aufl. 2007 sowie *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht, 5. Aufl. 2003. Hilfreich zur Einarbeitung in bestimmte Sachgebiete des Umweltrechts sind auch verschiedene Handbücher wie z. B. *Himmelman/Pohl/Thiinessen/Harmes*, Handbuch des Umweltrechts, Loseblattsammlung, und *Rengeling* (Hrsg.), Handbuch zum deutschen und europäischen Umweltrecht (EUDUR), 3 Bde., 2. Aufl. 2003. Daneben existieren noch zu den meisten speziellen Umweltgesetzen Kommentare. Ergänzt wird diese Literatur durch eine große Anzahl von Fachzeitschriften zum Umweltrecht, z. B. durch die *Natur und Recht* (NuR), *Umwelt- und Planungsrecht* (UPR), *Zeitschrift für Umweltrecht* (ZUR), *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* (ZfU), *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* (EurUP). Viele umweltrechtliche Artikel finden sich insbesondere auch in den nicht primär dem Umweltrecht gewidmeten Zeitschriften zum öffentlichen Recht, vor allem im *Deutschen Verwaltungsblatt* (DVBl), in der *Öffentlichen Verwaltung* (DÖV) und der *Neuen Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ).

Als für das Studium des Umweltrechts vertiefende Literatur, die sich in erster Linie an Studierende richtet, eignen sich z. B. *Kahl/Voßkuhle*, Grundkurs Umweltrecht, 1998 (Fallbeispiele), *Koch*, Umweltrecht, JA-Studium 2002 (mit Fällen und Lösungen), *Kotulla*, Umweltrecht, Grundstrukturen und Fälle, 4. Aufl. 2007 (mit Fällen und Lösungen), *Oberrath/Hahn/Schomerus*, Kompendium Umweltrecht, 3. Aufl. 2003 (mit Fällen und Lösungen) und *Pielow*, Umweltrecht, 2006 (Beispiele und Wiederholungsfragen).

Von zunehmender, weil auch von aktueller Bedeutung, dürfen schließlich auch die inzwischen zur Verfügung stehenden Datenbanken nicht vergessen werden, über die Gesetze, Rechtsprechung, Literatur und Dokumente zum Umweltrecht erschlossen sind und aufgerufen werden können. Hinzuweisen ist hier vor allem auf die Datenbanken des Umweltbundesamtes zum Umweltrecht (vgl. www.umweltonline.de). Ergänzt werden sie durch die Datenbank **UMWELTRECHT** aktuell (URA), die einen Zugriff auf Umweltrechtsvorschriften der EU, des Bundes und der Länder sowie auf internationales Recht und Umweltvölkerrecht bietet. Nützlich sind noch folgende Internetadressen: www.bmu.de: Homepage des Bundesumweltministeriums, www.umweltbundesamt.de: Homepage des Umweltbundesamtes, www.gein.de: German Environmental Information Network.

2. Struktur des deutschen Umweltrechts

a) Umweltrecht als „Querschnittsrecht“

In Deutschland liegt inzwischen eine umfangreiche, nahezu flächendeckende Umweltgesetzgebung vor, die – in den letzten Jahren vor allem geprägt durch Europäisches Recht – kaum noch überschaubar ist. Diese Gesetzgebung wird begleitet von einer Vielzahl von Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und technischen Regelwerken. Die Verwirklichung der Aufgabe Umweltschutz durch Rechtsetzung und Rechtsanwendung steht dabei vor einer doppelten Aufgabenstellung: einerseits muss sie den normativen Rahmen für eine effiziente Bewältigung der vielfältigen Umweltprobleme bereitstellen, andererseits muss sie aber auch einen grundsätzlichen Ausgleich zwischen konkurrierenden und

konfligierenden Umweltnutzungsinteressen wie auch gegenüber sonstigen öffentlichen Belangen, z. B. wirtschaftliche Entwicklung, technologischer Fortschritt und soziale Sicherheit, schaffen. Dies schließt Interessenkonflikte und einen Interessenausgleich zwischen Schädigern und Geschädigten der Umwelt mit ein.

Das Umweltrecht soll die „problembezogene Querschnittsaufgabe“ Umweltschutz bewältigen, was seine Abgrenzung zu anderen Rechtsgebieten erschwert. Umweltrecht ist in diesem Sinne Querschnittsrecht, d. h. Vorschriften des Umweltrechts finden sich auf allen Ebenen der Normenhierarchie und in unterschiedlichen Rechtsgebieten. Soweit sich Gesetze (im formellen Sinne), Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften etc. primär auf den Umweltschutz beziehen, kann man vom Umweltrecht i. e. S. sprechen. Hierzu gehören insbesondere die klassischen Bereiche des Immissionsschutzrechts, des Gewässerschutzrechts, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts, des Bodenschutz- und Altlastenrechts, des Naturschutzrechts und des Gefahrstoffrechts. Darüber hinaus gibt es umweltrelevante Regelungen in gesetzlichen Vorschriften, die nicht in erster Linie Ziele des Umweltschutzes verfolgen wie z. B. im ROG (vgl. z. B. § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2, § 2 Abs. 2 Nrn. 1 und 8 ROG), im BauGB (vgl. z. B. § 1 Abs. 5 S. 1, Abs. 6 Nr. 7, § 1a, § 5 Abs. 2 Nrn. 6, 10, § 9 Abs. 1 Nrn. 20, 23 bis 25 BauGB) oder im BWaldG (vgl. z. B. § 1 Nr. 1 BWaldG). Dazu gehören auch die Regelungen des Umweltpatrimonialrechts und des Umweltstrafrechts. Man kann bei diesen Regelungskomplexen auch vom Umweltrecht i. w. S. sprechen.

Umweltrecht als Querschnittsrecht ist harmonisierungsbedürftig, da häufig seine Normen nicht ausreichend aufeinander abgestimmt sind, sodass es zu Überschneidungen, Mehrfachregelungen, zur unterschiedlichen Verwendung gleicher Begriffsinhalte und ähnlichem kommt. Novellierungen gehen nicht selten von unterschiedlichen systematischen Ansätzen aus, die notwendige Umsetzung europäischer Umweltrechtsvorgaben (Richtlinien) in deutsches Umweltrecht führen zu weiteren Problembereichen im Hinblick auf die Anpassung an bereits bestehende deutsche Umweltrechtsregelungen, da die Sichtweise und der systematische Ansatz des europäischen Gesetzgebers vielfach anders als beim deutschen Umweltrecht sind. Dennoch hat sich deutsches Umweltrecht, verstanden als Gesamtheit der umweltspezifischen und der (nur) umweltrelevanten Regelungen, zu einer von anderen Rechtsgebieten abgrenzbaren Rechtsmaterie entwickelt.

b) Umweltrecht als Technikrecht

Modernes Umweltrecht ist insbesondere auch technisches Recht, wie die im Umweltverwaltungsrecht verankerten Technikstandards belegen. Solche Standards formulieren als unbestimmte Rechtsbegriffe das vom Gesetzgeber für notwendig gehaltene Maß an Vorsorge gegen Umweltschäden. Sie bedürfen weiterer Konkretisierung und gelten unabhängig von der konkreten Situation der Umweltgüter im Einwirkungsbereich von Emittenten. Sie beziehen sich vor allem auf die Genehmigungssituation im Anlagenzulassungsrecht. Der Gesetzgeber hat hier verschiedene Standards mit unterschiedlicher Schutzintensität gewählt.

Der Standard der „allgemein anerkannten Regeln der Technik“ ist die schwächste Stufe. Darunter werden Techniken verstanden, die sich in der Praxis bewährt haben, neuere oder aktuelle Entwicklungen in Wissenschaft und Technik finden keine oder erst spät Berücksichtigung. Dieser Standard dient der Verwirklichung des Vorsorgeprinzips z. B. in §§ 62 Abs. 2, 60 Abs. 1 S. 2 WHG, sowie ehemals § 3 Abs. 1 S. 2 GerSiG (bis zum Inkrafttreten des GPSG am 1.5.2004).

Eine stärkere Ausprägung hat der „Stand der Technik“, dessen Legaldefinition sich in § 3 Abs. 6 S. 1 BImSchG und § 3 Abs. 12 KrW-/AbfG findet. Er bezeichnet den „Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen oder Betriebsweisen, die die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Immissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.“ Damit werden auch technische Fortentwicklungen früher berücksichtigt, weil sie sich nicht bereits allgemein durchgesetzt haben, sondern nur in ihrer praktischen Eignung gesichert erscheinen müssen.

Bei der Bestimmung des Standes der Technik ist ausweislich der Anhänge zu diesen Gesetzen, auf die in § 3 Abs. 6 S. 2 BImSchG, § 3 Abs. 12 S. 2 KrW-/AbfG und verwiesen wird, „unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit zwischen Aufwand und Nutzen möglicher Maßnahmen sowie des Grundsatzes der Vorsorge und Vorbeugung, jeweils bezogen auf Anlagen einer bestimmten Art“ ein nicht abschließender Kriterienkatalog zu berücksichtigen. Dieses integrativ-ökonomische Anforderungsprofil hat seine Ursache in der IVU-RL und dem hieraus resultierenden nationalen Umsetzungsbedarf. Die IVU-RL spricht von den „Besten verfügbaren Techniken“, die zum Maßstab der Emissionsbegrenzung erhoben werden (vgl. Art. 9 Abs. 4 IVU-RL). Dieser Begriff wird gemeinschaftsrechtlich bereits in der Luftreinhalte-RL aus dem Jahr 1984 verwendet. „Beste“ Techniken sind nach Art. 2 Nr. 12 lit. c IVU-RL „die Techniken, die am wirksamsten zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt sind“. „Verfügbar“ sind solche Techniken nach Art. 2 Nr. 12 lit. b IVU-RL, wenn sie „in einem Maßstab entwickelt sind, der unter Berücksichtigung des Kosten/Nutzen-Verhältnisses die Anwendung unter in dem betreffenden industriellen Sektor wirtschaftlich und technisch vertretbaren Verhältnissen ermöglicht, gleich ob diese Techniken innerhalb des betreffenden Mitgliedstaates verwendet oder hergestellt werden, sofern sie zu vertretbaren Bedingungen für den Betreiber zugänglich sind.“ In Umsetzung dieser europäischen Vorgaben in der IVU-RL in deutsches Umweltrecht hat der deutsche Gesetzgeber zum Zweck der Harmonisierung der Maßstäbe „Stand der Technik“ und „Beste verfügbare Techniken“ den nach wie vor gültigen Maßstab „Stand der Technik“ mit ausfüllenden und ergänzenden Kriterien in dem oben beschriebenen Sinne konkretisiert.

Höchstes technisches Anforderungsniveau hat der Begriff des Standes von Wissenschaft und Technik. Er findet sich im Atom- und Gentechnikrecht (vgl. z. B. §§ 6 Abs. 2 Nr. 2, 7 Abs. 2 Nr. 3, 9 Abs. 2 Nr. 3 AtG; §§ 6 Abs. 2, 7 Abs. 2, 11 Abs. 1 Nr. 4, 16 Abs. 1 Nr. 2 GenTG). Er wird verstanden als Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, Einrichtungen und Betriebsweisen, die nach anerkannten Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung zum Schutz von Gefahren und zur Vorsorge gegen Risiken für die Umwelt und den Menschen erforderlich sind.

Eine Konkretisierung der technischen Standards erfolgt im Umweltrecht durch sog. Umweltstandards. Hier sind vor allem die Immissionsgrenzwerte (z. B. eines bestimmten Umweltmediums durch einen bestimmten Schadstoff) zur Gefahrenabwehr und die Emissionsgrenzwerte (z. B. für den Schadstoffausstoß oder den Lärm einer Anlage) im Bereich der Vorsorge von Bedeutung. Ihre Festsetzung kann durch förmliches Gesetz (z. B. § 2 BzBlG; § 2 FluglG), Rechtsverordnung (z. B. § 2 der 16. BImSchV, § 6 Lärm- und Vibrations-ArbeitsschutzVO) oder Verwaltungsvorschrift (z. B. TA Luft, TA Lärm) erfolgen.

Daneben existiert noch eine Vielzahl privater Umweltstandards in privaten Regelwerken wie DIN-Normen oder VDI-Regeln.

Rechtlich zulässig ist die Verankerung solcher Umweltstandards ohne weiteres in Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen. Private Regelwerke entfalten nur insoweit eine rechtliche Bindung, als sie Gegenstand von Rechtsvorschriften sind. Die Verankerung von Umweltstandards in Verwaltungsvorschriften gilt demgegenüber mit Blick auf den Vorbehalt des Gesetzes als verfassungsrechtlich bedenklich. Verwaltungsvorschriften sind grundsätzlich Verwaltungsinnenrecht und sind allein für Verwaltungsbehörden rechtlich bindend. Mangels Außenwirkung entfalten sie daher insbesondere auch für die Verwaltungsgerichte keine Bindungswirkung. Unterschieden wird nach der Rechtsprechung des BVerwG (BVerwGE 72, 300, 320) aber in normkonkretisierende und norminterpretierende Verwaltungsvorschriften. Erstere sollen auch für die Verwaltungsgerichte – mit Einschränkungen – bindend sein, während letztere nur Auslegungshilfen für ein gesetzliches Tatbestandsmerkmal darstellen.

Der EuGH sieht im Übrigen die Umsetzung von EG-Richtlinien mittels Verwaltungsvorschrift in nationales Recht nicht als ausreichend i. S. d. Unionsrechtes an (vgl. z. B. EuGH, EuZW 1991, 405 – Grundwasser-RL; Slg. I-1991, S. 2567 – Schwefeldioxid/Schwefelstaub-RL = EuZW 1991, 440).

3. Aufbau und Einteilung

a) Allgemeines und Besonderes Umweltrecht

Umweltrecht kann grundsätzlich in Allgemeines und Besonderes Umweltrecht unterschieden werden. Diese nicht nur in Lehrbüchern gängige Unterscheidung liegt im Übrigen auch den verschiedenen Entwicklungen zu einem Umweltgesetzbuch (UGB) zugrunde. Dem Allgemeinen Umweltrecht gehören diejenigen Regelungen und Instrumente an, die für alle oder zumindest wesentliche Rechtsbereiche des Umweltschutzes von Bedeutung sind, sie bilden die allgemeinen Grundlagen des Umweltrechts. Das Besondere Umweltrecht dagegen beinhaltet umweltmedienbezogene Rechtsgebiete (z. B. das Immissionsschutz-, Gewässerschutz-, Bodenschutz- und Altlastenrecht, Naturschutzrecht) und kausal-medienübergreifende, an potenziellen Belastungsfaktoren anknüpfende Rechtsgebiete (wie z. B. das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, Gefahrstoffrecht, Gentechnik- und Atomrecht).

Die materiellen – d. h. inhalts- bzw. sachbezogenen – Regelungen des Umweltrechts werden ergänzt durch die formellen Regelungen, die dem Vollzug des Umweltrechts dienen. Zu letzteren gehören Rechtsregelungen zur Umweltorganisation (Zuständigkeitsfragen und Behördenstrukturen), zum Umweltverfahren (z. B. Vorschriften über das Anhörungsverfahren nach UIG, UVPG im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung), aber auch zum Umweltprozessrecht (Zulassung der Verbandsklage nach Naturschutzrecht in den verschiedenen Bundesländern).

Nach der gängigen Unterscheidung des deutschen Rechts in die Rechtsgebiete Öffentliches Recht, Privatrecht und Strafrecht kann Umweltrecht in Öffentliches Umweltrecht, wozu neben völkerrechtlichen, europarechtlichen und verfassungsrechtlichen Umweltrechtsnormen insbesondere das Umweltverwaltungsrecht gehört, Umweltprivatrecht und Umweltstrafrecht gegliedert werden, wobei diese Rechtsgebiete nicht isoliert betrachtet werden dürfen, da sie mit ihrem jeweiligen Steuerungsmechanismus in einem Ergänzungsverhältnis zueinander stehen.

b) Umweltverwaltungsrecht

Die Vorschriften des Umweltprivatrechts und des Umweltstrafrechts treten im Vergleich zum Umweltverwaltungsrecht in den Hintergrund. Die Indienststellung des Rechts für die Staatsaufgabe Umweltschutz, primär verstanden als Umweltpflege, prägt den öffentlich-rechtlichen Schwerpunkt des Umweltrechts. Umweltschutz i. S. d. Umweltpflege ist eine Aufgabe, die vornehmlich der Allgemeinheit dient, aber auch den Belangen des Einzelnen zugute kommt. Eine solche Aufgabe ist im Wesentlichen als Staats- und Verwaltungsaufgabe des Öffentlichen Rechts verankert. Als Zweig des Verwaltungsrechts lässt sich Umweltrecht dem Besonderen Verwaltungsrecht zuordnen. Die der Aufgabe Umweltschutz i. S. d. Umweltpflege gewidmeten Normen des Verwaltungsrechts können als Umweltverwaltungsrecht zusammengefasst werden. Es handelt sich um ein rechtliches System eingreifender, leistender und planender Umweltverwaltungsmaßnahmen, mit denen bestimmte Umweltschutzziele verwirklicht werden sollen unter Einschluss der einer Zielverwirklichung dienenden Umweltsanktionen sowie von Umweltverwaltungsorganisation und Umweltverwaltungsverfahren. Erfasst werden vom Umweltverwaltungsrecht vor allem die umweltmedienbezogenen Rechtsgebiete sowie die kausalmedienübergreifenden, an potenziellen Belastungsfaktoren anknüpfenden Rechtsgebiete (s. o. a).

c) Umweltprivatrecht

Das private Umweltrecht, das in Umweltnachbarrecht und Umwelthaftungsrecht unterteilt werden kann, dient vor allem dem bürgerlich-rechtlichen Individualschutz gegenüber Umweltbelastungen durch Immissionen und ist in den §§ 906 ff., 1004 BGB sowie den Landesnachbarrechtsgesetzen geregelt, soweit nachbarbezogene Umweltschutzbelange betroffen sind. Soweit von Umwelthaftungsrecht gesprochen wird, geht es in der Regel um den angemessenen Ausgleich eines Schadens, den ein Schädiger über den Umweltpfad (Boden, Luft, Wasser) einem Dritten, dem Geschädigten, zugefügt hat. Das private Umwelthaftungsrecht hat zugleich insoweit präventiven Charakter als durch die jeweilige Schadenersatzandrohung Anreize geschaffen werden sollen, schon im Vorfeld Maßnahmen zur Vermeidung des Haftungsfalles zu ergreifen. Hierzu gehören die Regelungen zur verschuldensabhängigen Deliktshaftung (§§ 823 ff. BGB), zur verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung nach dem Umweltschutzgesetz (UmweltHG) und weitere Haftungstatbestände, insbesondere nach § 89 WHG, §§ 32 ff. GenTG, §§ 25 ff. AtG. Das Umweltprivatrecht tritt infolge der privatrechtsgestaltenden Eröffnungskontrollen mit Präklusionswirkung z. B. im Immissionsschutzrecht (§ 14 S. 1 BImSchG), im Wasserrecht (§ 16 WHG) oder im Atomrecht (§ 7 Abs. 6 AtG) hinter das Umweltverwaltungsrecht zurück. Die Zivilgerichte sind nach der Rechtsprechung auch an die Auflagen eines Genehmigungsbescheides gebunden (vgl. BGHZ 122, 1, 5 f.; s. aber BGHZ 111, 63 ff.).

Zivilrechtliche Regelungen haben im Umweltschutz ferner eine große Bedeutung, wenn es vor allem um die Organisations- und/oder Aufgabenprivatisierung bei Kommunen geht. So spielen z. B. bei der Erfüllung von Aufgaben der Abfallentsorgung durch Private Vergaberecht und Werkvertragsrecht eine große Rolle.

d) Umweltstraf- und Ordnungswidrigkeitenrecht

Das Umweltstrafrecht ist mit dem 18. Strafrechtsänderungsgesetz von 1980 als 28. Abschnitt unter dem Titel „Straftaten gegen die Umwelt“ (§§ 324 bis 330 d StGB) im Strafgesetzbuch integriert worden. Die dortigen Regelungen wurden durch das 2. Gesetz zur Bekämpfung der Umweltkriminalität vom 23.6.1994 mit

Wirkung vom 1.11.1994 novelliert. Daneben gibt es noch Strafvorschriften in speziellen Umweltgesetzen zum Schutz der Umwelt (vgl. z. B. §§ 27, 27a, 27b, 27c ChemG, § 39 PflSchG, § 39 Abs. 2 GenTG, § 71 BNatSchG).

Eine Harmonisierung des Umweltstrafrechts auf europäischer Ebene wird mit der „Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt“ angestrebt. Inwieweit das nationale Umweltstrafrecht dadurch eine Erweiterung erfahren wird, bleibt abzuwarten.

Die Vorschriften des Umweltstrafrechts sanktionieren unter den jeweiligen Voraussetzungen repressiv umweltverschmutzende Verhaltensweisen und stellen damit eine Ergänzung zum Umweltverwaltungsrecht, speziell zum Umweltordnungsrecht, dar, das auf die Befolgung von Ge- und Verboten setzt. Es gibt das Prinzip der Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts, d. h. eine Straftat liegt unter den im Gesetz bezeichneten Voraussetzungen nicht vor, wenn der Täter sich bei seinen Verhaltensweisen auf einen begünstigenden Verwaltungsakt stützen kann, unabhängig davon, ob dieser Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig ist.

Beispiel:

Eine Gewässerverunreinigung im Rahmen einer wasserrechtlichen Erlaubnis zur Gewässerbenutzung ist nicht „unbefugt“ i. S. d. Straftatbestandes des § 324 StGB.

Diese strikte Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts wurde durch die Novelle zum Umweltstrafrecht 1994 insoweit aber gelockert, als eine durch unrichtige oder durch unvollständige Angaben erschlichene verwaltungsbehördliche Entscheidung nunmehr strafbar ist (§ 330 d Nr. 5 StGB) und damit nicht mehr vor strafrechtlicher Verfolgung von an das Umweltverwaltungsrecht anknüpfenden Umweltstraftaten schützt.

Bei weniger schwerem Fehlverhalten, das einen kriminellen Gehalt i. S. d. Umweltstrafrechts nicht aufweist, kommen Sanktionen nach dem Umweltordnungswidrigkeitenrecht in Betracht. Es gibt hier in den verschiedenen Umweltgesetzen Ordnungswidrigkeitentatbestände, deren Verletzung mit der Verhängung von Bußgeldern geahndet werden kann (vgl. z. B. § 103 WHG, § 62 BImSchG, § 46 AtG, § 61 KrW-/AbfG und § 26 ChemG).

Beispiel:

Derjenige, der eine Industrieanlage ohne die erforderliche Erlaubnis errichtet, kann mit einer empfindlichen Geldbuße belegt werden (§ 62 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 BImSchG).

Während das Umweltstrafrecht wie das Strafrecht generell auf die individuelle Verantwortlichkeit abstellt, können nach § 30 OWiG Geldbußen auch gegen juristische Personen und Personenvereinigungen verhängt werden, soweit ein Organ oder Vertreter der juristischen Person oder Personenvereinigung eine Ordnungswidrigkeit unter den im Gesetz näher dargestellten Voraussetzungen begangen hat. Das Gleiche gilt bei der Verletzung der im Einzelfall gebotenen Aufsichtspflicht (§ 130 OWiG).

e) Umweltverfahrensrecht, Rechtsschutz

Im Umweltverwaltungsrecht sind die Verwaltungsverfahren, in denen über Erlaubnisse entschieden wird, unterschiedlich ausgestaltet. Unterschieden werden kann im Wesentlichen in das einfache und förmliche Genehmigungsverfahren sowie das Planfeststellungsverfahren. Beim einfachen Genehmigungsverfahren, das im Umweltrecht eher selten ist, sind die Anforderungen und Voraussetzungen am geringsten, da es Fälle betrifft, in denen von der zugelassenen Betäti-

gung keine oder nur wenige negative Beeinträchtigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft zu erwarten sind. Die strengen Formvorschriften bei förmlichen Genehmigungsverfahren und dem Planfeststellungsverfahren gelten nicht, das Verfahren ist vielmehr zweckmäßig und zügig durchzuführen.

Beispiel:

Anstelle des förmlichen Genehmigungsverfahrens ist das einfache Genehmigungsverfahren bei einer Reihe von Anlagen nach der 4. BImSchV Sp. 2 vorgesehen, wonach eine Vielzahl der für das förmliche Genehmigungsverfahren geltenden Vorschriften (§§ 10 ff. BImSchG) nicht zur Anwendung kommen (§ 19 BImSchG).

Demgegenüber ist das förmliche Genehmigungsverfahren im Umweltrecht die Regel. Hier gilt ein genau einzuhaltender Ablauf von Verfahrensschritten. Das förmliche Genehmigungsverfahren wird stets durch einen Antrag eingeleitet (vgl. § 10 Abs. 1 S. 1 BImSchG, §§ 2, 3 AtVfV), es folgt die öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens (vgl. § 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG, §§ 4, 5 AtVfV), danach die Auslegung von Antrag und Unterlagen zur Einsichtnahme für jedermann (§ 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, §§ 6 ff. AtVfV) sowie im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung die Möglichkeit für Drittbetroffene oder auch für jedermann, Einwendungen zu erheben, die dann in einem Erörterungstermin behandelt werden (fakultativ § 10 Abs. 6 BImSchG, §§ 8 ff. AtVfV). Die Verfahrensbeteiligung Dritter ist dabei je nach Gesetz unterschiedlich ausgestaltet. Sie reicht von einer engen, nur rechtliche Interessen berücksichtigenden Betroffenenbeteiligung (vgl. § 13 Abs. 2 VwVfG) über eine Anhörung beteiligter Kreise (vgl. §§ 51 BImSchG, 60 KrW-/AbfG) bis hin zu einer Beteiligung bei der Berührung irgendeines sachlichen, wirtschaftlichen oder ideellen Interesses (vgl. § 73 Abs. 4 VwVfG). Besonderheiten bestehen beim förmlichen Genehmigungsverfahren mit Einwendungsausschluss nicht rechtzeitig vorgebrachter Einwendungen, der sog. Präklusion (vgl. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG; § 7 Abs. 4 AtG i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV), wobei zwischen formeller und materieller Präklusion zu unterscheiden ist. Formelle Präklusion bedeutet, dass nicht rechtzeitig vorgebrachte Einwendungen im Erörterungstermin nicht erörtert werden müssen, die Genehmigungsbehörde hat diese Einwendungen dennoch im Rahmen ihrer allgemeinen Untersuchungs- und Prüfungspflicht zu berücksichtigen. Bei der materiellen Präklusion können mit Ablauf der Einwendungsfrist bis dahin nicht vorgebrachte Einwendungen auch nicht mehr im weiteren Verwaltungs- oder Rechtsbehelfsverfahren erhoben werden.

Planfeststellungsverfahren sehen die Umweltgesetze vor allem bei raumbeanspruchenden und raumbeeinflussenden Vorhaben vor.

Beispiele:

Errichtung und Betrieb von Abfalldeponien nach § 31 Abs. 2 KrW-/AbfG; Endlagerung nuklearer Abfälle nach § 9 b AtG oder Verkehrswegebau nach §§ 17 ff. FStRG.

Beim Planfeststellungsverfahren wird die Zulässigkeit des Vorhabens unter Abwägung der Interessen des Vorhabenträgers mit anderen öffentlichen und privaten Belangen geprüft. Insoweit entspricht es im Wesentlichen dem förmlichen Genehmigungsverfahren, wobei Spezialgesetze zum Teil weitere Regelungen enthalten. Der Planfeststellungsbeschluss als Verwaltungsakt entfaltet umfassende Konzentrationswirkung (vgl. § 75 VwVfG).

Das Plangenehmigungsverfahren unterscheidet sich vom Planfeststellungsverfahren dadurch, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung ebenso wenig wie eine förmliche Umweltverträglichkeitsprüfung vorgesehen ist.

Rechtsschutz im Umweltrecht bedeutet primär Individualrechtsschutz, wenn auch aufgrund des europarechtlichen Einflusses diese Doktrin zunehmend durchbrochen wird, wie z. B. der Umweltinformationsanspruch nach dem UIG zeigt, wo keine individuelle Betroffenheit erforderlich ist.

Rechtsschutz besteht im umweltrechtlichen Verwaltungsverfahren und im Gerichtsverfahren. Im Hinblick auf das Verwaltungsverfahren hängen die Voraussetzungen, Art und Wirkungen einer Beteiligung betroffener Bürger von der Art des Verfahrens ab. Behördliche Entscheidungen werden schon aufgrund der Beteiligung an einem Verwaltungsverfahren (zu den Beteiligten vgl. § 13 VwVfG) überprüft. An die jeweilige Entscheidung schließt sich unter bestimmten Voraussetzungen das Widerspruchsverfahren (vgl. §§ 68 ff. VwGO) an, das, wenn es nicht zum Erfolg führt, ein gerichtliches Verfahren nach sich ziehen kann. Je nach Zielsetzung eines solchen Verfahrens sind wiederum die jeweiligen Voraussetzungen für dessen Zulässigkeit und Begründetheit zu beachten.

III. Kodifizierung des deutschen Umweltrechts

Aufgrund der Unübersichtlichkeit und Zersplittertheit der umweltrechtlichen Regelungen wurden bereits Mitte der 70er Jahre Forderungen nach einer Kodifizierung des Umweltrechts laut mit dem Ziel der Harmonisierung des umweltrechtlichen Normenbestandes. Der 59. DJT befasste sich 1992 mit der Frage „Empfiehlt es sich, ein Umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen Regelungsbereichen?“ und befürwortete grundsätzlich eine umfassende Umweltrechtskodifikation. Bereits im Jahr 1990 wurde von einer vom BMU beauftragten Professorengruppe ein Allgemeiner Teil eines Umweltgesetzbuches (UGB-AT) vorgestellt, der Ende 1993 von einer weiteren Professorengruppe um einen Besonderen Teil (UGB-BT) ergänzt und der Öffentlichkeit präsentiert wurde (sog. „Professoren-Entwürfe“).

Im Juli 1992 schließlich hat eine ebenfalls vom BMU berufene unabhängige Sachverständigenkommission, unter dem Vorsitz des früheren Präsidenten des BVerwG's *Sendler*, nach mehrjähriger Arbeit einen weiteren Entwurf für ein einheitliches Umweltgesetzbuch (UGB-KoME) vorgelegt, der die bereits vorliegenden Professoren-Entwürfe aufgriff und um umfassende Neuregelungen, vor allem auch im Bereich des Rechtsschutzes, erweiterte. Das BMU hatte daraufhin die anstehende Umsetzung der UVP-II- und der IVU-Richtlinie zum Anlass genommen, einen Teilbereich allgemeiner Normen und des Zulassungsrechts für ein UGB I aufzuarbeiten, das schließlich im Herbst 1999 – nach unzutreffenden, eher politisch motivierten – Einwänden des BMI und BMJ im Hinblick auf die angeblich fehlende Gesetzgebungskompetenz des Bundes scheiterte. Obwohl es in Ansehung der fortschreitenden und dynamischen Entwicklung des europäischen und deutschen Umweltrechts immer schwerer fällt, eine umfassende Gesamtkodifikation zu schaffen, hat die Große Koalition sich dieses Projekt unter der Bedingung einer entsprechenden Reform der Gesetzgebungszuständigkeiten auf die Fahnen geschrieben. Nachdem durch die sog. Föderalismusreform 2006 die kompetentiellen Voraussetzungen erfüllt sind, wurde ein UGB-Entwurf erarbeitet. Seit November 2007 lag ein Referentenentwurf zur Diskussion vor, der dem Konzept nach eine Gesamtkodifikation in Form unterschiedlicher Bücher zur Verabschiedung im Jahr 2009 vorsah: UGB I: Allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht, UGB II: Wasserwirtschaft, UGB III: Naturschutz und Landschaftspflege, UGB IV: Nichtionisierende Strahlung, UGB V: Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen – Emissionshandel – , UGB VI: Recht der Erneuerbaren Energien. Nach einem letzten erfolglo-

sen Einigungsversuch im Januar 2009, gilt das UGB vorerst als gescheitert. Stattdessen sind inzwischen verschiedene Einzelgesetze in neuer Fassung verabschiedet worden, die wesentlich auf den Überarbeitungsvorschlägen beruhen, etwa das WHG und das BNatSchG, die am 1.3.2010 in Kraft getreten sind.

Fragen zu A. Ziele und Aufgaben des Umweltschutzes:

1. Wieso spricht man vom Umweltrecht als „Querschnittsrecht“?
2. Wie erfolgt im Umweltrecht die Konkretisierung sog. technischer Standards und welche Bindungswirkung kommt dieser Konkretisierung zu?
3. Welche Aufgabe hat das Umweltverwaltungsrecht?
4. Was versteht man unter formeller und materieller Präklusion?

Rechtsprechung:

BVerwGE 72, 300; EuGH, EUZW 1991, 405; EUZW 1991, 440; BGHZ 122, 1; BGHZ 111, 63.

B. Rechtsquellen des Umweltrechts

I. Umweltvölkerrecht

1. Zielsetzung und Entwicklung des Umweltvölkerrechts

Das Völkerrecht regelt als Kooperations- und Koordinationsordnung die Beziehungen zwischen den Völkerrechtssubjekten. Hierzu gehören neben den 192 bestehenden Staaten die Internationalen Organisationen und – unter bestimmten Voraussetzungen – auch Nichtregierungsorganisationen (NGO's) und Individuen.

Der Schutz der Umwelt gehört heute zu den zentralen Aufgaben des Völkerrechts. Dies ist nur natürlich angesichts vieler Umweltprobleme mit globaler Dimension, wo Abhilfe nur über eine Kooperation der Staatengemeinschaft erreicht werden kann. Beispielhaft seien hier lediglich der Abbau der Ozonschicht durch FCKW-Emissionen, der Abfalltourismus, die Meeresverschmutzung und die Abholzung der Regenwälder genannt. Zunehmende grenzüberschreitende Umweltbelastungen in Form von grenznahen Schadstoffimmissionen aufgrund emittierender Industrieanlagen oder Gewässerverunreinigungen machen eine Kooperation zwischen den verursachenden und den betroffenen Staaten erforderlich.

Die Globalisierung der Wirtschaft mit den damit einhergehenden Liberalisierungsmechanismen des Welthandels durch die WTO kollidiert immer häufiger mit nationalen und internationalen Umweltschutzregelungen. Der hier notwendige Interessenausgleich kann nur über das Völkerrecht erfolgen. Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts stellt sich – ausgehend von der Neuzeit – im Wesentlichen wie folgt dar:

- Umweltkonferenz in Stockholm vom 5. bis 16.6.1972, auf der die Industriestaaten versuchten, eine bessere internationale Kooperation insbesondere in den Bereichen Luftreinhaltung, Gewässerschutz und Schutz gefährdeter Tiere zu erreichen. Resultat war die sog. Stockholmer Erklärung, wonach – in Form eines Kompromisses – jeder Staat zwar weiter souve-

- rän über seine eigenen Naturgüter verfügen kann, ihn aber gleichzeitig eine globale Verantwortung für den Umweltschutz trifft.
- Gründung des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) ebenfalls im Jahre 1972. Es handelt sich um eine Organisation mit Sitz in Nairobi, die mit eigenen Organen ausgestattet ist und seit ihrer Gründung eine wichtige Rolle bei der Initiierung und Verhandlung zahlreicher regionaler und globaler Umweltschutzabkommen übernimmt.
 - Umweltrechtsprogramm von Montevideo aus dem Jahr 1982, 1993 durch ein Montevideo-II-Programm ersetzt. Die UNEP legte hier 12 prioritäre Tätigkeitsfelder fest, in denen globale, nationale und/oder regionale Umweltschutzmaßnahmen ergriffen werden müssen.
 - Brundtland-Bericht im Jahr 1987, der von der UN-Generalversammlung eingesetzten „Weltkommission für Umwelt und Entwicklung“, in dem erstmalig das Leitbild der „nachhaltigen Entwicklung“ beschrieben wurde.
 - Weltkonferenz über Umwelt und Entwicklung (United Nations Conference of Environment Development = UNCED) in Rio de Janeiro vom 3. bis 14.6.1992. Hier wurde vor allem die Rahmenkonvention zum Klimaschutz unterzeichnet mit dem Ziel der weltweiten Reduzierung insbesondere des CO₂-Ausstoßes. Ferner wurden verschiedene Erklärungen verabschiedet, so u. a. die „Agenda 21“, ein umfangreiches Programm vor allem für die umweltgerechte Entwicklung in der Dritten Welt und für die nachhaltige Nutzung aller natürlichen Ressourcen.
 - Aus der Rio-Konferenz resultierte schließlich die Schaffung der UN-Kommission für Nachhaltige Entwicklung (CSD).
 - Als besonders wichtiges Ergebnis der Klimarahmenkonvention haben sich die Industrieländer im Kyoto-Protokoll vom 10.12.1997 verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 gegenüber 1990 um jährlich mindestens 5 % zu reduzieren. Während die USA unter der Bush-Administration aus dem Kyoto-Prozess ausgestiegen ist, konnte das Kyoto-Protokoll mit der Ratifizierung durch Russland im Jahr 2004 in Kraft treten.
 - Weltgipfel der UN für Nachhaltige Entwicklung in Johannesburg vom 26.8. bis 4.9.2002, auf dem 10 Jahre nach Rio weitere Schritte zur Umsetzung der Agenda 21 eingeleitet werden sollten, was allerdings nur bedingt gelang und deshalb als Rückschritt gegenüber den Ergebnissen von Rio zu werten ist.

2. Rechtsquellen

a) Völkervertragsrecht

Die wichtigste Rechtsquelle des Umweltvölkerrechts ist das Völkervertragsrecht in Form des bilateralen (zweiseitigen) oder multilateralen (mehrseitigen) Vertrages. Völkerrechtliche Verträge binden nur die jeweiligen Vertragsparteien. Die Anzahl der abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge mit Regelungsschwerpunkt Umweltschutz oder Einzelregelungen mit Umweltschutzbezug wird derzeit auf ca. 1000 geschätzt.

Der Vorteil des völkerrechtlichen Vertrages liegt darin, dass aufgrund seiner relativ hohen Präzision, aber auch Flexibilität er zur Lösung konkreter Einzelprobleme im Umweltschutz gut geeignet ist. Häufig legen die Vertragsparteien in einem ersten Rahmenvertrag das gemeinsame Verständnis des jeweiligen Umweltproblems, grundsätzliche Aufgabenstellungen und handlungsleitende Prinzipien nieder, bevor die getroffenen Vereinbarungen eine weitere Konkretisierung erfahren. Zur Weiterentwicklung bestimmter Abkommen dienen die in

manchen Verträgen vorgesehenen Entscheidungsverfahren, die eine Weiterentwicklung völkerrechtlicher Pflichten der Vertragsparteien abweichend von Art. 39 WVK (Wiener Vertragsstaatenkonferenz) ermöglichen.

Beispiel:

Die Modifizierung der Liste schützenswerter Tierarten in den 1973er Abkommen über den internationalen Handel mit gefährdeten Tierarten (CITES) erfordert lediglich eine Zwei-Drittel-Mehrheit der sich an Abstimmungen beteiligenden Staatenvertreter. Der Beschluss wird für eine Vertragspartei automatisch verbindlich, es sei denn, sie widerspricht dem Beschluss binnen einer Frist von 90 Tagen („opting out“-Verfahren), vgl. Art. VI. 1 CITES.

Das dynamische Instrument der völkerrechtlichen Verträge bzw. der internationalen Abkommen wird unterstützt durch die Schaffung abkommensspezifischer Institutionen, welche den Handlungsrahmen für eine kontinuierliche internationale Umweltschutzkooperation bereitstellen, z. B. durch Sekretariate, Ad Hoc Arbeitsgruppen etc. Die besondere Flexibilität des Umweltvölkerrechts zeigt sich auch in deren Offenheit für die Teilnahme nichtstaatlicher Akteure; z. B. akkreditierte Vertreter von Umweltschutzorganisationen, Wirtschaftsverbänden und Experten unabhängiger Einrichtungen beteiligten sich in großer Zahl an internationalen Umweltschutzverhandlungen.

Aus der Vielzahl der vorliegenden internationalen Abkommen seien hier nur beispielhaft folgende besonders bedeutsame Abkommen genannt:

Abkommen über den Internationalen Handel mit gefährdeten Tierarten (Washington Artenschutzabkommen, CITES) vom 3.3.1973; Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht (Wiener Konvention) vom 22.3.1985; Montrealer Abkommen über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, vom 16.9.1987; Baseler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung vom 22.3.1989; Übereinkommen über die Biologische Vielfalt (CBD) vom 22.5.1992; UN-Klimarahmenkonvention (UNFCCC) vom 9.5.1992; Kyoto-Protokoll vom 11.12.1997; Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aarhus-Konvention) vom 25.6.1998.

b) Völkergewohnheitsrecht

Völkergewohnheitsrecht entsteht durch längere, gleichmäßige Übung – gefestigte Staatenpraxis – und die Überzeugung der beteiligten Kreise, dass eine Pflicht zur Beachtung der dieser Übung zugrunde liegenden Verfahrensregel besteht (*opinio juris*). Der IGH hat (ICJ Rep. 1969, S. 1 (43) – *North Sea Continental Shelf Cases* – Germany vs. Denmark; Germany vs. Netherlands) dies so konkretisiert: Völkergewohnheitsrecht entstehe, wenn eine Staatenpraxis sich als “extensive and virtually uniform” erweise und begleitet sei von der Überzeugung, dass gerade diese Staatenpraxis völkerrechtlich geboten sei. Angesichts der mittlerweile bestehenden vielfältigen umweltvölkerrechtlichen Verträge hat das Umweltvölkergewohnheitsrecht erheblich an Bedeutung verloren. Dennoch sind vor allem als übergreifende Leitlinie und Interpretationshilfe für die Auslegung völkerrechtlicher Verträge seine Grundsätze aber weiterhin relevant.

Beispiel:

Aufgrund des insbesondere aus dem Gebot der guten Nachbarschaft (Art. 74 UN-Charta) abgeleiteten Verbots erheblicher grenzüberschreitender Umweltschädigung darf kein Staat ohne besonderen völkerrechtlichen Rechtfertigungsgrund Tätigkeiten dulden, vornehmen, fördern oder gar förmlich zulassen, die

sich auf dem Territorium eines anderen Staates in erheblicher Weise auf Recht und Rechtsgüter schädigend auswirken oder auswirken können.

c) „Soft law“

Unter „Soft law“ versteht man völkerrechtliche Regelungsinstrumente, die zwar keine Rechtsverbindlichkeit schaffen, in der Praxis jedoch erhebliche Autorität entfalten können. Im Umweltvölkerrecht versteht man darunter Erklärungen, Aktionsprogramme, Maßnahmenkataloge, Empfehlungen, also letztlich unverbindliche Verhaltensregeln, die zwar regelmäßig inhaltlich von einem – vertragsähnlichem – Grundkonsens getragen sind, den Parteien jedoch der Wille oder die Ermächtigung fehlt, feste rechtliche Bindungen einzugehen. Das „soft law“ dient damit als deklaratorische Bekräftigung völkergewohnheitsrechtlich bereits anerkannter Verhaltensregeln, als Grundlage für gemeinsame vorläufige Maßnahmen zur Durchführung von Umweltschutzabkommen, als Auslegungshilfe sowie als Zielvereinbarung oder unverbindliche Richtlinie. Als potenzielle Vorstufe für Rechtsentstehung kann die weitere Entwicklung von „soft law“ in verbindliche Völkerrechtsnormen einmünden, wie z. B. die Kairoer Richtlinien des UNEP von 1987 über den Umgang mit gefährlichen Abfällen zeigen, aus denen die Baseler Konvention von 1989 hervorgegangen ist.

3. Verhältnis Umweltvölkerrecht zu nationalem und europäischem Umweltrecht

Die Bindung nationaler innerstaatlicher Organe und Individuen an das Völkerrecht bedarf einer Geltungsanordnung des innerstaatlichen Rechts. Soweit es sich um allgemeine Regeln des Völkerrechts handelt, sind sie nach Art. 25 S. 1 GG Bestandteil des Bundesrechts. Zu den allgemeinen Regeln des Völkerrechts gehören nach der Rechtsprechung des BVerfG's (BVerfGE 6, 309, 363; 31, 145, 178; 41, 88, 120 f.) die Normen des Völkergewohnheitsrechts und anerkannter allgemeiner Rechtsgrundsätze, nicht aber besondere völkerrechtliche Vereinbarungen. Nach Art. 25 S. 2 GG gehen sie den Gesetzen vor und erzeugen Rechte und Pflichten unmittelbar für die Bewohner des Bundesgebietes. Völkerrechtliche Verträge, die die politischen Beziehungen des Bundes regeln, bedürfen dagegen gemäß Art. 59 Abs. 2 GG vor ihrer Ratifizierung der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat in Form eines Vertragsgesetzes, um innerstaatliche Geltung in der Bundesrepublik zu erlangen.

Die Europäische Union (EU) ist ebenfalls Völkerrechtssubjekt. Gemeinschaftsrechtlich ergibt sich dies aus Art. 47 EUV und völkerrechtlich aus der Anerkennungspraxis der Drittstaaten bzw. internationalen Organisationen, die sich in der Aufnahme entsprechender Kontakte manifestiert. Auf der Ebene des Europarechts fehlt es allerdings an einer ausdrücklichen Geltungsanordnung des Völkerrechts. Dennoch gelten die allgemeinen Regeln des Völkerrechts als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, soweit sie ihrem Wesen nach auf eine zwischenstaatliche Einrichtung übertragbar sind. Es besteht hier das Gebot der völkerrechtlichen Auslegung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts. Im Falle der Kollision zwischen Gemeinschaftsrecht und den allgemeinen Völkerrechtsregeln geht primär das Gemeinschaftsrecht vor, es sei denn, es handelt sich um Normen des Völkergewohnheitsrechts, die zu *ius cogens* erstarken, d. h. zu zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts, die auch durch völkerrechtliche Verträge nicht aufhebbar sind (Art. 53 WVK). Gegenüber dem sekundären Gemeinschaftsrecht ist das allgemeine Völkerrecht vorrangig. Die nach dem in Art. 218 AEUV vorgesehenen Verfahren abgeschlossenen völkerrechtlichen Verträge sind für die Organe der Gemeinschaft

und für die Mitgliedstaaten als integrierter Bestandteil der Gemeinschaftsordnung verbindlich (vgl. Art. 218 Abs. 1 AEUV).

4. Rechtsdurchsetzung von Umweltvölkerrecht

Zur Rechtsdurchsetzung von Umweltvölkerrecht gibt es keine zentrale Instanz. Im Entstehen und Vollzug beruht es auf zwischenstaatlicher Kooperation, was nicht selten den Eindruck von Sanktions- und Vollzugsdefiziten erweckt. Es gibt aber eine Reihe von Möglichkeiten, der Durchsetzung von Umweltvölkerrecht Geltung zu verschaffen. Hierzu gehört die sog. Erfüllungshilfe, wonach viele Abkommen aus jüngerer Zeit Bestimmungen enthalten, nach denen die Industriestaaten die Entwicklungsländer bei der Umsetzung internationaler Umweltschutzabkommen unterstützen sollen. Das Instrument der Erfüllungskontrolle beinhaltet routinemäßige Informations- und Berichtspflichten der Staaten über ihre nationalen Umsetzungsbemühungen. Solche Pflichten gehören zu den wichtigsten Bestandteilen internationaler Umweltschutzabkommen.

Beispiel:

Gem. Art. 4 und 7 UNFCCC sowie Art. 5, 7 und 8 Kyoto-Protokoll sind die Vertragsstaaten zur fast lückenlosen Berichterstattung über Treibhausgasemissionen aller Art, die Kapazitäten von Wäldern und Böden in ihrer Funktion als Kohlenstoffsenken sowie über geplante und ergriffene Klimaschutzmaßnahmen verpflichtet.

Compliance-Verfahren sind spezielle Verfahren zur genaueren Untersuchung und Behebung der Ursachen für eine defizitäre Vertragserfüllung durch einzelne Staaten.

Beispiel:

Nach dem im Kyoto-Protokoll (Art. 18) vorgesehenen Compliance-Verfahren werden Verstöße gegen das Protokoll, je nach Bedeutsamkeit der verletzten Verpflichtung, entweder dem „facilitative branch“ oder „enforcement branch“ des „Compliance-Komitee“ vorgelegt. Das Verfahren sieht auch Verpflichtungen zur Erstellung nationaler Aktionspläne vor sowie die Möglichkeit, Staaten von der Nutzung der flexiblen Mechanismen auszuschließen.

Grundsätzlich gilt im Völkerrecht die Pflicht zur friedlichen Streitbeilegung (vgl. Art. 2 Nr. 3 und 33 UN-Charta). Für die gerichtliche Geltendmachung von Ansprüchen ist ausschließlich der IGH (Art. 7 Abs. 1 und 92 ff. UN-Charta) zuständig, der seit 1993 über eine spezielle Umweltkammer verfügt. Vor dem IGH sind nur Staaten und internationale Organisationen parteifähig (vgl. Art. 34 IGH-Statut). Die Verurteilung von Staaten wegen der Nichteinhaltung von Umweltvölkerrecht ist dabei eher die Ausnahme. Internationale Gerichte und Tribunale können grundsätzlich nur über einen Staat urteilen, wenn dieser eine sog. Unterwerfungserklärung abgegeben hat. Bis heute haben sich aber lediglich 66 Staaten der Jurisdiktion des IGH per „Fakultativklausel“ (vgl. Art. 36 Abs. 2 IGH-Statut) unterworfen. Wenn ein internationales Urteil ergeht, bestehen nahezu keine rechtlichen Mittel zur Durchsetzung bzw. zur Vollstreckung, wenn der jeweilige Staat dem Urteilsspruch nicht nachkommt. Das Völkerrecht vertraut hier auf die internationale öffentliche Meinung und ggf. diplomatische Verfahren. Neben dem IGH gibt es für die rechtliche Durchsetzung von Umweltvölkerrecht weitere wichtige Gründe und Tribunale, wie etwa den Internationalen Seegerichtshof (ITLOS) in Hamburg, den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg, die Streitschlichtungspanels der Welthandelsorganisation (WTO) und die Internationale Schiedsgerichtsbarkeit („arbitration“) unter anderem mit dem Permanent Court of Arbitration (PCA) in Den Haag.

Urteile internationaler Gerichte sind meist völkerrechtlich bindend und – am Beispiel des IGH – nicht mehr angreifbar. Sie entfalten regelmäßig Bindungswirkung gegenüber den beteiligten Staaten, vermitteln aber keine subjektiven Rechte, d. h. Urteile internationaler Gerichte haben im innerstaatlichen Recht keine unmittelbare Geltung.

5. Perspektiven

Das Umweltvölkerrecht steht vor der Notwendigkeit, mit der rapide wachsenden Regelungsdichte umweltschutzrelevanter Normen umzugehen, die zwischen den auf globaler und regionaler Ebene bereits derzeit vorhandenen Abkommen koordiniert werden müssen. Ferner müssen die Maßnahmen zur Effektivität umweltvölkerrechtlicher Normen verbessert werden, was erfordert, dass die an internationalen Abkommen beteiligten Staaten zeigen, dass sie bereit sind, Einschränkungen ihrer Souveränität im Interesse eines wirksamen Vollzugs des Umweltvölkerrechts hinzunehmen. Ansätze dazu finden sich zumindest bereits z. B. im Kyoto-Protokoll und der Klimarahmenkonvention (UNFCCC). Ohne die Behebung vor allem der strukturellen Schwächen des Umweltvölkerrechts, d. h. ohne zentrale Exekutivorgane zur Überwachung und Sicherstellung der Einhaltung des Umweltvölkerrechts und ohne zwingende zentrale Gerichtsbarkeit dürfte es allerdings wenig Anlass zu der „nachhaltigen“ Hoffnung geben, die Effektivität des Umweltvölkerrechts wesentlich zu verbessern.

II. Europäisches Umweltrecht

1. Zielsetzung und Entwicklung des europäischen Umweltrechts

Die nationalen Rechtsordnungen unterliegen zunehmend dominierenden europarechtlichen Einflüssen. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der „Omnipotenz“ des europäischen Rechts oder von der „Europäisierung“ nationalen Rechts, wovon das Umweltrecht in besonderem Maße betroffen ist. Auf europäischer Ebene hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass Umweltprobleme bekanntlich nicht vor den Grenzen der Mitgliedstaaten halt machen, sondern die meisten der Probleme nur gemeinschaftlich gelöst werden können und ein hohes Umweltschutzniveau Voraussetzung für allgemeinen Wohlstand und auch langfristiges Wachstum ist.

Die wesentlichen umweltpolitischen Zielsetzungen der europäischen Umweltpolitik einschließlich der zu treffenden Maßnahmen ergeben sich aus den seit 1973 von der EG-Kommission aufgestellten Umweltaktionsprogrammen, derzeit 6 an der Zahl. Aktionsprogramme legen lang- und kurzfristig die Rahmenbedingungen der Aktivitäten in einzelnen politischen Bereichen fest. Sinn der Aktionsprogramme ist es, den Rahmen und die grundsätzliche Zielrichtung der gesondert zu erlassenden eigenen Rechtsakte abzustecken. Zur Unterstützung wurde die Europäische Umweltagentur mit Sitz in Kopenhagen geschaffen, die ihre Tätigkeit 1993 aufgenommen hat. Das zuletzt beschlossene 6. Umweltaktionsprogramm mit einer Laufzeit von 10 Jahren mit Beginn am 22.7.2002 stellt eine Reihe von „prioritären Aktionsbereichen“ heraus, wozu die Bekämpfung der Klimaänderungen, der Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt, der Bereich Umwelt, Gesundheit, Lebensqualität, schließlich die Abfallwirtschaft und bessere Ressourceneffizienz gehören. Zentrale Forderung ist dabei der Klimaschutz und in diesem Zusammenhang die Erfüllung der internationalen Klimaschutzverpflichtungen einschließlich des Kyoto-Protokolls und die damit ver-

bundene Reduzierung der Treibhausgasemissionen in dem Energie- und Verkehrssektor sowie in der industriellen Produktion.

Seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) vom 28.2.1986 ist der Umweltschutz auf der Unionsebene primärrechtlich explizit verankert (Art. 130r EWGV bis Art. 130t EWGV, nach der EG-Rechtsangleichung fand sich der Umweltschutz in Art. 174 ff., inzwischen in Art. 191-193 AEUV). Bereits der EG wurde ausdrücklich die Zuständigkeit für die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme zuerkannt. Auf der Grundlage von Art. 175 Abs. 1 EG i.V.m. Art. 300 Abs. 2 Uabs. 1 S. 1 und Abs. 3 Uabs. 1 EG (alter Fassung = a.F.) hat sie mehrere umweltvölkerrechtliche Übereinkommen abgeschlossen, wobei hier beispielhaft die Klimarahmenkonvention, das Kyoto-Protokoll, das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht und das Montrealer Protokoll über Stoffe, die zum Abbau der Ozonschicht führen, genannt werden können.

Der Vertrag von Maastricht vom 7.9.1992 über die Europäische Union, seit 1.9.1993 in Kraft, hatte den „Umweltschutz“ in den Katalog der Gemeinschaftspolitiken (vgl. Art. 2 EGV: „Umweltverträgliches Wachstum“ und Art. 3 lit. k EGV „Gemeinschaftliche Umweltpolitik“) aufgenommen und einige verfahrensbezogene Änderungen in diesem Bereich eingeführt.

Mit dem Vertrag von Amsterdam vom 2.10.1997, am 1.5.1999 in Kraft getreten, wurde neben der ausdrücklichen Erwähnung des Zieles Umweltschutz und der durchgehenden Verankerung der Förderung einer nachhaltigen Entwicklung (Art. 2 und Art. 6 EGV a.F.) die sog. umweltrechtliche „Querschnittsklausel“ in den Ersten Teil des Vertrages eingeführt (Art. 6 EGV entspricht nun Art. 11 AEUV). Nach dieser zuletzt genannten Klausel müssen die Erfordernisse des Umweltrechts bei der Festlegung und Durchführung aller Politiken und Maßnahmen der Union und insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Darüber hinaus wurde die für den Umweltschutz relevante Vorschrift über die binnenmarktbezogene Rechtsangleichung (Art. 100a EGV) erheblich differenzierter geregelt (Art. 95 EGV). Schließlich wurde die Nummerierung der Verträge mit dem Titel „Umwelt“ geändert (Art. 174 bis 176 EG; zuvor: Art. 130r bis 130t EGV, inzwischen Art. 191-193 AEUV). Der Vertrag von Nizza vom 26.2.2001, seit 1.2.2003 in Kraft, hat zu keinen weiteren Änderungen des bisherigen Vertragsbefundes hinsichtlich der Aufgabe Umweltschutz geführt. Ähnliches gilt auch für den am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon, durch den sich im Bereich des Umweltschutzes wenig ändert. Die Kompetenzen der Union für diesen Bereich sind nun in Art. 191-193 AEUV geregelt. Eine Neuerung, die mit dem Umweltrecht eng verknüpft ist, findet sich in Art. 194 AEUV, der der Union nun auch Kompetenzen im Bereich „Energie“ einräumt.

Wie die Gründungsverträge belegen, ist der Stellenwert des Umweltschutzes auf europäischer Ebene inzwischen deutlich gestiegen. Nach Art. 3 EUV hat die Union das Ziel, eine „nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens“ sowie ein „hohes Maß an Umweltschutz“ und die „Verbesserung der Umweltqualität“ zu fördern. Umweltschutz ist eines der wesentlichen Ziele der Gemeinschaft, wobei die Ziele europäischer Umweltpolitik in Art. 191 Abs. 1 AEUV konkretisiert werden. Gemäß Art. 114 Abs. 3 AEUV und Art. 191 Abs. 2 S. 1 EG ist unter Berücksichtigung der verschiedenen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft ein „hohes Schutzniveau“ anzustreben. Die in Art. 191 Abs. 2 AEUV insoweit niedergelegten Grundsätze sieht der EuGH als zwingendes Recht an, wobei dem Gesetzgeber aber ein relativ weiter Koordinierungsspielraum eingeräumt wird (vgl. EuGH, Urt. vom 24.9.1999, Rs. C-293/97, Slg. 1999, I-2603, Rn. 51 f. – Nitrat-RL).

2. Rechtsquellen

a) Primäres Gemeinschaftsrecht

Das primäre Gemeinschaftsrecht besteht im Wesentlichen aus den völkerrechtlichen Gründungsverträgen der EU und deren nachfolgenden Änderungen sowie dem durch den EuGH auf dieser Grundlage entwickelten Richterrecht. Das Primärrecht bildet die oberste Rechtsgrundlage des Gemeinschaftsrechts sowie des Verfassungsrechts der EU, das zum einen die Ziele, Aufgaben und Organe der EU benennt, zum anderen als Maßstab für das Sekundärrecht wirkt. Rechtsakte von EU-Organen, die gegen das primäre Gemeinschaftsrecht verstoßen, sind nichtig (vgl. Art. 263, 264 AEUV). Zentrale primärrechtliche Regelungen beim Umweltrecht sind die Art. 2, 3 EUV, Art. 11, 114, 191 bis 193 AEUV.

b) Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Zum sekundären Gemeinschaftsrecht gehören alle auf der Grundlage des primären Gemeinschaftsrechts erlassenen Rechtsakte der EU-Organen, wozu nach Art. 288 AEUV Verordnungen, Richtlinien, Entscheidungen, Empfehlungen und Stellungnahmen gehören. Die wichtigsten und praxisrelevantesten Elemente des Gemeinschaftsrechts sind Verordnungen, vor allem aber Richtlinien. Bislang existieren ca. 200 Verordnungen und Richtlinien. Der Gesetzgebungseifer des europäischen Gesetzgebers insbesondere hinsichtlich der Richtlinien ist ungebrochen, worauf sich die Mitgliedstaaten mit ihren nationalen Umweltrechtsordnungen einzustellen haben.

Nach Art. 288 AEUV sind Verordnungen des Rates und der Kommission diejenigen Rechtsakte, die allgemeine Geltung besitzen, in allen ihren Teilen verbindlich sind und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat Wirksamkeit entfalten. Sie sind typischerweise abstrakt-generelle Regelungen. Obwohl Verordnungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, lassen sich nicht alle ihre Bestimmungen auch unmittelbar anwenden. Neben Ausgestaltungsvorbehalten zugunsten der Mitgliedstaaten erfordern zahlreiche Verordnungen eine „Operationalisierung“ durch die Mitgliedstaaten, d. h. es müssen dort die zuständigen Stellen für den Vollzug bestimmt werden, die durchzuführenden Verfahren sind zu regeln und die Art und Weise der Kontrolle ist sicherzustellen.

Beispiel:

Die mittlerweile erweiterte Öko-Audit-Verordnung Nr. 1836/93 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung vom 29.6.1993 (erweitert durch die VO 761/2001) musste etwa in Deutschland „operationalisiert“ werden durch das Umweltauditgesetz (UAG) und durch die hierauf basierenden Rechtsverordnungen UAG-ZulassungsVO, UAG-BeleihungsVO und UAG-GebührenVO.

Als weitere wichtige Umweltschutzverordnungen sind noch die Verordnung zur Errichtung einer Umweltagentur und die AbfallverbringungsVO zu nennen.

Die Verordnung setzt nationales Recht außer Kraft, entgegenstehendes nationales Recht wird von der Verordnung verdrängt, sodass es keinerlei Anwendung findet, solange die Verordnung gilt. Nationales Recht ist nur insoweit möglich, als in der Verordnung Lücken vorhanden sind. Durch Erlass anders lautenden materiellen Rechts kann ein Mitgliedstaat im Nachhinein weder die Gültigkeit

noch den Inhalt einer Verordnung in Frage stellen (vgl. EuGH, Urt. vom 10.10.1973, Rs. 34/73, „Variola“, Slg. 1973, 981).

Das vorrangige Instrument gemeinschaftsrechtlichen Handelns im Umweltschutz ist allerdings die Richtlinie.

Beispiel:

Wichtige Umweltschutzrichtlinien sind etwa die UVP (Änderungs)-RL, die Informations-RL, die Flora-Fauna-Habitat-RL (FFH-RL), die Wasserrahmen-RL, die Emissionsrechtehandel-RL und die Umwelthaftungs-RL.

Nach Art. 288 AEUV ist die Richtlinie für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt sie doch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Für die Mitgliedstaaten sind Richtlinien in dem Sinne verbindlich, dass sie sie auf ein bestimmtes Ziel festlegen und verpflichten, den Regelungsinhalt der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen, d. h. im Unterschied zur Verordnung wirkt die Richtlinie in den Mitgliedstaaten nicht unmittelbar, sondern es bedarf eines konkreten Umsetzungsaktes, damit ihr Inhalt in den Mitgliedstaaten verbindlich wird. Die Richtlinie ist vollständig in nationales Recht umzusetzen. Also, je regelungsinintensiver der Richtlinieninhalt ist, desto „buchstabengetreuer“ haben die Mitgliedstaaten die Umsetzung vorzunehmen. Soweit Umsetzungsspielräume vorhanden sind, ergibt sich aus dem nationalen Recht, ob die Umsetzung am besten durch Gesetz, Verordnung oder auch durch Verwaltungsvorschriften erfolgt. Nach Auffassung des EuGH genügt es aber grundsätzlich nicht, wenn der Mitgliedstaat zur Umsetzung lediglich Verwaltungsvorschriften erlässt. Denn die Begünstigten müssten vielmehr in der Lage sein, von ihren Rechten aus der Richtlinie Kenntnis zu erlangen, woran es aber fehle, wenn mangels einer gesetzlichen Regelung von der Verwaltungspraxis jederzeit abgewichen werden könne (vgl. EuGH, Slg. I-1991, S. 2607, Rn. 28 m.w.N.; EuGH, NVwZ 1992, 459).

Für die Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten ist diesen eine angemessene Frist eingeräumt. Bei Verstößen kommt die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens durch die Kommission nach Art. 258 AEUV in Betracht, wobei die Liste dieser Verfahren inzwischen lang ist. Ist eine Richtlinie erlassen und in materielles Recht umgesetzt, entfaltet sie insoweit eine Sperrwirkung, als der nationale Gesetzgeber für die Geltungsdauer der Richtlinie gehindert ist, nationales Recht zu erlassen, welches dem Richtlinieninhalt widerspricht. Dies wäre gemeinschaftsrechtlich unzulässig mit der Folge, dass die Kommission gegen einen solchen Rechtsakt nach Art. 258 AEUV vorgehen könnte. Unter bestimmten Voraussetzungen gelten Richtlinien unmittelbar, wenn sie nicht fristgerecht oder nicht ordnungsgemäß in einem Mitgliedstaat umgesetzt werden mit der Konsequenz, dass das jeweilige Recht der Richtlinie bereits von Amts wegen von den nationalen Rechtsorganen und Behörden zu beachten ist.

Die Bundesrepublik Deutschland tut sich mit der Umsetzung der Richtlinien in nationales Recht schwer, entweder wurden sie bislang zu spät, unzureichend oder gar nicht umgesetzt.

Beispiele:

Beispiele für eine defizitäre Umsetzung zentraler Umweltschutzrichtlinien sind etwa die IVU-RL, die UVP-Änd-RL, die FFH-RL, die Informationsrichtlinie sowie europäische Gewässerschutzrichtlinien.

Die Gründe für dieses Verhalten sind vielfältiger Natur. Hierzu gehören neben dem föderalen System der Bundesrepublik, das eine rasche und effektive Richt-

Linienumsetzung häufig aufgrund der Länderkompetenzen in den Bereichen, die hiervon betroffen sind, erschwert, vor allem auch strukturelle Divergenzen zwischen europäischem und nationalem Umweltrecht und nicht zuletzt der entsprechende mangelnde politische Wille. Betrachtet man die Liste der Vertragsverletzungsverfahren und die Verurteilungen Deutschlands vor dem EuGH wegen der Umsetzungsdefizite gemeinschaftlichen Umweltrechts, stimmt dies bedenklich. Soweit strukturelle Divergenzen zwischen dem europäischen Umweltrecht und dem traditionell geprägten deutschen Umweltordnungsrecht eine wichtige Ursache dieser Umsetzungsdefizite darstellen, wird sich Deutschland künftig auf einen Konzeptwechsel im nationalen Umweltrecht einzustellen haben.

3. Kompetenzgrundlagen europäischer Umweltschutzpolitik

Die Gemeinschaftsorgane bedürfen zum Erlass sekundärer Umweltrechtsakte einer ausdrücklichen oder zumindest durch Auslegung nachweisbaren Handlungskompetenz (Art. 5 Abs. 1 EUV). In diesem Zusammenhang haben sie die Grundsätze der Subsidiarität (Art. 5 Abs. 3 EUV) und der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) zu beachten. Subsidiarität heißt, dass die EG in den Bereichen, die nicht ihrer ausschließlichen Zuständigkeit unterfallen, nur tätig wird, wenn die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen durch die Mitgliedstaaten nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher wegen ihres Umfang oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene zu erreichen sind. Das Subsidiaritätsprinzip wird durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ergänzt, wonach Maßnahmen der EU nicht über das für die Erreichung ihrer vertraglichen Ziele erforderliche Maß hinausgehen dürfen.

Die Gemeinschaft wird durch Art. 192 Abs. 1 AEUV ermächtigt, zur Erreichung der in Art. 191 AEUV genannten umweltpolitischen Ziele im Verfahren der Mitentscheidung von Rat und Europäischem Parlament (Art. 294 AEUV) und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen tätig zu werden. Für Ratsbeschlüsse ist eine qualifizierte Mehrheit nötig (Art. 294 Abs. 8 AEUV). Das Parlament besitzt ein Vetorecht (Art. 294 AEUV). Lediglich in einzelnen Fällen wie sie in Art. 192 Abs. 2 abschließend aufgezählt sind, ist ein einstimmiger Beschluss – mit Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses – erforderlich.

Eine weitere Kompetenzgrundlage ergibt sich mittelbar aus Art. 114 Abs. 1 AEUV, wonach der Rat ebenfalls mit qualifizierter Mehrheit zur Angleichung von Rechtsvorschriften, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben, im Verfahren der Mitentscheidung zwischen Rat und Europäischem Parlament (Art. 294 AEUV) tätig werden kann. Sowohl bei unmittelbar umweltschutzrelevanten Maßnahmen nach Art. 192 Abs. 1 AEUV als auch bei Harmonisierungsmaßnahmen nach Art. 114 Abs. 1 AEUV ist das Parlament zu beteiligen.

4. Verhältnis europäisches Umweltrecht zum nationalen Umweltrecht

Es besteht ein umfassender Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und damit des europäischen Umweltrechts vor dem nationalen Recht, der auch gemeinschaftswidrige nationale Verwaltungsakte und Gerichtsurteile umfasst. D. h. europäisches Umweltrecht „bricht“ nicht nationales Umweltrecht, sondern wird im Falle der Kollision lediglich vorrangig angewendet.

Aus dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts und dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue (Art. 4 Abs. 3 EUV) ergibt sich die Pflicht der Mitgliedstaa-

ten, die Normen des nationalen Rechts europarechtskonform auszulegen, also diejenige Auslegungsvariante zu wählen, die mit den Wertungen und Zielstellungen des Gemeinschaftsrechts am weitesten übereinstimmen. Die größte Relevanz kommt in der Umweltpraxis der richtlinienkonformen Auslegung zu. Die grundsätzliche Sperrwirkung sekundärer Gemeinschaftsrechtsakte durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts wird allerdings durch die sog. Schutzverstärkungsklausel (Art. 114 Abs. 4, 10 AEUV; Art. 192 AEUV) relativiert. Art. 192 AEUV bestimmt für den Bereich des Umweltschutzes, dass Schutzmaßnahmen, die gemeinsam aufgrund von Art. 191 AEUV getroffen werden, die einzelnen Mitglieder nicht daran hindern, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, die mit dem EU-Vertrag vereinbar sind. Art. 192 AEUV gestattet also ein Abweichen vom EU-Recht im Einzelfall, wenn es der Verstärkung des Umweltschutzes dient.

Beispiel:

Soweit eine Gemeinschaftsvorschrift Grenzwerte setzt, können die Mitgliedstaaten diese verschärfen.

5. Perspektiven und aktuelle Entwicklungen

Die Einflüsse des europäischen Umweltrechts prägen zunehmend die nationalen Umweltrechtsordnungen. Das klassisch deutsche Umweltordnungsrecht musste sich mit diesem Tatbestand mehr als einmal auseinandersetzen, wie die Richtlinien zur Umweltverträglichkeitsprüfung, zur Umweltinformation, die IVU-RL und die Öko-Audit-VO belegen. Jüngstes Beispiel ist die Richtlinie zum Emissionsrechtehandel, die im Rahmen ihrer Umsetzung zu einem Konzeptwechsel im deutschen Umweltrecht führt.

Das europäische Umweltrecht bildet allerdings kein geschlossenes Rechtssystem, sondern weist auch Defizite auf, da es in vielen Bereichen an einer in sich stimmigen Gesamtkonzeption und Systematik fehlt. Die Normierungswut des europäischen Gesetzgebers ist dennoch ungebrochen. Die Erweiterung der EU nach Mittel- und Osteuropa insbesondere durch den Beitritt im Jahre 2004 stellte eine enorme Herausforderung für die Integrationskraft der Gemeinschaft, aber auch für die Leistungsfähigkeit und Flexibilität der Beitrittsländer gerade bei der Implementierung und Durchsetzung der unionsrechtlichen Umweltstandards dar. Die Umweltprobleme der meisten Beitrittsländer sind gravierend, nicht zuletzt aufgrund langjähriger sozialistischer Planwirtschaft, die ökologische Belange völlig ignoriert hat. Ohne erhebliche finanzielle Unterstützung der Beitrittsländer durch die EU ist eine kostenintensive Umsetzung unionsrechtlicher Umweltschutzvorschriften in den Beitrittsländern kaum möglich.

III. Deutsches Umweltverfassungsrecht

1. Umweltschutz als Staatsziel

Mit der Einfügung des Umweltschutzes in das Grundgesetz (Art. 20a GG) ist eine langjährige verfassungsrechtliche Diskussion zu Ende gegangen. Es handelt sich um eine Staatszielbestimmung, die, anders als ein Grundrecht, dem Einzelnen kein subjektives Recht auf Umweltschutz gewährt, sondern eine an den Staat gerichtete objektive Verpflichtung mit Rechtsverbindlichkeit enthält.

Schutzgut des Art. 20a GG sind die natürlichen Lebensgrundlagen, wozu die Umweltmedien Luft, Wasser, Boden sowie die darin lebenden Tiere, Pflanzen

und Mikroorganismen sowie deren Lebensräume zählen. Ferner fallen hierunter der Naturschutz und die Landschaftspflege, das Klima, die Atmosphäre und alle lebensrelevanten Prozesse in der Biosphäre. Art. 20a GG enthält nicht nur eine gegenwärtige, sondern auch eine künftige Umweltschutzverpflichtung („im Hinblick auf die zukünftigen Generationen“). Diese Verpflichtung beinhaltet vor allem die Gebote der Schadensverhütung, der Schadensbeseitigung oder zumindest Kompensation bereits eingetretener Schäden, der Risikovorsorge, der nachhaltigen Ressourcenschonung und das Verbot der wesentlichen Verschlechterung der Umwelt.

Die Staatszielbestimmung Umweltschutz wurde im Juli 2002 ergänzt durch den in Art. 20a GG aufgenommenen Tierschutz, dem damit nunmehr ebenfalls Verfassungsrang zukommt.

2. Grundrechte

Die Aufnahme eines Umweltgrundrechts im Sinne eines Grundrechts auf Schaffung und Erhaltung einer sauberen und gesunden Umwelt in die Verfassung wurde abgelehnt. Dennoch können einzelne Grundrechte bei Umweltbeeinträchtigungen bedeutsam werden. So enthält z. B. Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG einen Abwehranspruch gegen gesundheitsgefährdende, nicht hinnehmbare Belästigungen, der sich allerdings nur gegen den Staat und die von ihm selbst verursachten Umweltbeeinträchtigungen richtet. Da die meisten Umweltbeeinträchtigungen aber von Privaten herrühren, läuft die Abwehrfunktion der Grundrechte mangels fehlender unmittelbarer Drittwirkung hier leer.

Soweit die Grundrechte „objektiv-rechtliche Wertentscheidungen“ beinhalten, erfolgt hieraus die weitgehend anerkannte Schutzpflicht des Staates, die individuellen Rechtsgüter seiner Bürger vor Naturkatastrophen und Einwirkungen anderer Staaten sowie vor Verletzungen oder Gefährdungen durch private Dritte zu schützen. Praktische Relevanz entfalten diese Schutzpflichten bei Beeinträchtigungen des Rechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) durch umweltbelastende Handlungen. Ebenfalls können Schutzverpflichtungen zugunsten des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 GG) bestehen, das durch negative Umwelteinflüsse beeinträchtigt werden kann.

Umgekehrt können sich auch die Umweltnutzer gegen staatliche Reglementierungen zum Schutz der Umwelt berufen, namentlich kommen hier die Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 GG) und die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) in Betracht. Beide Grundrechte sind allerdings nicht „schrackenlos“ ausübbar. So können zum Schutz gewichtiger Umweltbelange und unter Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen auch gewichtige staatliche Eingriffe in beide Grundrechte gerechtfertigt sein.

3. Gesetzgebungskompetenz im Umweltschutz

Eine umfassende Bundeskompetenz für das Sachgebiet Umweltschutz fehlt im Grundgesetz. Nach dem Regelungsmechanismus des GG liegt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Ländern (Art. 70 Abs. 1 GG), aufgrund der verschiedenen Einzelkompetenzen des Bundes dominiert aber das Bundesrecht beim Umweltschutz.

Der Bund hat zunächst die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für folgende Gebiete mit Umweltrelevanz: Zölle und Bahnverkehr (Art. 73 Nr. 5 GG),

Luftverkehr (Art. 73 Nr. 6 GG), des Atomrechts (Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG), Statistik (Art. 73 Nr. 11 GG).

Seine konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf die Bereiche des bürgerlichen Rechts, damit des Zivilnachbarrechts und des Strafrechts, also des Umweltstrafrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG), des Rechts der Wirtschaft, d. h. insbesondere auch des Energierechts und des Stoffrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG), des Bodenrechts (Art. 74 Nr. 18 GG), des Pflanzen- und des Tierschutzes (Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG) und der Abfallbeseitigung, der Luftreinhaltung und der Lärmbekämpfung – ohne den Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG).

Mit der Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurden die Bereiche Naturschutz und Wasserhaushalt ebenfalls zu Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung. Für beide Gebiete steht den Ländern eine sog. Abweichungsbefugnis zu (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 bzw. Nr. 5). Ausgenommen sind hiervon allerdings die dort genannten Teilbereiche: u.a. allgemeine Grundsätze des Naturschutzes bzw. stoff- und anlagenbezogene Regelungen im Wasserrecht. Das bedeutet, dass nach Ablauf des in Art. 125b GG eingefügten Moratoriums (endete am 31.12.2009), die Länder ihre eigenen Naturschutz- und Wassergesetze erlassen oder fortschreiben können, mit Ausnahme von Regelungen in den „abweichungsfesten“ Bereichen. Im Juli 2009 wurden im Bereich Wasser und Naturschutz jeweils neue Gesetze als „Vollregelungen“ verabschiedet. Einige Bundesländer haben darauf bereits mit der Verabschiedung neuer Landesgesetze reagiert, so hat etwa Niedersachsen ein Ausführungsgesetz zum BNatSchG verabschiedet, Bayern ein neues Wassergesetz. Weitere Länder werden folgen. Für jedes dieser Landesgesetze stellt sich dabei die Frage, ob die Regelungen die „abweichungsfesten“ Bereiche des Bundesrechts beachten.

In Sachbereichen der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz kann der Gesetzgeber Annexregelungen nach Art. 74 Nrn. 1, 11, 12, 13, 17 sowie 19 bis 23 GG treffen. Im Einzelfall bestehen auch ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen kraft Sachzusammenhangs. Bei medienübergreifenden Regelungen wie dem UVPG, dem UIG oder dem Artikelgesetz zur Umsetzung der IVU-RL hat der Gesetzgeber von solchen sachgebietsbezogenen Kompetenzen Gebrauch gemacht.

Fragen zu B. Rechtsquellen des Umweltrechts:

1. Wie erlangen völkerrechtliche Verträge in der Bundesrepublik Deutschland innerstaatliche Geltung?
2. Welche Bindungswirkung haben Urteile internationaler Gerichte wie z. B. des IGH?
3. Wie werden Rechtsakte von EU-Organen behandelt, die gegen das primäre Gemeinschaftsrecht verstoßen?
4. Kann der deutsche Gesetzgeber entgegen dem Inhalt einer in nationales Recht umgesetzten Richtlinie Rechtsregelungen erlassen?
5. In welchem (Rechts-)Verhältnis stehen europäisches Umweltrecht und nationales Umweltrecht?

Rechtsprechung:

IGH, ICJ Rep. 1969, S. 1; BVerfGE 6, 309; 31, 145; 41, 88; EuGH, Urt. v. 24.9.1999, Rs. C-293/97, Slg. 1999, I-2603, Rn. 51; EuGH, Urt. v. 10.10.1973, Rs. 34/73, Slg. 1973, 981; EuGH, Slg. I-1991, S. 2707; EuGH, NVwZ 1992, 459.

C. Steuerung umweltrelevanten Verhaltens

I. Notwendigkeit einer Steuerung

Die rechtliche Steuerung umweltrelevanten Verhaltens war zum einen aufgrund der Komplexität und Dynamik des Regelungsgegenstandes Umwelt, zum anderen aufgrund zweier Erkenntnisse, durch empirische Studien belegt, notwendig geworden: Es zeigte sich, dass nicht unerhebliche Teile des Umweltrechts nicht in der Praxis umgesetzt wurden, somit „Vollzugsdefizite“ bestehen. Die weitere Erkenntnis belegte, dass die Umweltverwaltung unabhängig von gesetzlich geregelten Handlungsnormen und Entscheidungsverfahren in vielfältiger Weise mit betroffenen Bürgern und Unternehmen kooperierte, um gemeinsam akzeptable Lösungen der anstehenden Rechtsprobleme zu finden. Insoweit kann man auch vom sog. „informalen“ Verwaltungshandeln sprechen. Die damit im Zusammenhang stehenden Reformdiskussionen um das deutsche Umweltrecht haben den zunehmenden europarechtlichen Einfluss, der Deutschland verpflichtete, teilweise völlig neue Instrumente und Konzepte in tradiertes Umweltordnungsrecht zu integrieren, einen neuen Schub erhalten. Strukturell ist die Steuerungsdiskussion an die Ebenen der handlungsleitenden Prinzipien, des Steuerungsinstrumentariums und der richtigen Auswahl der Instrumente angebunden.

II. Umweltpolitische Grund- und Handlungsprinzipien

1. Aufgabe und Rechtsnatur

Das deutsche Umweltrecht wird herkömmlicherweise auf bestimmte umweltpolitische Ziele, die mittlerweile aber auch rechtlich verankert sind, zurückgeführt. Diese Ziele finden teilweise bereits im Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 und vor allem in dessen Fortschreibung im Umweltbericht 1976 ihren Ursprung. Namentlich handelt es sich um die fundamentale Prinzipientrias Vorsorgeprinzip, Verursacherprinzip und Kooperationsprinzip. Daneben gibt es weitere Prinzipien, deren Funktion sich aber nur aus der tragenden Bedeutung der hier genannten drei Prinzipien erschließen lässt. In der früheren Diskussion war fraglich, ob es sich lediglich um rechtspolitische Handlungsmaximen oder um echte Rechtsprinzipien handelt.

Auf europäischer Ebene werden durch den EU-Vertrag (Lissabon) rechtsverbindlich die Grundsätze der Vorsorge und Vorbeugung, der vorrangigen Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen an ihrer Quelle sowie das Verursacherprinzip festgeschrieben, an denen sich die Umweltpolitik der Union zu orientieren hat (vgl. Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV). Damit sind diese Grundsätze beim Erlass von Rechtsakten zu beachten. Vorsorge-, Verursacher- und Kooperationsprinzip wurden in Deutschland erstmalig positiv-rechtlich in Art. 16 Abs. 1 S. 2 Staatsvertrag und Art. 34 Einigungsvertrag verankert. Danach haben diese drei Prinzipien trotz ihres abstrakten Aussagegehaltes durchaus normativen Charakter, als Leit- oder Handlungsprinzipien bedürfen sie allerdings der Einzelkonkretisierung durch den Gesetzgeber in den Fachgesetzen wie z. B. in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, wo der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen explizit dem Vorsorgegebot unterworfen wird.

2. Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip wird im Umweltbericht '76 der Bundesregierung in modifizierender Anknüpfung an die Umweltdefinition im Umweltprogramm von 1971 so beschrieben: „Umweltpolitik erschöpft sich nicht in der Abwehr drohender Gefahren und der Beseitigung eingetretener Schäden. Vorsorgende Umweltpolitik verlangt darüber hinaus, dass die Naturgrundlagen geschützt und schonend in Anspruch genommen werden. In Fortentwicklung dieses Begriffs durch den Umweltbericht 1990 der Bundesregierung und ihren Bericht für die Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Brasilien im Juni 1992 werden als Bestandteile des Vorsorgeprinzips die Felder Gefahrenabwehr, Risikovorsorge und Zukunftsvorsorge beschrieben. Konkret sollen bereits das Entstehen von Umweltbelastungen unterhalb der Gefahrenschwelle verhindert und die Risiken möglichst klein gehalten werden.

Rechtlich verankert ist das Vorsorgeprinzip in einer Reihe von Umweltvorschriften, z. B. in § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG, § 7 Abs. 2 Nr. 3 AtG, § 17 ChemG, § 1 UVPG. Angesiedelt ist das Vorsorgeprinzip ferner, wenn auch ohne ausdrückliche Nennung, in den §§ 6 Abs. 1 und 57 WHG, §§ 4 Abs. 1, 22 f. KrW-/AbfG. Über die Risikovorsorge hinaus wird im deutschen Schrifttum überwiegend davon ausgegangen, dass auch die Ressourcenvorsorge vom Vorsorgeprinzip mit umfasst wird. Zukunftsvorsorge in diesem Sinne bedeutet, dass natürliche Ressourcen im Interesse der materiellen Sicherung menschlicher Handlungsfreiheit nur in dem Umfang in Anspruch genommen werden dürfen, dass ihre langfristige Erhaltung und Nutzbarkeit auch durch künftige Generationen nicht gefährdet ist.

3. Verursacherprinzip versus Gemeinlastprinzip

Das Verursacherprinzip besagt, dass der Verursacher grundsätzlich sachliche und finanzielle Verantwortung für den Umweltschutz trägt, der er, sei es durch Vermeidung, Beseitigung oder finanziellen Ausgleich der Umweltbelastung nachzukommen hat. Die Bedeutung des Verursacherprinzips geht damit über die reine Kostenzurechnung hinaus. Die konkrete Ausgestaltung des Verursacherprinzips obliegt dem Gesetzgeber, der dieses Prinzip explizit in unterschiedlichen Umweltfachgesetzen aufgenommen hat, z. B. in § 4 Abs. 3 S. 1 BBodSchG; Haftungsregeln im UmwHG. Es handelt sich letztlich um ein Zurechnungsprinzip, das auf normativen Wertungen beruht. Das Verursacherprinzip wird teilweise auch als „Leerformel“ bezeichnet, wie das Beispiel der Altlastenverantwortung belegt, wo der Verursacher häufig nicht mehr zur (Kosten-)verantwortung gezogen werden kann und – falls kein anderer Verantwortlicher in Betracht kommt – dann die Allgemeinheit diese Kosten zu tragen hat (Gemeinlastprinzip).

Das Gegenstück zum Verursacherprinzip bildet das Gemeinlastprinzip, wonach die Allgemeinheit – ausnahmsweise – die Kosten für die Beseitigung der Umweltgefahr bzw. Störung dann tragen soll, wenn die Umweltgefahr oder der Umweltschaden nicht einem bestimmten Verursacher zugerechnet werden oder wenn die Behörde die Beseitigung dieser Gefahr oder dieses Schadens nicht gegenüber dem Verursacher durchsetzen kann, weil er z. B. nicht mehr existent oder nicht mehr solvent ist. Ausdruck des Gemeinlastprinzips sind ebenfalls die mannigfaltigen Aufwendungen für die Umweltvorsorge der öffentlichen Hand (z. B. staatliche Eigenvorhaben, Finanzierungshilfen), die aus den jeweiligen Haushalten finanziert werden.

4. Kooperationsprinzip

Das Kooperationsprinzip verdeutlicht, dass Umweltschutz Aufgabe aller gesellschaftlichen Kräfte und nicht nur des Staates ist und dementsprechend die Zusammenarbeit dieser Kräfte mit dem Staat erforderlich macht.

Beispiel:

Hierunter fallen verschiedene Formen des informellen Verwaltungshandelns, Verträge, die Anhörung beteiligter Kreise (z. B. §§ 7, 48, 51 BImSchG), die Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Planungs- und Genehmigungsverfahren.

Das Kooperationsprinzip ist zugleich das schwächste der klassischen umweltpolitischen Prinzipientrias, da es keinen klar umrissenen Inhalt hat und sich im Wesentlichen in dem Auftrag zur kooperativen Zusammenarbeit erschöpft, damit auch kaum die Anforderungen erfüllt, die an ein handlungsleitendes (Rechts-)prinzip zu stellen sind.

5. Weitere Prinzipien

Neben den oben beschriebenen drei fundamentalen Prinzipien des Umweltrechts gibt es eine Reihe weiterer Prinzipien wie das Bestandsschutzprinzip bzw. Verschlechterungsverbot, das Abwägungsprinzip, das Prinzip der kontrollierten Eigenverantwortlichkeit, das cradle-to-grave-Prinzip, das Integrations- und Kompensationsprinzip. Es handelt sich um Prinzipien, die teilweise als Konkretisierungen oder Ausnahmen die vorgenannte Prinzipientrias ergänzen. Besonders hervorzuheben sind hier die Grundsätze der Nachhaltigkeit und das Prinzip des grenzüberschreitenden Umweltschutzes.

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit („Sustainable Development“) hat Eingang über das Völkerrecht („Rio-Deklaration“, „Agenda 21“) und das Europarecht (z. B. Art. 3 EUV, Art. 11 AEUV – Lissabonner Vertrag –, Art. 37 der Europäischen Grundrechtscharta) in das nationale Recht gefunden, wonach nach § 1 Nr. 1 BWaldG und § 1 Abs. 1 BNatSchG natürliche Ressourcen nur in dem Umfang in Anspruch genommen werden dürfen und nur so zu bewirtschaften sind, dass ihre langfristige Erhaltung und Nutzbarkeit auch durch künftige Generationen gewährleistet sind. Soweit das Vorsorgeprinzip die Ressourcenvorsorge mitefasst, handelt es sich bei dem Nachhaltigkeitsgrundsatz insoweit um eine ressourcenspezifische Ausprägung des Vorsorgeprinzips. Weitere ausdrückliche Regelungen zur Verankerung des Nachhaltigkeitsgedankens im nationalen Recht finden sich etwa in § 1 S. 1 BBodSchG mit der Zielbestimmung eines nachhaltigen Bodenschutzes und in § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB, wonach Bauleitpläne eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten haben. Nachhaltigkeit zeichnet sich durch die Beachtung sog. Managementregeln aus wie Regeneration, Substitution und Anpassungsfähigkeit.

Das Prinzip des grenzüberschreitenden Umweltschutzes trägt der bekannten Erkenntnis Rechnung, dass Umweltprobleme nicht an Grenzen Halt machen. Bislang gibt es im deutschen Umweltrecht nur vereinzelt Vorschriften, die dieser Thematik im Hinblick auf die Verantwortung für die Umwelt außerhalb deutscher Grenzen Rechnung tragen. Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene sind hier dagegen vor allem die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der UVP- und SUP-RL zu nennen, die nach der Aarhus-Konvention auch auf Nichtmitgliedstaaten ausgeweitet wird. Nationalrechtlich hat sich dieses Verfahren in den §§ 8, 9 a UVPG niedergeschlagen. Weiteres Beispiel für den grenzüberschreitenden Umweltschutz ist die Wasserrahmen-RL, die eine grenzüberschreitende Bewirtschaftung der Wasserressourcen in Flussgebietseinheiten vorsieht, (vgl. § 7 WHG). Ferner bestehen im deut-

schen Recht für die Zulassung gefährlicher Produkte europaweite Beteiligungsverfahren (z. B. im Gentechnikrecht).

III. Umweltpolitische Instrumente

Dem Staat steht zur Durchsetzung der dargestellten umweltpolitischen Forderungen, Zielsetzungen und Prinzipien ein umfangreiches Instrumentarium mit unterschiedlicher Intensität zur Verfügung.

1. Planung

a) Aufgaben der Planung im Umweltschutz

Die umweltrelevante Planung ist ein wichtiges Instrument des vorsorgenden Umweltschutzes. Die Planung beinhaltet allgemein einen mehrstufigen Prozess, der in der Erfassung gegenwärtiger Lagen, der Prognose künftiger Entwicklungen und der Gestaltung von Ziel- und Interessenkonflikten besteht. Der umweltrelevanten Planung kommt im geltenden Umweltrecht ein hoher Stellenwert zu. Dies zeigen vor allem auch die Vorschläge zu einer Umweltplanung im Professorentwurf zu einem UGB-AT oder zu einer Umweltgrundlagenplanung im Kommissionsentwurf UGB. Charakteristisch für die Planung ist allerdings ihre schwache gesetzliche Determinierung, die in der Gestaltungsfreiheit des Planungsträgers, dem Planungsermessen, zum Ausdruck kommt, dessen Ausübung bei rechtlich verbindlichen Planungen aber den verfassungsrechtlichen Anforderungen an das Abwägungsgebot (vgl. z. B. § 17 S. 1 FStrG, § 14 Abs. 1 S. 1 WaStrG, § 9 Abs. 1 S. 2 LuftVG usw.) genügen muss.

b) Planungsarten

Der Planbereich Umwelt erfasst eine verwirrende Vielfalt von Plänen und Programmen, wobei es Grundsatz-, Rahmen- und Detailpläne, Bundes-, Landes-, Regional- und Kommunalpläne, kurz-, mittel-, langfristige Pläne sowie unverbindliche, Innen-, d. h. nur behördenverbindliche, sowie außenverbindliche, d. h. behörden- und bürgerverbindliche Pläne gibt. Den verschiedenen Arten der Planung liegt dabei keine einheitliche Handlungsform zugrunde. Sie können als Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift oder Verwaltungsakt ergehen und entfalten damit unterschiedliche Rechtswirkungen. Umweltplanung kann darüber hinaus Gesamtplanung oder Fachplanung sein. Bei der Gesamtplanung sollen alle Probleme eines Raumes aufgenommen und gelöst werden, weshalb die Gesamtplanung über die Umweltschutzproblematik hinausgeht. Die Fachplanung dagegen bezieht sich nur auf die Lösung von Problemen in spezifischen Bereichen.

c) Politisch-strategische Umweltplanung

Ziel der politisch-strategischen Umweltplanung ist die Erarbeitung konzeptioneller Leitlinien der Umweltpolitik. Diese Leitlinien sollen allgemeine Ziele und Handlungsstrategien für die Zukunft formulieren, die Abstimmung umweltpolitischer Maßnahmen im Vorfeld der Entscheidung erleichtern und einzelne Gesetzesvorlagen vorbereiten.

Beispiele:

Umweltaktionsprogramme der EU sowie Umweltprogramme der Bundesregierung und einzelner Landesregierungen.

Ihr Einfluss auf die konkrete Ausgestaltung des Umweltrechts darf dabei nicht unterschätzt werden.

d) Gesamtplanung

Aufgabe der Gesamtplanung im Umweltschutz ist es, unabhängig von konkreten Vorhaben überfachlich die Nutzung des Bodens in einem bestimmten Gebiet vorausschauend und unter Ausgleich gegenläufiger Raumansprüche für Wohn-, Wirtschafts- und Erholungszwecke festzulegen. Unterschieden wird in überörtliche und örtliche Gesamtplanung. Die überörtliche Gesamtplanung betrifft insbesondere das Recht der Raumordnung. Sie ist über den europäischen Raum (vgl. § 17 Abs. 1 ROG) auf das Bundesgebiet (vgl. § 17 Abs. 2 ROG), vor allem aber überwiegend auf die Gebiete der Länder in Form der Landesplanung (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 1 ROG) und einzelner Regionen in Form der Regionalplanung (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG) gerichtet. Zentrale Leitvorstellung der Raumordnung ist eine nachhaltige Raumentwicklung, wobei u. a. die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sind (vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 ROG).

Örtliche Gesamtplanung ist die sog. Bauleitplanung nach dem BauGB, die sich aus dem Flächennutzungsplan (§ 5 BauGB), dem Bebauungsplan der Gemeinde (§ 8 BauGB) sowie – als Sonderfall – aus dem Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 12 BauGB) zusammensetzt. Insbesondere die Bauleitpläne eignen sich für eine umweltrelevante Planung. Nach § 1 Abs. 5 S. 1 BauGB sollen Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Bei der Aufstellung von Bauleitplänen haben die Gemeinden im Rahmen der Abwägung (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB) neben anderen Belangen auch umweltschutzrelevante Belange zu berücksichtigen (vgl. z. B. explizit § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB).

e) Fachplanung

Gegenstand der umweltspezifischen Fachplanung sind die Umweltschutzpläne, d. h. vor allem die Landschaftspläne (vgl. §§ 9 ff. BNatSchG), die Luftreinhaltepläne (vgl. §§ 44 ff. BImSchG), die Lärminderungspläne nach § 47a BImSchG, Gewässerschutzpläne (vgl. § 51, 83 WHG) und Abfallwirtschaftspläne (vgl. § 29 KrW-/AbfG), die allerdings sämtlich des weiteren Vollzugs bedürfen. Zur umweltspezifischen Fachplanung gehören auch Schutzgebietsausweisungen; dies gilt insbesondere für die Festsetzung von Schutzgebieten nach dem Naturschutzrecht (vgl. §§ 22 ff. BNatSchG), dem Wasserrecht (vgl. § 51 WHG) und dem Immissionsschutzrecht (vgl. § 49 BImSchG). Schutzgebietsausweisungen enthalten Handlungsgebote und -verbote, Unterlassungs- und Duldungspflichten.

Bei Fachplänen ohne umweltspezifische Zielsetzung geht es in der Regel aber gerade um umweltbeeinträchtigende Maßnahmen, wozu vor allem die Wegeregelung wie z. B. die Planung von Bundesfernstraßen (§ 17 FStrG), Flughäfen (§§ 6 ff. LuftVG) oder Wasserstraßen (§§ 14 ff. WaStrG) gehört. Dennoch müssen auch gerade bei dieser Planung Umweltschutzinteressen berücksichtigt werden, was teilweise ausdrücklich gesetzlich angeordnet ist (vgl. § 3 Abs. 1 S. 2 FStrG, § 50 BImSchG) oder sich jedenfalls aus dem Grundsatz der planerischen Abwägung ergibt. Bei dieser zuletzt genannten allgemeinen Fachplanung, die insbesondere für raumbeanspruchende bauliche Großvorhaben gilt, ist regelmäßig im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens über deren Zulässigkeit zu entscheiden.

Im Überschneidungsbereich von Planung und administrativer Kontrolle ist schließlich die „Standortplanung“ angesiedelt, wonach das Anlagengenehmigungsverfahren von planerischen Fragen der Standortwahl entkoppelt und damit zugleich eine Auswahl optimaler Standortalternativen ermöglichen soll. Durch Vorbescheid auf Antrag des Anlagenbetreibers kann über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen, insbesondere den Standort der Anlage, entschieden werden, wenn bei vorläufiger Betrachtung mit einer Genehmigungsentscheidung (vorläufiges positives Gesamturteil) gerechnet werden kann und ein berechtigtes Interesse besteht (vgl. § 8 BImSchG). Jedenfalls beinhaltet das geltende Recht keinen Grundsatz, nach dem bei einer Wahl unter mehreren Standorten die Belange des Umweltschutzes zwingend und unabhängig von einer Abwägung im Einzelfall Vorrang vor allen anderen planungsrechtlichen Gesichtspunkten hätten.

2. Umweltverträglichkeitsprüfung

Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG ist aufgrund ihrer spezifischen und umfassenden Ausrichtung das zentrale umweltrechtliche Verfahrenselement. Einerseits stellt sie ein echtes Planungsinstrument dar, andererseits ist sie ausdrücklich auch auf Pläne anzuwenden (§§ 14a ff. UVPG). Primäres Ziel der UVP ist es, die Verwaltung bei umweltbedeutsamen Vorhaben frühzeitig und umfassend über die umweltbezogenen Auswirkungen des Vorhabens zu informieren. Die UVP soll alle mittelbaren und unmittelbaren Umweltauswirkungen eines geplanten Vorhabens einschließlich der ökologischen Wechselwirkungen frühzeitig – vorsorgend – medien- und fachgebietsübergreifend (integrativer Ansatz) unter Einbeziehung der Öffentlichkeit ermitteln, beschreiben und bewerten. Die Ergebnisse sind von der zuständigen Behörde für die Zulassung des konkreten Vorhabens zu berücksichtigen, dienen ihr also als Entscheidungshilfe. Die UVP ist unselbständiger Teil bestehender Genehmigungs- und Zulassungsverfahren. Sie ist für die nach § 3 UVPG i. V. mit dessen Anlage vorgesehenen Vorhaben durchzuführen. Das UVPG (§§ 5 ff.) stellt ausgewählte Ermittlungs- und Bewertungsverfahren zur Verfügung, um die Zielsetzung der Feststellung der Auswirkungen des konkreten Vorhabens auf die Umwelt zu erreichen. In diesem Zusammenhang bestehen Pflichten zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§§ 7, 9 Abs. 1 UVPG). Durch die Novellierung im Jahre 2001 wurde die Pflicht zur UVP verschärft und auf zahlreiche weitere Vorhabentypen erstreckt.

Auf europäischer Ebene wurde bereits 1985 eine Richtlinie für die Einführung einer UVP verabschiedet, die 1990 unter anderem durch das UVPG in deutsches Umweltrecht umgesetzt wurde. Die UVP-Änderungsrichtlinie vom 3.3.1997 bedingt die Novellierung des UVPG, das am 5.9.2001 neu verkündet wurde. Die Richtlinie 2001/42/EG vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme – sog. Plan-UVP-RL – regelt das Verfahren für die Aufstellung von Plänen, die UVP-pflichtige Vorhaben vorbereiten oder erhebliche Auswirkungen auf europäische Schutzgebiete (FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete) haben können, wodurch weiterer nationaler Handlungsbedarf besteht. Die EG-Richtlinie 2003/35 zur Beteiligung der Öffentlichkeit in umweltbezogenen Zulassungsverfahren und zum Gerichtszugang vom 26.5.2003 setzt die UN/ECE-Aarhus-Konvention um, ergänzt die Plan-UVP-RL, ändert die UVP-RL und die IVU-RL, ergänzt das System der Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltbezogenen Zulassungsverfahren und führt eine generelle Verbandsklage für Industrieanlagen und Infrastrukturprojekte ein, die der UVP-RL bzw. der IVU-RL unterfallen.

3. Direkte Verhaltenssteuerung

Bei den Instrumenten direkter Verhaltenssteuerung handelt es sich um gesetzlich vorgesehene Maßnahmen, mit denen das Umweltverhalten des Adressaten unmittelbar beeinflusst werden soll. „Klassisches“ Instrument ist das aus dem Polizei- und Ordnungsrecht stammende Umweltordnungsrecht, das in der Regel die Nichtbefolgung des Normbefehls mit Sanktionen ahndet. Umweltbeeinträchtigende Tätigkeiten unterliegen danach einer Eröffnungskontrolle, die gekennzeichnet ist durch gesetzliche Anzeige- und Anmelde-, Genehmigungs-, Erlaubnis-, Bewilligungs- oder sonstige Gestattungsverfahren. Daneben gibt es noch eine direkte Steuerung durch ausdrückliche gesetzliche (absolute) Verbote und Gebote, von denen der Gesetzgeber aber nur selten Gebrauch gemacht hat. Zu diesen „absoluten“ Verboten gehören auch die Umweltstraftatbestände im StGB, wo bei Verstößen entsprechende Sanktionen vorgesehen sind (Geld-, Freiheitsstrafe).

a) Gesetzliche Ver- und Gebote

Mit unmittelbar wirkenden gesetzlichen Verboten will der Gesetzgeber eine Umweltbelastung ausnahmsweise unterbinden, wobei das Verbot sich bereits aus dem Gesetz selbst ergibt und keiner konkretisierenden Rechtsanwendung durch die Umweltverwaltung bedarf. Soweit der Gesetzgeber die Möglichkeit eines Dispenses vorgesehen hat, um den Gegebenheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen, handelt es sich hier um ein sog. repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt.

Absolute gesetzliche Verbote finden sich z. B. in §§ 23 Abs. 2, 44 Abs. 1 und Abs. 2 BNatSchG, wo ein bestimmtes umweltbelastendes Verhalten unmittelbar verboten wird.

Direkte gesetzliche Gebote sind dagegen, wie das Beispiel der umweltverträglichen Produktverwendung zeigt (vgl. z. B. § 1 Abs. 2 WRMG a.F. – der im neuen WRMG [BGBl. I 2007, S. 600] in der allgemeinen Pflicht nach § 3 Abs. 1 aufgeht), kein besonders wirkungsvolles Instrument, soweit sie nicht sanktioniert sind; sie haben im Wesentlichen sonst nur Appellcharakter.

b) Anzeige- und Anmeldepflichten

Mildestes Instrument staatlicher Eröffnungskontrolle sind die Anzeige- und Anmeldepflichten.

Anzeigepflichten werden vom Gesetzgeber dort eingesetzt, wo umweltrelevante Tätigkeiten als nicht so gefährdend angesehen werden, die Behörde aber auf Beginn oder Änderung einer umweltrelevanten Tätigkeit aufmerksam gemacht werden soll (vgl. z. B. § 15 BImSchG, § 7 der 12. BImSchV, § 51 Abs. 1 KrW-/AbfG, § 9 PflSchG), damit sie diese überwachen und im Bedarfsfalle einschreiten kann.

Soweit ein Anmeldevorbehalt (vgl. z. B. Art. 5 ff. VO (EG) Nr. 1907/2006 (REACH-Verordnung), § 12 GenTG) besteht, ist die Aufnahme einer umweltrelevanten Tätigkeit nicht an eine präventive Kontrollerlaubnis gekoppelt. Mit der Anzeige müssen in solchen Fällen in der Regel aber Unterlagen über die umweltrelevante Tätigkeit vorgelegt werden, um der Behörde eine Prüfung der umweltrelevanten Auswirkungen zu ermöglichen. Mit der betreffenden Tätigkeit darf daher auch erst nach Ablauf einer bestimmten Frist, innerhalb derer die Unterlagen geprüft werden, begonnen werden.

c) Erlaubnis

Erlaubnisverfahren sind das zentrale Instrument im geltenden Umweltordnungsrecht. Erlaubnispflichtige Vorhaben sind grundsätzlich solange verboten wie sie nicht erlaubt sind. Gegenstand eines Erlaubnisvorbehalts können etwa die Errichtung oder der Betrieb einer umweltrelevanten Anlage, die Nutzung eines Umweltmediums oder die Herstellung und der Vertrieb bestimmter Produkte sein. Man spricht hier auch von einem präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt („Kontrollerlaubnis“).

Beispiele:

§§ 4, 6 BImSchG i.V. m. der 4. BImSchV (Industrieanlagen), § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG i. V. m. §§ 4, 6 BImSchG (z. B. Müllverbrennungs- und Wertstoffsortieranlagen), § 8 GenTG (gentechnische Anlagen).

Im Genehmigungsverfahren ist jeweils zu prüfen, ob das geplante Vorhaben mit den einschlägigen materiell-rechtlichen Vorschriften übereinstimmt oder nicht. Stimmt es überein, hat der Antragsteller einen subjektiven Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis bzw. Genehmigung, wobei im Genehmigungsverfahren der Antragsteller grundsätzlich die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen hat.

Beim repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt kann der Gesetzgeber potenziell umweltschädliche oder als grundsätzlich unerwünscht qualifizierte Verhaltensweisen gesetzlich verbieten oder nur ausnahmsweise zulassen. Die Aufhebung des Verbots erfolgt hier durch Befreiung, Ausnahmegewilligung etc. und steht im Ermessen der zuständigen Behörde.

Beispiele:

§§ 8, 12, 10, 15 WHG (Wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligung), § 67 BNatSchG (Befreiung im Naturschutzrecht), § 31 Abs. 3 KrW-/AbfG (Plangenehmigung, Mülldeponie).

Ein grundrechtlicher Anspruch auf Erlaubniserteilung besteht in der Regel nicht.

Erlaubnisse sind entweder als Realkonzession ausgestaltet, wie die anlagenbezogene Genehmigung zeigt (z. B. §§ 4 ff. BImSchG; § 10 WHG), sodass ein Wechsel des Anlagenbetreibers ihre Wirksamkeit nicht berührt, oder es handelt sich um eine Personalkonzession, die an die Person des Antragstellers anknüpft, d. h. es kommt konkret auf dessen Zuverlässigkeit, Fähigkeiten und Kenntnisse an, weshalb der Wechsel des Betreibers genehmigungspflichtig ist. Zudem finden sich bei Erlaubnissen, die als Personalkonzession ausgestaltet sind, aber auch Mischformen (vgl. z. B. § 7 AtG, § 11 GenTG).

Erlaubnisse können mit Nebenbestimmungen versehen werden, deren Ziel die „Feinsteuerung“ des Verhaltens des Genehmigungsadressaten ist. Solche Nebenbestimmungen sind bei umweltrechtlichen Erlaubnisverfahren auch die Regel. Unterschieden werden nach § 36 Abs. 1, 2 VwVfG fünf Arten von Nebenbestimmungen: Befristung, Bedingung, Widerrufsvorbehalt, Auflage und Auflagenvorbehalt. Nebenbestimmungen sind im Übrigen z. T. in den umweltrechtlichen Fachgesetzen ausdrücklich vorgesehen (vgl. z. B. § 12 BImSchG, § 32 KrW-/AbfG, § 19 GenTG, § 60 Abs. 3 WHG).

Zu den Erlaubnissen gehören auch der Planfeststellungsbeschluss und die Plan-genehmigung.

Eine Erlaubnis ist ein gestaltender – begünstigender – Verwaltungsakt, d. h. sie gibt dem Antragsteller das Recht, eine zunächst verbotene Betätigung zulässigerweise aufzunehmen. Neben dieser öffentlich-rechtlichen Gestattungswirkung kann die Erlaubnis auch privatrechtsgestaltende Wirkung entfalten, denn die bestandskräftige Genehmigung schließt in einigen speziell geregelten Fällen (z. B. § 14 BImSchG, § 7 Abs. 6 AtG, § 16 WHG) Abwehrrechte Drittbetroffener aus, soweit diese nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

Bei den erteilten Genehmigungen handelt es sich nicht in jedem Fall um eine Vollgenehmigung. So gibt es auf Antrag Vorbescheide, mit denen über einzelne Genehmigungsvoraussetzungen sowie den Standort einer Anlage verbindlich vorab entschieden werden kann (vgl. § 9 BImSchG, § 7a AtG i. V. m. § 19 AtVfG). Ferner kommen Teilgenehmigungen in Betracht, mit denen über einen bestimmten Teilbereich einer Anlage abschließend mit Gestaltungswirkung entschieden wird (vgl. § 8 BImSchG, § 7 b AtG i. V. m. § 18 AtVfG).

Voraussetzung für die Erteilung eines Vorbescheids oder einer Teilgenehmigung ist ein „vorläufiges positives Gesamturteil“, wodurch dem Antragsteller frühzeitig signalisiert wird, dass seinem Antrag dem Grundsatz nach stattgegeben wird, was auch Bindungswirkung für die Behörde und Dritte hat mit der Folge, dass seine Investitionsrisiken sinken.

Als Verfahrensarten bei der Erteilung von Erlaubnissen kommen das sog. einfache und das förmliche Genehmigungsverfahren in Betracht. Einfache Genehmigungsverfahren bilden eher die Ausnahme im Umweltrecht. Sie kommen in den Fällen zur Anwendung, in denen von der zugelassenen Betätigung keine oder nur geringe negative Beeinträchtigungen für die Allgemeinheit oder die Umwelt zu erwarten sind. Entscheidend bei diesen Verfahren ist die fehlende Bindung an bestimmte Formvorschriften und Vorschriften der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Beispiel:

Das einfache oder vereinfachte Genehmigungsverfahren ist etwa bei den minder bedeutsamen Anlagen der Spalte 2 der 4. BImSchV i. V. m. § 19 BImSchG vorgesehen.

Demgegenüber ist das förmliche Genehmigungsverfahren die Regel im Umweltrecht. Ein solches Verfahren wird immer durch einen Antrag eingeleitet (vgl. § 10 Abs. 1 BImSchG; §§ 2, 3 AtVfG), dem eine öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens folgt (§ 10 Abs. 3 S. 1 BImSchG, §§ 4, 5 AtVfV), danach die Auslegung von Antragsunterlagen zur Einsicht für jedermann (§ 10 Abs. 3 S. 2 BImSchG, §§ 6 ff. AtVfV) sowie die Möglichkeit für betroffene Dritte oder für jedermann, Einwendungen zu erheben, die in einem Erörterungstermin behandelt werden können (§ 10 Abs. 6 BImSchG, §§ 8 ff. AtVfV).

Eine Besonderheit des förmlichen Genehmigungsverfahrens ist die sog. Präklusion, wodurch zugleich die Rechtsstellung des Antragstellers gesichert wird. Unter Präklusion versteht man den Ausschluss nicht rechtzeitig vorgebrachter Einwendungen (vgl. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG; § 7 Abs. 4 AtG i. V. m. § 7 Abs. 1 S. 2 AtVfV), wobei in formelle und materielle Präklusion zu unterscheiden ist.

Bei komplexen Vorhaben kann u. U. die Erteilung mehrerer Genehmigungen erforderlich werden. Um dennoch eine zügige Bearbeitung der Angelegenheit zu gewährleisten, bestimmen einige Umweltgesetze, dass die Genehmigung einer Behörde die nach anderen Rechtsvorschriften erforderlichen behördlichen Entscheidungen, vor allem Genehmigungen, ersetzt (vgl. z. B. § 13 BImSchG). Durch die Konzentrationswirkung werden parallel laufende Gestattungsverfahren

ren hinfällig, wenngleich die Konzentrationswirkung nicht umfassend ist, sondern Ausnahmen vorsieht.

Beispiel:

Die Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG erfasst nicht Planfeststellungen, die Zulassung bergrechtlicher Betriebspläne, behördliche Entscheidungen aufgrund atomrechtlicher Vorschriften und wasserrechtlichen Erlaubnissen und Bewilligungen nach § 10 WHG.

d) **Umweltpflichten**

Im Umweltrecht gibt es eine Reihe von sog. **Umweltpflichten**, wobei den materiellen **Umweltpflichten** (Grundpflichten) eine besondere Bedeutung zukommt. Sie legen entweder jedermann („Jedermann-Pflicht“, vgl. z. B. § 5 WHG, § 4 Abs. 1 BBodSchG, § 2 Abs. 1 BNatSchG) oder einem bestimmten Personenkreis (vgl. z. B. §§ 39 ff., 67 f. WHG, §§ 4, 7 BBodSchG, §§ 5, 22 BImSchG und § 11 KrW-/AbfG) eine bestimmte Pflicht auf. Diese Grundpflichten erstrecken sich in der Regel auf die Gefahrenabwehr und Vorsorge, insbesondere die Ressourcenvorsorge (vgl. z. B. § 6 Abs. 1 S. 2 WHG, § 5 Abs. 1 Nrn. 2 bis 4 BImSchG). Neben diesen Grundpflichten existieren noch zahlreiche umweltdienliche Nebenpflichten in Form von Förderungs- und Leistungspflichten, Überwachungs- und Sicherungspflichten, permanenten Offenbarungs- und Mitwirkungspflichten, Organisations- und Duldungspflichten.

e) **Behördliche Anordnungen**

Die Ermächtigungen für behördliche Einzelanordnungen finden sich in vielen umweltrechtlichen Spezialgesetzen (vgl. z. B. §§ 9, 10 BBodSchG, §§ 17, 24 BImSchG, § 23 ChemG) oder dem subsidiär anzuwendenden allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht. Unterscheiden lassen sich solche Anordnungen in repressive Verfügungen gegen erlaubnisfreie oder gegen erlaubnispflichtige Tätigkeiten.

Bei erlaubnisfreien Betätigungen kann etwa der Betrieb einer nicht genehmigungspflichtigen Anlage i. S. d. § 22 Abs. 1 BImSchG nach § 25 BImSchG ganz oder teilweise untersagt werden, wenn und solange der Betreiber einer vollziehbaren behördlichen Anordnung nach § 24 BImSchG nicht nachkommt. Fehlen spezialgesetzliche Regelungen, kann die Behörde auf die polizeirechtlichen Generalklauseln zurückgreifen, denn der Verstoß gegen Ge- und Verbote des Umweltrechts stellt einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit im polizeirechtlichen Sinne dar.

Bei erteilter Erlaubnis sind die Voraussetzungen behördlichen Eingreifens spezialgesetzlich geregelt. Hier besteht z. B. die Möglichkeit nachträglicher Anordnungen (vgl. z. B. § 17 Abs. 1 BImSchG) sowie von Rücknahme (vgl. z. B. § 17 Abs. 2 AtG) oder Widerruf (vgl. z. B. § 21 Abs. 1 BImSchG, § 18 WHG) oder Stilllegung, Beseitigung der genehmigten Anlage (vgl. näher § 20 BImSchG).

Bei nicht erteilter Erlaubnis stellt dies im Falle der prinzipiellen Genehmigungspflicht bereits einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Hier kommen Untersagungsverfügungen (vgl. z. B. § 20 Abs. 1 BImSchG) in Betracht; fehlen spezialgesetzliche Regelungen, ist auf die allgemeinen polizei- und ordnungsrechtlichen Klauseln zurückzugreifen.

4. Indirekte Verhaltenssteuerung

Im Unterschied zu den Instrumenten zur direkten Verhaltenssteuerung setzt die indirekte Verhaltenssteuerung nicht auf einen Normbefehl, sondern soll sich auf die Motivation des Adressaten auswirken, ihm Anreize zu umweltschonendem Verhalten bieten, wobei dem Adressaten ein Entscheidungsspielraum verbleibt.

Mit den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung soll den Schwächen des Umweltordnungsrechts entgegengetreten werden. Kritisiert wird am Umweltordnungsrecht vor allem, dass es für den Adressaten keine Anreize zur Vermeidung von Umweltbelastungen biete und damit ihn auch nicht zu überobligatorischer Normerfüllung veranlasse. Ferner würden durch die Normflut und die in kurzen Abständen vorgenommenen Änderungen und Novellierungen im Umweltordnungsrecht Vollzugsdefizite auf Verwaltungsebene gefördert, da die Umweltverwaltung mit dem Vollzug der vielfältigen Regelungen, die auch nicht immer inhaltlich klar gestaltet seien, häufig personell und fachlich überfordert sei.

Zu den Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung, die teilweise auf europarechtliche Einflüsse zurückzuführen sind und einen völlig anderen Regelungsansatz als das Umweltordnungsrecht verfolgen, gehören neben informatorischen Instrumenten insbesondere die sog. ökonomischen Instrumente wie Abgaben, handelbare Nutzungsrechte (Zertifikate), Subventionen.

a) Informationen, Appelle und Warnungen

Ausgehend vom Gemeinschaftsrecht hat der freie Zugang zu Umweltinformationen eine immer größere Bedeutung erhalten und ist zunehmend zum Gegenstand aktiver Umweltpolitik und Umweltschutzgesetzgebung geworden. Umweltinformationen gehören zum Instrumentarium indirekter Verhaltenssteuerung wie etwa die Entwurfsbegründung der Bundesregierung zur Zielsetzung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), das am 19.5.1994 verabschiedet wurde, belegt, wonach die Eröffnung des Zugangs zu Umweltinformationen „das Bewusstsein für die Erfordernisse eines wirksamen Umweltschutzes bei Bürgern und Behörden schärfen und hierdurch unmittelbar zum Schutz der Umwelt beitragen“ soll. Das UIG geht wie viele deutsche Umweltgesetze auf eine EG-Richtlinie zurück und gibt unabhängig von einer subjektiven Rechtsbetroffenheit jedem Auskunftssuchenden das Recht, Zugang zu den bei den Behörden vorhandenen Umweltinformationen zu erlangen. Hier sind vor allem die Umweltverbände gefordert, wenn es um die Inanspruchnahme behördlicher Umweltinformationen geht, da sie häufig allein in der Lage sind, komplexe Datenbestände zu bewerten.

Das Sammeln und Auswerten von Umweltdaten findet in Deutschland durch unterschiedliche Stellen in verschiedener Art und Weise statt. Erhoben werden die Umweltinformationen z. B. aufgrund des Gesetzes über Umweltstatistiken (UStaG) vom 21.9.1994. Das Sammeln, Aufbereiten und Analysieren von Daten zur Umwelt in Europa ist Aufgabe der Europäischen Umweltagentur (EEA), die ihre Arbeit 1994 in Kopenhagen aufgenommen hat.

Neben den gesetzlichen Maßnahmen zur Umweltinformation reicht die Palette der Umweltaufklärung über politisch-moralische Appelle („Aufruf zum autofreien Sonntag“) bis hin zu Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen.

Warnungen sollen einen informationellen Druck auf bestimmte Verhaltensweisen erzeugen (z. B. Warnung des UBA vor der Benutzung von Waschverstärkertüchern), während behördliche Empfehlungen lediglich Ratschläge für ein bestimmtes Verhalten sind und sie sich, anders als bei der gefahrenabwehrenden Warnung lediglich auf eine Verhaltensalternative beziehen, die gleichermaßen

ungefährlich ist. Hinweise sind demgegenüber rein verhaltenssteuernde Willenserklärungen, die noch keine bestimmte Verhaltensweise aufzeigen wollen. In der praktischen Handhabung sind die Übergänge zwischen Warnungen, Empfehlungen und Hinweisen allerdings fließend.

b) Umweltabgaben

Als wichtigstes Mittel indirekter Verhaltenssteuerung gelten die Umweltabgaben. Sie fixieren einen Preis für die jeweilige Umweltnutzung und überlassen es den Marktteilnehmern aufgrund individueller Kosten-Nutzen-Analyse selbst zu entscheiden, ob und wie sie hierauf reagieren. Dadurch lässt sich zum einen eine effizientere Nutzung der Umweltressourcen erreichen, da diese nur dort in Anspruch genommen werden, wo die Vermeidungskosten (z. B. durch teure Umweltschutzinvestitionen) höher sind als die Abgabe. Zum anderen besteht ein formeller Anreiz, bei entsprechenden Einsparpotenzialen (z. B. durch den Einsatz innovativer Techniken) auch überobligatorische Verringerungen von Umweltbelastungen jenseits gesetzlich vorgegebener Standards vorzunehmen.

In der Praxis ist vor allem die fehlende Steuerungsgenauigkeit von Umweltabgaben problematisch. Sind sie zu niedrig angesetzt, zahlen Verursacher lieber die Abgabe als ihr umweltbelastendes Verhalten zu verändern, sind sie zu hoch, wird dadurch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen behindert. Ferner wird befürchtet, dass der Staat unter dem Vorwand ökologischer Verhaltenslenkung Umweltabgaben zur reinen Einnahmeerzielung nutzt, da die Erträge von Umweltabgaben häufig nicht zweckgebunden sind.

Folgende umweltrechtlich relevante Abgaben werden derzeit erhoben:

- Abwasserabgaben aufgrund §§ 1 ff. AbwAG;
- naturschutzrechtliche Ausgleichsabgaben und Walderhaltungsabgaben in verschiedenen Bundesländern;
- Wasserentnahmeentgelte (sog. Wasserpfennig) in einzelnen Bundesländern;
- Abfallverbringungsabgabe aufgrund von § 7 AbfVerbrG.

Je nach ihrem Aufgabenbereich lassen sich 4 verschiedene Grundtypen von Umweltabgaben unterscheiden:

Umweltlenkungsabgaben haben als vordergründiges Ziel, durch finanzielle Anreize Einfluss auf umweltbelastendes Verhalten bzw. die Entwicklung umweltverträglicher Verhaltensweisen zu nehmen, die Erzielung von Einnahmen ist hier lediglich Nebenfolge.

Beispiel:

Die Höhe der Abwasserabgabe nach dem AbwAG richtet sich nach den Schadstofffrachten und damit nach der Schädlichkeit des eingeleiteten Abwassers.

- Umweltfinanzierungsabgaben dienen als Finanzierung von Umweltschutzmaßnahmen. Als Sonderabgaben sind sie nur unter engen Voraussetzungen zulässig, weil die Ausgaben für den Umweltschutz grundsätzlich von der Allgemeinheit der Steuerzahler zu zahlen sind.

Beispiel:

Mit dem „Wasserpfennig“ für die Entnahme von Grundwasser in Baden-Württemberg sollen der Aufwand des Landes für die Unterhaltung und Reinhaltung der Gewässer und Ausgleichszahlungen an die Landwirtschaft finanziert werden.

- Umweltnutzungsabgaben verfolgen den Zweck, für die Erlaubnis der Umweltnutzung die knappen Umweltgüter zu verteuern.

Beispiel:

„Wasserpfennig“ (s. o.)

- Umweltausgleichsabgaben dienen dem wirtschaftlichen Ausgleich unter Umweltutzern. Sie helfen, Umweltbeeinträchtigungen zu kompensieren, die dadurch entstehen, dass Umweltnutzer Umweltgüter zur eigenen Zweckverfolgung in Anspruch nehmen dürfen.

Beispiel:

Der Ertrag der naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe, deren Höhe sich in der Regel nach den fiktiven Kosten entsprechender real-physischer Ausgleichsmaßnahmen bemisst, ist für Umweltschutzmaßnahmen einzusetzen.

Umweltabgaben können aus Steuern, Vorzugslasten (Gebühren, Beiträge) und Sonderabgaben erhoben werden.

Kennzeichnend für die Steuern ist, dass es sich um Geldleistungen handelt, die keine Gegenleistung für eine besondere öffentliche Leistung darstellen und vom Staat allen auferlegt werden. Zu der Umweltsteuer gehört vor allem die ökologische Steuerreform, deren erste Stufe zum 1.4.1999 in Kraft getreten ist. Im Übrigen ist die Möglichkeit der Besteuerung von Schadstoffemissionen unter der Nutzung von Umweltressourcen dadurch beschränkt, dass das Steuererfindungsrecht des Gesetzgebers auf die Einführung solcher Steuern beschränkt ist, welche bereits in der Finanzverfassung des GG genannt und hierzu verteilt worden sind.

Vorzugslasten als Gebühren und Beiträge stellen regelmäßig die Gegenleistung für eine staatliche Leistung dar. Beispiele für Umweltgebühren sind in diesem Sinne Abfall- oder Abwassergebühren (Benutzungsgebühren), Gebühren für die Entnahme von Abwasserproben (Verwaltungsgebühren) oder zur Nutzung von Boden, Luft und (Grund-)wasser (Umweltnutzungsgebühren oder Verleihungsgebühren). Von den Gebühren unterscheiden sich die Beiträge dadurch, dass sie zur vollen oder teilweisen Deckung des Aufwands für Herstellung, Erweiterung und Unterhaltung der Einrichtung erhoben werden, wobei unerheblich ist, ob der Beitragspflichtige diese Vorteile auch wirklich wahrnimmt. Die Höhe des Beitrags richtet sich nach den gewährten Vorteilen, die Summe der Beiträge darf den Aufwand nicht überschreiten.

Beispiele:

Aufgrund kommunaler Satzung können von allen Eigentümern bebauter oder unbebauter Grundstücke Klärbeiträge für die Errichtung einer Kläranlage sowie Kostenerstattungsbeiträge für im Bebauungsplan festgesetzte naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 135 a bis c BauGB erhoben werden.

Solche Abgaben, die nicht unter die Begriffe Steuer, Beitrag oder Gebühr fallen, bezeichnet man als Sonderabgaben, für deren Zulässigkeit das BVerfG, allerdings immer wieder in Relativierung seiner Anforderungen, folgende Voraussetzungen aufgestellt hat (BVerfGE 55, 274; 57, 139; 67, 256):

- Gruppenhomogenität, d. h. Belastung einer homogenen gesellschaftlichen Gruppe mit gemeinsamer Interessenlage;
- Sachnähe des Abgabepflichtigen zum Abgabenzweck;
- im Vergleich zu anderen Gruppen oder der Gesamtheit der Steuerzahler;

- hieraus resultierende besondere Sachverantwortung der belasteten Gruppe (Gruppenverantwortung);
- Verwendung des Abgabenaufkommens im Interesse der Gruppe der Abgabepflichtigen (Gruppennützlichkei) und
- periodische Legitimation der Abgabenerhebung.

Nachdem das BVerfG diese Anforderungen aber nicht in jedem Fall gelten lassen will und Lenkungsabgaben ohne Finanzierungsfunktion von der Sachnähe, der Gruppenverantwortung und der gruppennützigen Verwendung der Abgabe freigestellt sind (vgl. BVerfGE 67, 256, 277; 82, 159, 180), sah sich das BVerwG auch nicht gehindert, unter Berufung auf diese Judikatur des BVerfG's die baden-württembergische Naturschutzabgabe von den Vorgaben der ursprünglichen Sonderabgaben-Anforderungen des BVerfG's vollständig freizustellen (vgl. BVerwGE 74, 308, 309 ff.; 81, 220, 225 f.).

c) Gewährung von Benutzungsvorteilen

Zu den ökonomischen Instrumenten gehört auch die Einräumung von Benutzungsvorteilen für die Verwender umweltfreundlicher Produkte. Unter „Benutzungsvorteilen“ werden Regelungen verstanden, die allgemein angeordnete Beschränkungen hinsichtlich der Verwendung umweltbelastender Produkte für solche Produkte lockern oder aufheben, die bestimmten gesetzlichen, zwar nicht zwingend vorgeschriebenen, aber als wünschenswert deklarierten Forderungen entsprechen, und damit ein höheres Maß an Umweltverträglichkeit aufweisen als andere Produkte der selben Art. Dieses Instrument beinhaltet zwar keine finanziellen Anreize, mittel- bis langfristig wird aber über ein verändertes Kaufverhalten auch eine Verdrängung der stärker umweltbelastenden Produkte vom Markt erwartet.

Beispiel:

Die auf das BImSchG gestützte frühere RasenmäherlärmVO gewährte den Benutzern von Rasenmähern, welche einen festgesetzten niedrigeren Emissionswert unterschritten, eine partielle Befreiung von zeitlichen Betriebsbeschränkungen; ähnlich nun § 7 Abs. 1 Nr. 2 der 32. BImSchV, wonach bestimmte Geräte und Maschinen, die das EG-Umweltzeichen besitzen, von Betriebsbeschränkungen in den Morgenstunden befreit sind.

d) Subventionen

Die Gewährung von Finanzierungshilfen (Subventionen) führt zu einer mittelbaren Verhaltenssteuerung. Darunter fallen geldwerte Leistungen, die vom Staat - Bund, Ländern, aber auch der EU - gewährt werden, ohne dass ihnen eine marktmäßige Gegenleistung entgegensteht. Diese Finanzierungshilfen können Umweltschutzinvestitionen im Einzelfall auch erst finanzierbar machen. Die Zuwendung kann in Form direkter finanzieller Leistungen, z. B. durch verlorene Zuschüsse, zinsgünstige Darlehen, Bürgschaften (direkte Subventionen) oder durch Verzicht auf öffentlich-rechtliche Geldforderungen erfolgen, z. B. durch Steuervergünstigungen für schadstoffarme Pkws (vgl. §§ 3 Nr. 4, 3d, 9 KraftStG) oder früher schadstoffarmen Kraftstoff (§§ 3 f. MinöStG a.F.) (indirekte Subventionen).

Die Gewährung von Subventionen bedarf einer haushaltsrechtlichen Grundlage, wobei ausreichend ist, dass die Mittel im Haushalt bereitgestellt werden. Eine gesetzliche Grundlage, die den Zweck, die Voraussetzungen der Vergabe und die Kontrolle der Subventionsverwendung regelt, ist aber entbehrlich. Europarechtlich ist das Beihilfeverbot des Art. 107 AEUV zu beachten.

Subventionen werden eher kritisch betrachtet, weil sie missbrauchsanfällig seien und der Allgemeinheit die Kosten für die Umweltschutzmaßnahmen aufgebürdet würden. Auf EU-Ebene werden umweltschutzbezogene Subventionsprogramme eher abgebaut.

e) Umweltnutzungsrechte und verwandte Instrumente

Die aus der Umweltökonomie stammende Idee der Umweltzertifikate beruht auf einer marktkonformen staatlichen Mengensteuerung. Zertifikatslösungen setzen nicht am Preis an, sondern mit ihnen wird festgelegt, in welcher Menge eine bestimmte Umweltnutzung künftig noch zulässig sein soll, wobei die Preisbildung dem Markt überlassen bleibt. Die zulässige Gesamtmenge wird in anteiligen Berechtigungsscheinen (Zertifikate) aufgeteilt. Diese können an Interessenten nach verschiedenen möglichen Verfahren ausgegeben und dann ge- und verkauft werden.

Zum Einsatz gekommen ist dieses Instrument im Klimaschutz auf der Grundlage des Kyoto-Protokolls, das als „flexible Mechanismen“ gerade auch die Einführung des internationalen Handels mit Treibhausgasemissionsberechtigungen vorsieht, der das Ziel verfolgt, das Weltklima zu schützen und die globalen Treibhausgasemissionen zu senken.

Die EG als auch ihre Mitgliedstaaten, die dem Kyoto-Protokoll beigetreten sind, haben sich verpflichtet, insbesondere die Treibhausgasemissionen im Zeitraum von 2008 bis 2012 um 21 % gegenüber dem Basisjahr 1990 zu reduzieren. Am 13.10.2003 hat die EU im Vorgriff auf das völkerrechtliche In-Kraft-Treten des Kyoto-Protokolls eine Richtlinie über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der RL 96/61/EG des Rates beschlossen, die folgendes Konzept zum Gegenstand hat: Die zugeteilten Emissionsrechte erlauben dem Inhaber, die Umwelt (nur) in einem bestimmten Umfang zu verunreinigen. Verschmutzt der Inhaber die Umwelt weniger als ihm gestattet, so kann er die nicht ausgenutzten Verschmutzungsrechte an andere Verschmutzer verkaufen, wobei die Unternehmen frei sind, die Energieeffizienz ihrer Anlage zu optimieren oder Emissionsrechte von anderen Unternehmen zuzukaufen, bei denen die Reduktion sich preiswerter verwirklichen lässt. Dieses Handelssystem gilt nach der RL bereits seit 2005 in den Mitgliedstaaten.

Der Bundestag hat – verspätet – am 12.3.2004 in Umsetzung der EG-RL in deutsches Umweltrecht ein Gesetz über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten (TEHG) in der Gemeinschaft („Artikelgesetz“) beschlossen.

Die bisherige Zurückhaltung gegenüber Zertifikatelösungen ist nicht zuletzt bedingt durch ihre „Effizienzgrenzen“ – wo bereits durch das Umweltordnungsrecht ein hohes Emissionsschutzniveau erreicht ist – und ihre nicht unerheblichen Kontrollkosten. Zudem bedürfen Zertifikatelösungen gerade im deutschen Umweltrecht nicht unerheblicher rechtlicher Anpassungen.

Ob sich dieses Instrument am Beispiel der Treibhausgasemissionen tatsächlich bewähren wird, wird die Praxis zeigen.

Angesichts der Komplexität und des rechtlichen Anpassungsbedarfs bei Zertifikatelösungen werden im bisherigen deutschen Umweltrecht „Kompensationslösungen“ bevorzugt. Man spricht hier auch von „flexiblen Instrumenten“ des Umweltrechts. Diese Lösungen beruhen auf der Annahme, dass Umweltanforderungen in einem Raum-Zeit-Punkt des ökologischen Gesamtsystems auch

durch überobligatorische Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle erfüllt werden können. Wie dies geschieht, ergibt sich aus dem jeweiligen rechtlichen Rahmen.

Beispiele:

Das deutsche Umweltrecht kennt Kompensationsmöglichkeiten z. B. im Immissionsschutzrecht (vgl. §§ 7 Abs. 3, 17 Abs. 3a, 48 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 BImSchG, Nr. 4.2.2, Nr. 4.2.3, Nr. 4.4.3, Nr. 4.5.2 TA Luft).

Kompensationslösungen sind im Unterschied zu Zertifikatelösungen dabei immer in ein Genehmigungsverfahren eingebettet. So können nur überobligatorische Einsparungen unterhalb eines für die jeweilige Verschmutzungsquelle abschließend definierten Umweltstandards gehandelt werden. D. h. im Unternehmen werden nur innerhalb des ordnungsrechtlichen Rahmens nach marktwirtschaftlichen Kriterien Entscheidungsspielräume für Umweltschutzmaßnahmen eröffnet.

f) Haftungsregelungen

Das Umwelthaftungsrecht ist Teil der ökonomischen Instrumente. Die haftungsrechtliche Verantwortung des Umweltnutzers und Schädigers dient nicht nur dem Ausgleich von Umweltschäden (Ausgleichsfunktion), sondern sie soll zugleich – finanziell – einen Anreiz bieten, alles zu tun, damit der Schaden erst gar nicht eintritt (Präventivfunktion).

Das zivile Umwelthaftungsrecht setzt sich zusammen aus

- der deliktischen und verschuldensabhängigen Haftung nach § 823 BGB;
- der verschuldensunabhängigen Haftung bzw. Gefährdungshaftung für Umweltschäden nach spezifischen Haftungsregeln (vgl. z. B. § 89 WHG, §§ 32 ff. GenTG, §§ 25 ff. AtG) und dem Umwelthaftungsgesetz (UmwHG);
- dem Umweltnachbarrecht mit seinen verschuldensunabhängigen Regelungen, wonach Betroffenen für hinnehmbare Umweltbeeinträchtigungen aber lediglich Ausgleichsansprüche zustehen (vgl. §§ 906 Abs. 2, 1004 BGB und § 14 S. 2 BImSchG).

Auf europäischer Ebene wurde am 21.04.2004 die Richtlinie zur Umwelthaftung (RL des Europäischen Parlaments und des Rates über Umwelthaftung zur Vermeidung von Umweltschäden und zur Sanierung der Umwelt) verabschiedet, mit dem Ziel der Schaffung gemeinschaftsrechtlicher Rahmenbedingungen für die Umwelthaftung, die bis zum 30.4.2007 von den Mitgliedstaaten in nationales Recht, von Deutschland in das geltende Regelungssystem des Umwelthaftungsrechts, umzusetzen bzw. einzupassen war. Wiederum verspätet ist das mit Erlass des sog. Umweltschadengesetzes (USchadG), welches am 14.11.2007 in Kraft getreten ist, geschehen. Im Mittelpunkt des Gesetzes steht die Vermeidung und Sanierung sog. Ökoschäden, die an Ressourcen (Arten, natürlichen Lebensräumen, Gewässer und Boden) entstehen können. Die um zivilrechtliche Elemente angereicherte Haftungskonzeption knüpft an ein Verschulden des Verantwortlichen an. Rechtsunsicherheit besteht vor allem hinsichtlich der Definition der Umweltschäden bzw. der Festlegung entsprechender Erheblichkeitsschwellen.

5. Staatliche Eigenvornahme

Effektiver Umweltschutz kann sich nicht nur auf die direkte und indirekte Steuerung des Handelns Privater beschränken, sondern erfordert auch unmittelbare

Umweltschutzaktivitäten des Staates durch eigene Umweltschutzmaßnahmen, vor allem bei Gefahr in Verzug. Der Staat besitzt in diesem Zusammenhang eine Reihe von staatlichen und kommunalen Einrichtungen, die auf dem Gebiet des Umweltschutzes Dienstleistungen erbringen. Besonders ausgeprägt ist die staatliche Eigenvornahme gegenwärtig allerdings nur auf dem Entsorgungssektor, wobei im Zuge der Privatisierung öffentlicher Aufgaben die Abfallbeseitigung zunehmend auf private Dritte übertragen wird und heute im Wesentlichen nur noch bei der Abwasserbeseitigung und der Entsorgung nuklearer Abfälle eine Vorherrschaft der öffentlichen Hand besteht.

6. Kooperation

Unabhängig von gesetzlichen Grundlagen haben sich zunehmend kooperative Handlungsformen im Umweltrecht entwickelt, die Ausdruck des umweltpolitischen Kooperationsprinzips sind. Hierzu gehört zunächst der Verwaltungsvertrag, der eine Mittelstellung zwischen Verwaltungshandeln durch Umweltordnungsrecht und durch kooperative Verhaltensweisen einnimmt. Staat und Bürger treten sich hier zur Lösung anstehender Umweltschutzfragen in einem Gleichordnungsverhältnis gegenüber, wobei die grundsätzliche Möglichkeit der Verwaltungsbehörde, durch einseitige hoheitliche Maßnahme, in der Regel durch Verwaltungsakt, den Bürger zu umweltschutzgerechtem Handeln anzuhalten, in den Hintergrund tritt.

Beispiele:

Verwaltungsverträge finden sich insbesondere in den Bereichen der Luft- und Gewässerreinigung, im Naturschutz- und Abfallrecht sowie bei der Altlastensanierung (Sanierungsverträge).

Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass aufgrund der engen Zulassungsvoraussetzungen das Einsatzspektrum von Verwaltungsverträgen so erweitert wird, dass sie den Verwaltungsakt als dominierende Handlungsform ablösen.

Zu den kooperativen Instrumenten gehören weiter die sog. normersetzenden und normprägenden Umweltabsprachen insbesondere in Form der sog. Selbstverpflichtungen der Wirtschaft. Unternehmen oder Wirtschaftsverbände verpflichten sich hierbei selbst und rechtlich unverbindlich gegenüber staatlichen Stellen (insbesondere Regierung), bestimmte Umweltschutzziele innerhalb einer bestimmten Frist zu erreichen, wenn gleichzeitig auf eine entsprechende gesetzliche Regelung dieses Sachbereichs – vorerst – verzichtet wird.

Beispiel:

Klimaschutz-Selbstverpflichtung der deutschen Wirtschaft vom 25.6.2001, in der sich die Wirtschaft gegenüber der Bundesregierung verpflichtet hat, den Ausstoß des klimaschädlichen Kohlendioxids um 45 (davon durch KWK: 23) Mio. t bis 2010 zu verringern, im Gegenzug hat die Bundesregierung zugesagt, keine Initiative zu ergreifen, um die klimaschutzpolitischen Ziele auf ordnungsrechtlichem Wege zu erreichen.

Den Vorteilen solcher Vereinbarungen – Akzeptanz, schnelle Umsetzung, geringer Vollzugsaufwand – korrespondieren aber auch eine Reihe von Nachteilen. Genannt werden hier z. B. die Gefahr nachteiliger Auswirkungen auf den Wettbewerb, fehlende Sanktionsmöglichkeiten zur Durchsetzung der Vereinbarung (außer dem Erlass der durch die Vereinbarung abgewendeten Normen), Bedenken hinsichtlich ihrer Vereinbarung mit dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaats- und Demokratieprinzip, da bei dieser Art der Entscheidungsfindung gesetzlich vorgesehene Institutionen und Handlungsformen weitgehend umgangen werden.

IV. Bewertung

Bei der Frage der „richtigen“ Instrumentenauswahl obliegt es dem Gesetzgeber zu entscheiden, welche Instrumente – einzeln oder kumulativ – in einem bestimmten Bereich eingesetzt werden sollen. Das Umweltordnungsrecht ist nur noch bedingt geeignet, drängende Umweltprobleme zu lösen, nicht zuletzt auch aufgrund der wechselnden Zahl europarechtlicher Vorgaben, die einen völlig anderen Regelungsmechanismus aufweisen. Ökonomischen Instrumenten kommt in diesem Zusammenhang eine immer größere Bedeutung zu, die zur Ergänzung des Umweltordnungsrechts herangezogen werden können. Welche Instrumentenwahl tatsächlich die „richtige“ ist, um zugleich auch einen angemessenen Ausgleich zwischen den verschiedenen Umweltnutzerinteressen, den Interessen betroffener Nachbarn, den Interessen der Allgemeinheit und dem Schutz der Umwelt zu schaffen, diese Frage kann nicht pauschal beantwortet werden. Gesetzgeber und Verwaltungen bleiben deshalb bei der Instrumentenwahl letztlich auf ein Verfahren aus „trial and error“ angewiesen.

Fragen zu C. Steuerung umweltrelevanten Verhaltens:

1. Welche rechtliche Bedeutung haben die umweltpolitischen Grundprinzipien?
2. Handelt es sich bei der UVP um ein selbständiges umweltrechtliches „Planverfahren“?
3. Was versteht man unter einem repressiven Verbot mit Befreiungsvorbehalt?
4. Können mehrere Gestattungsverfahren durch *eine* Genehmigung ersetzt werden?
5. Beschreiben Sie die Wirkungsweise von Umweltzertifikaten!

Rechtsprechung:

BVerfGE 55, 274; 57, 139; 67, 256; 74, 308; 81, 220.

D. Umweltverwaltung

I. Vollzug des Umweltrechts auf europäischer Ebene

Europäisches Umweltrecht wie Gemeinschaftsrecht überhaupt kann durch Organe der Union selbst, durch die Mitgliedstaaten, die auf Grund von 49 EUV i. V. m. dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts hierzu verpflichtet sind oder gemeinsam vollzogen werden. Der direkte Vollzug von Gemeinschaftsrecht bedarf nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 S. 1 EUV) aber einer ausdrücklichen Befugnisgrundlage, die im Umweltrecht bislang noch selten ist.

Beispiele:

Erstellung der Liste mit Gebieten von gemeinschaftsweiter Bedeutung im Rahmen der FFH-RL; Befugnis der Kommission, im Rahmen der früheren AltstoffV (außer Kraft) von den Herstellern oder Importeuren risikoträchtiger Altstoffe bestimmte Angaben und Informationen sowie weitere Stoffprüfungen zu verlangen. Ebenfalls hierunter gefasst werden können die von der Industrie eigenverantwortlich vorzunehmenden, aber von der ECHA (Europäische Chemikalienagentur mit Sitz in Helsinki) organisierten Registrierungspflichten für Stoffe nach der REACH-Verordnung.

Grundsätzlich wird europäisches Umweltrecht daher durch die mitgliedstaatlichen Organe vollzogen (vgl. auch Art. 192 Abs. 4 AEUV).

Beim gemeinsamen Vollzug wirken die Kommission und die mitgliedstaatlichen Organe in einem gestuften Verfahren oder auf andere Weise zusammen.

Beispiele:

Genehmigung der Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen; Produktzulassung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln nach der Novell-Food-Verordnung.

II. Vollzug des Umweltrechts auf nationaler Ebene

Der Schwerpunkt des Vollzugs des Umweltrechts liegt bei den Ländern, die nach Art. 83 GG die Bundesgesetze grundsätzlich als eigene Angelegenheit ausführen, soweit das GG nichts anderes bestimmt. Daher liegen auch die Vollzugskompetenzen – anders als bei den Gesetzgebungskompetenzen – bei der Mehrzahl der Umweltgesetze bei den Ländern. Ihnen obliegt nach Art. 84 GG in diesen Fällen auch die Einrichtung von Behörden ohne das Verwaltungsverfahren.

In Ausnahmefällen sieht das GG die Möglichkeit vor, dass die Länder Bundesrecht als Auftragsangelegenheit vollziehen. Betroffen sind die umweltrelevanten Bereiche des Kernenergierechts (Art. 87c i. V. m. Art. 73 Abs. 1 Nr. 14 GG), des Luftverkehrsrechts (Art. 87d Abs. 2 GG) und des Bundeswasserstraßenrechts (Art. 89 Abs. 2 S. 3 GG). In diesen Bereichen hat der Bund lediglich zur Zuständigkeitsprüfung bei der Gesetzesausführung die Fachaufsicht.

Auf einigen Gebieten vollzieht der Bund seine Gesetze mittels bundeseigener Verwaltungen, wozu im Umweltbereich etwa die Bundeswasserstraßen mit ihren bundeswasserstraßenrechtlichen Fachplanungen (Art. 89 Abs. 2 S. 1 GG, § 45 WaStrG) und die Kernenergie mit ihren atomrechtlichen Genehmigungen (Art. 87c GG, §§ 22, 23 AtG) gehören.

Landesgesetze werden von den Ländern nach Art. 30 GG in Eigenverantwortung bundesaufsichtsfrei ausgeführt. Dies galt ehemals auch für Landesgesetze, die lediglich den bundesrechtlichen Rahmen ausgefüllt haben (z. B. im Naturschutz- und Wasserrecht, Art. 75 Abs. 1 Nrn. 3, 4 GG a.F.) oder die aufgrund bundesgesetzlicher Zuweisungen über das Bundesrecht hinaus weitere ergänzende Regelungen vorsehen (z. B. bei der Abfallentsorgung, §§ 8 Abs. 3, 13 Abs. 4, 29 Abs. 9 u. a. KrW-/AbfG).

III. Organisationsgewalt

Von den Zuständigkeitsregelungen beim Verwaltungsvollzug ist die Organisationsgewalt zu unterscheiden, worunter die Kompetenz des Staates u. a. zur Einrichtung und Aufhebung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts sowie Organen und Dienststellen des Staates durch Bestimmung ihrer Zuständigkeiten, ihrer inneren Ordnung etc. zu verstehen ist.

1. Europäische Ebene

Als Verwaltungsorgan der EU nimmt die Kommission unter anderem bestehende Vollzugsaufgaben des Umweltrechts wahr, und zwar mit Hilfe zahlreicher Ausschüsse und Beiräte. Des Weiteren kommt der Europäischen Umweltagentur eine große Bedeutung zu, die seit 1994 in Kopenhagen arbeitet und zu deren Aufgaben die Errichtung des europäischen Umweltinformations- und Beobachtungsnetzes gehört.

2. Nationale Ebene

a) Bund

Nach Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG wird dem Bund in den Bereichen, in dem ihm die Gesetzgebungskompetenz zusteht, das Recht eingeräumt, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts durch Bundesgesetze zu errichten. In besonderen Fällen – vgl. Art. 87 Abs. 3 S. 2 GG – können sogar bundeseigene Mittel- und Unterbehörden errichtet werden.

Für den Bereich Umwelt gibt es auf Bundesebene folgende wichtige Behörden:

- Seit 1986 als oberste Bundesbehörde das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU), das zuständig ist für die Bereiche des Atom-, Boden- und Altlasten-, Immissionsschutz-, Wasserhaushalts-, Abfallwirtschafts-, Chemikalien- und Naturschutzrecht sowie die Erneuerbaren Energien.
- Das Umweltbundesamt mit Sitz in Dessau, seit 1974 selbständige Bundesoberbehörde (Art. 87 Abs. 3 S. 1 GG) ist insbesondere mit der wissenschaftlichen Unterstützung des zuständigen Bundesministers bei der Erarbeitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie mit dem Aufbau und der Führung eines Informationssystems zur Umweltplanung (UMPLIS) betraut.
- Daneben sind noch das 1989 errichtete Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), das seit 1993 existierende Bundesamt für Naturschutz und das Bundesamt für Seeschifffahrt und Hydrografie zu nennen.

Neben diesen Bundesbehörden der unmittelbaren Staatsverwaltung gibt es noch eine Reihe von selbständigen Bundesbehörden der mittelbaren Staatsverwaltung, die überwiegend Forschungs- und Koordinationsfunktionen haben. Hierzu zählen z. B. die Bundesanstalt für Gewässerkunde, das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft, die Physikalisch-Technische Bundesanstalt Braunschweig und Berlin und der Deutsche Wetterdienst.

Ferner bestehen neben diesen behördlich strukturierten Institutionen eine Reihe von unabhängigen beratenden Gremien und Ausschüssen. Hierzu gehört vor allem der 1971 im Erlasswege konstituierte Rat für Sachverständige für Umweltfragen als unabhängiges Beratergremium, dem Wissenschaftler verschiedener Fachrichtungen angehören. Seine Aufgabe besteht vor allem darin, alle 2 Jahre in Gutachten die jeweilige Umweltsituation und deren Entwicklungstendenzen darzustellen und in diesem Zusammenhang Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu ihrer Vermeidung oder ihrer Beseitigung aufzuzeigen. Als weitere beratende Gremien können noch die Strahlenschutzkommission (SSK) und die Reaktorsicherheitskommission (RSK) genannt werden.

b) Länder

Die Zuständigkeit der Länderbehörden, die mit Umweltschutz betraut sind, ergibt sich aus den jeweiligen Organisations- bzw. Landesverwaltungsgesetzen. Zur Landesverwaltung im Bereich Umweltschutz gehören die Behörden der allgemeinen Landesverwaltung sowie die Sonderbehörden der Länder.

Oberste Umweltschutzbehörde ist in allen Ländern das Umweltministerium, in dessen Geschäftsbereich verschiedentlich obere Landesbehörden bestehen, die spezifische Aufgaben für das gesamte Landesgebiet wahrnehmen (z. B. Landesamt für Wasser und Abwasser NW). In den großen Flächenländern ist der Aufbau der Landesverwaltung, wozu auch die Umweltverwaltung gehört, dreistufig: untere Verwaltungsbehörde, Regierungspräsidium (Bezirksregierung, Regierungspräsident) als mittlere Landesbehörde, Ministerium als oberste Landesbehörde. Im Saarland, Schleswig-Holstein, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern besteht lediglich ein zweistufiger Behördenaufbau.

Die Aufgaben der örtlichen Umweltschutzverwaltung erfüllen in der Regel die Kreise (Landratsamt, Landrat, Oberkreisdirektor) und kreisfreien Städte als untere Verwaltungsbehörden (z. B. „Untere Wasserbehörde“, „Untere Naturschutzbehörde“), teils als Träger der kommunalen Selbstverwaltung. Neben den allgemeinen Verwaltungsbehörden sind besondere Verwaltungsbehörden bzw. Sonderbehörden mit Umweltschutzaufgaben betraut, wozu etwa die Gewerbeaufsichtsämter, Wasserwirtschaftsämter, Forstämter und Geologische Landesämter gehören. Schließlich haben fast alle Länder ein Landesamt für Umweltschutz errichtet.

Gemeinden oder Gemeindeverbände, die Umweltschutzaufgaben wahrnehmen, werden hier im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung insbesondere auf den Gebieten der Bauleitplanung, der öffentlichen Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung und Abfallentsorgung tätig. Im Bereich der Auftragsverwaltung nehmen sie wichtige Aufgaben im Rahmen der ihnen übertragenen Zuständigkeit für ordnungsbehördliche Maßnahmen wahr.

3. Internationale Umweltschutzorganisationen

Internationale Umweltschutzorganisationen sind Zusammenschlüsse von Staaten auf der Grundlage völkerrechtlicher Verträge, in denen die beteiligten Staaten bestimmte Organe der zu gründenden Organisationen mit der selbständigen Wahrnehmung einzelner Aufgaben betrauen. Zu den internationalen Umweltschutzorganisationen, die sich nicht vorrangig, aber zumindest auch mit umweltschutzrelevanten Fragen beschäftigen, gehören unter anderem die United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), die World Health Organization (WHO), die International Maritime Organization (IMO) und die International Atomic Energy Agency (IAEA).

Viel bedeutsamer für die Behandlung von Umweltschutzfragestellungen sind dagegen die eigens zum Zweck des Umweltschutzes durch die Vereinten Nationen auf der Grundlage von Beschlüssen der UN-Generalversammlung und der Economic and Social Council (ECOSOC) eingesetzten Spezial- und Unterorgane, die direkt oder indirekt an der Entstehung von Umweltvölkerrecht mitwirken. Hierzu zählen insbesondere das 1972 aus der Stockholmer UN-Konferenz hervorgegangene Umweltprogramm (United Nations Environmental Programme = UNEP) – die Organisation hat ihren Sitz in Nairobi – sowie die Kommission für Nachhaltige Entwicklung (Commission on Sustainable Development = CSD).

4. Nichtstaatliche Umweltorganisationen

Zu den nichtstaatlichen Umweltorganisationen, Verbänden und Vereinen (Non-Governmental Organizations = NGO's) auf internationaler, europäischer sowie Bundes- und Landesebene, die sich ganz oder teilweise mit Umweltschutzfragen beschäftigen, gehören z. B. „Greenpeace“, „World-wide Fond of Nature“, „Earth Watch“, die sämtlich weltweit agieren; für Deutschland sind darüber hinaus etwa zu nennen: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Deutscher Naturschutzring e. V. (DNR), Deutscher Tierschutzbund e. V., Naturschutzbund Deutschland e. V. (NABU).

IV. Finanzierungsverantwortung

Da die Mitgliedstaaten auf europäischer Ebene für den Vollzug des europäischen Umweltrechts verantwortlich sind, tragen sie auch grundsätzlich die Verantwortung für die Finanzierung der europäischen Umweltpolitik (Art. 192 Abs. 4 AEUV). Vorübergehende Ausnahmen bestehen nur bei unverhältnismäßig hohen Kosten im Einzelfall (vgl. Art. 192 Abs. 5 AEUV), wozu auch eine Unterstützung aus dem Kohäsionsfonds (Art. 177 Abs. 2 AEUV) gehört.

In Deutschland ist der Vollzug nationalen Rechts überwiegend Ländersache, weshalb die Länder auch die Hauptfinanzierungslast für den Umweltschutz tragen (Art. 104a Abs. 1 GG). Der Bund hat dagegen lediglich für die Finanzierung der Zweckaufgaben der Bundesauftragsverwaltung, nicht aber für die Kosten des administrativen Apparats (Art. 104a Abs. 1 GG) aufzukommen.

Fragen zu D. Umweltverwaltung:

1. Unter welcher Voraussetzung kommt ein direkter Vollzug von Gemeinschaftsrecht in Betracht?
2. Nach welcher Regelung wird dem Bund das Recht eingeräumt, durch Bundesgesetze selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften nebst Anstalten des öffentlichen Rechts zu errichten?
3. Wozu gehört die Umweltverwaltung in den Ländern, wie ist in der Regel ihr Aufbau?

E. Rechtsschutz im Umweltrecht

I. Rechtsschutz im Umweltverwaltungsverfahren

Das Umweltverwaltungsverfahren endet wie jedes andere Verfahren auch in der Regel durch Verwaltungsakt oder Abschluss eines öffentlich – rechtlichen Vertrages (§ 9 VwVfG). Bereits während eines solchen Verfahrens stehen den Beteiligten (§ 13 VwVfG) eine Reihe von Rechten zu, die geeignet sind, die verwaltungsbehördliche Entscheidung i. S. d. Beteiligten zu beeinflussen und damit auch zugleich zu „kontrollieren“. Zunächst gilt im Umweltverwaltungsverfahren grundsätzlich der sog. Amtsermittlungsgrundsatz (§ 24 VwVfG), wonach die zuständige Behörde den zur Entscheidung anstehenden Sachverhalt von Amts wegen ermitteln muss. Beteiligte haben im Rahmen dieses Verfahrens ein Recht auf Anhörung (§ 28 VwVfG), d. h. ihnen muss Gelegenheit zu mündlicher oder

schriftlicher Stellungnahme gegeben werden. Damit eng verbunden ist das Akteneinsichtsrecht (§ 29 VwVfG), wonach Beteiligten ein Anspruch auf Einsicht in die Verwaltungsakte zusteht, was bei komplexen Umweltverfahren besonders wichtig ist, um in der Verwaltungsakte dokumentierte Abläufe und Darstellungen, Stellungnahmen überprüfen und gegebenenfalls einer Korrektur zuführen zu können. Ferner haben Beteiligte noch ein Recht auf Beratung und Auskunft durch die bearbeitende Behörde (§ 25 VwVfG) sowie auf Geheimhaltung – vor allem im Hinblick auf betriebliche Geheimnisse – (§ 30 VwVfG). Soweit es sich um gesetzlich geregelte förmliche Genehmigungsverfahren (z. B. Planfeststellungsverfahren) handelt, sind die Voraussetzungen und Wirkungen der Beteiligungsrechte in den §§ 63 ff. VwVfG und daneben noch teilweise in spezialgesetzlichen Vorschriften geregelt.

Die das Verwaltungsverfahren abschließende Entscheidung durch Verwaltungsakt kann dem Rechtsbehelf des Widerspruchs unterliegen. Das Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO) dient der Selbstkontrolle der Verwaltung, wonach die zuständige Rechts- und Fachaufsichtsbehörde als Widerspruchsbehörde im Falle der Widerspruchseinlegung durch den Beteiligten, jetzt Widerspruchsführer, zu prüfen hat, ob der Verwaltungsakt, gegen den sich der Widerspruch richtet, rechtmäßig oder rechtswidrig zustande gekommen sowie auch zweckmäßig ist.

Das Widerspruchsverfahren kommt nicht in Betracht, wenn es durch Präklusion ausgeschlossen oder aufgrund besonderer Regelung nicht vorgesehen ist (§ 68 Abs. 1 S. 2 VwGO, § 74 Abs. 1 S. 2 VwVfG).

Der durch Widerspruchsbescheid zurückgewiesene Widerspruch eröffnet die Möglichkeit der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes.

II. Gerichtlicher Rechtsschutz

Der Rechtsschutz im Umweltrecht spielt im Hinblick auf die Rechtsfortbildung und Rechtskonkretisierung durch die Gerichte eine große Rolle. Ursächlich hierfür sind nicht zuletzt die im Umweltrecht häufig verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe, die einer gerichtlichen Klärung zugeführt werden sollten. Folge hiervon war unter anderem eine nicht nur erhebliche Belastung der Gerichte, nicht selten verbunden mit einer langen Verfahrensdauer, die wiederum zwecks Straffung und Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren in die Novellierung der VwGO durch das Rechtsmittelbereinigungsgesetz mündete.

1. Klagearten

Die gerichtliche Kontrolleröffnung ist an eine Reihe von Sachentscheidungs Voraussetzungen für die Zulässigkeit des konkreten Rechtsmittels gebunden.

Neben der Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges (§ 40 Abs. 1 S. 1 VwGO) bei umweltverwaltungsrechtlichen Streitigkeiten zu dem sachlich und örtlich zuständigen Verwaltungsgericht als erste Instanz kommen als Klage- bzw. Antragsarten im Umweltrecht die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage bei einem belastenden oder abgelehnten begünstigenden Verwaltungsakt in Betracht (§ 42 Abs. 1 VwGO). Daneben sind noch die allgemeine Leistungsklage und die Feststellungsklage (§ 43 VwGO) von Bedeutung sowie bei der Überprüfung untergesetzlicher Umweltrechtsnormen die wichtige Normenkontrollklage (§ 47 VwGO), für die erstinstanzlich die Oberverwaltungsgerichte zuständig sind.

Von der Wahl der Klage- bzw. Antragsart hängen auch die weiteren Sachentscheidungs Voraussetzungen ab, insbesondere, ob ein Vorverfahren – Widerspruchsverfahren – (§§ 68 ff. VwGO) durchzuführen und eine Klagefrist (§ 74 VwGO) zu beachten ist.

Bei dem das Planfeststellungsverfahren abschließenden Planfeststellungsbeschluss handelt es sich im Übrigen um einen Verwaltungsakt, der im Wege der Anfechtungsklage gerichtlich überprüft werden kann.

2. Klage- und Antragsbefugnis

Eine wichtige Sachentscheidungs Voraussetzung für die Zulässigkeit von Klagen neben den bereits genannten ist die Klage- und Antragsbefugnis. Nach § 42 Abs. 2 VwGO ist eine Klage nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch staatliches Handeln oder Unterlassen in seinen Rechten verletzt zu sein. Es reicht hierfür aus, wenn nach dem Sachvortrag des Klägers eine Verletzung subjektiver Rechte möglich erscheint (Möglichkeitstheorie).

a) Drittklagen

Soweit die individuellen Rechte des Klägers durch einen belastenden oder unterlassenen begünstigenden Verwaltungsakt verletzt worden sind, ist die Klagebefugnis im Hinblick auf die Anfechtungs- und Verpflichtungsklage regelmäßig unproblematisch. In anderen Fällen muss geprüft werden, ob der Kläger die Verletzung von Vorschriften rügt, die auch dem Schutz individueller Interessen dienen und ob gerade der Kläger von diesem Schutzbereich erfasst ist.

Bei vielen Vorschriften im Umweltrecht ist diese drittschützende Dimension bereits anerkannt:

Beispiele:

§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG (Immissionsschutzrecht), § 7 Abs. 2 Nrn. 3 und 5 AtG (Atomrecht), § 32 Abs. 1 Nr. 4 KrW-/AbfG (Abfallrecht), § 11 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 3 i. V. m. § 6 Abs. 2 GenTG (Gentechnikrecht).

Weiterer Drittschutz wird im Wasserrecht vom BVerwG aus dem Rücksichtnahmegebot abgeleitet, das im Falle eines qualifizierten und individualisierten Betroffenseins eines Dritten durch eine wasserrechtliche Gestattung Drittschutz vermitteln soll (BVerwGE 78, 40), wobei die rechtlichen Grundlagen insbesondere §§ 1, 6 Abs. 1 (§ 1a Abs. 1 a.F.), 13 Abs. 1, 22 WHG entnommen werden.

Normen zum Vorsorgeprinzip (z. B. § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) wird ein drittschützender Charakter allerdings grundsätzlich abgesprochen (BVerwGE 61, 256, 267; 65, 313, 320).

Demgegenüber hat das BVerwG Vorsorge über Immissionsbegrenzungen und Gefahrenabwehr durch Emissionsbeschränkungen als drittschützend aber anerkannt (BVerwGE 72, 300, 319, Why1).

Soweit Grundrechte möglicherweise verletzt sind, kann dies eine Klagebefugnis ebenfalls begründen.

b) Rechtsschutz der Gemeinden

Beim Rechtsschutz der Gemeinden bestehen einige Besonderheiten. Soweit die Gemeinde Eigentümerin von Grundstücken innerhalb eines umweltrelevanten

Vorhabens (z. B. als Betroffene in einem Planfeststellungsverfahren) ist, hat sie nach den allgemeinen Grundsätzen die gleichen Rechtsschutzmöglichkeiten wie ein Privater. Allerdings kann sie sich dabei nicht auf den Grundrechtsschutz aus Art. 14 Abs. 1 GG berufen, der einem Privaten eine umfassende gerichtliche Kontrolle garantiert, weil sie nicht Grundrechtsträgerin ist (BVerfGE 61, 82; 98, 17, 47; BVerwGE 90, 96, 101; 100, 388, 391 f.). Deshalb kann sie auch Rechtsverstöße, die nicht auch dem Schutz gemeindlicher Interessen zu dienen bestimmt sind, nicht mit Erfolg abwehren.

Soweit sich die Gemeinde auf die mögliche Verletzung ihrer grundgesetzlich geschützten Planungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG) beruft, ist es erforderlich, dass die vorhabenbezogene Fachplanung zumindest Teile des Gemeindegebietes nachhaltig betrifft und die Entwicklung der Gemeinde hierdurch beeinflusst wird oder dass eine hinreichend konkretisierte gemeindliche Planung durch ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben beeinträchtigt ist (BVerwGE 31, 263; 51, 6, 14; 56, 110, 135; 69, 256, 261 f.; 74, 124, 132; 90, 96, 100; BVerwG, NVwZ 1994, 371 und UPR 1997, 470; NVwZ 1998, 12).

c) Umweltrechtliche Verbandsklage

Mit dem Erfordernis der Geltendmachung eigener Rechtsverletzung nach § 42 Abs. 2 VwGO soll grundsätzlich die Popularklage, d. h. die Möglichkeit für jedermann, staatliches Handeln oder Unterlassen auf seine Rechtmäßigkeit überprüfen zu lassen, ausgeschlossen werden. Im Umweltrecht stellt sich seit längerem die Frage nach der Verbandsklage, wonach Umweltverbände ohne eigene Rechtsverletzung die materiellen Rechte Anderer oder vor allem „der geschützten Umweltmedien“ klageweise geltend machen können.

Für Naturschutzverbände haben die meisten Bundesländer eine Verbandsklage im Naturschutzrecht eingeführt (vgl. z. B. § 65 BbgNatSchG; § 44 BremNatSchG; § 58 SächsNatSchG).

Mit der Novellierung des BNatSchG im Jahr 2002 (BGBl. I 2002, S. 1193) hatte der Bundesgesetzgeber in § 61 a.F. ebenfalls die Verbandsklage auf Bundesebene gesetzlich verankert. Im aktuellen BNatSchG (2009) findet sich das Verbandsklagerecht nun in § 64.

d) Rechtsschutz gegen Normen

Für die rechtliche Überprüfung von untergesetzlichen Normen ist die Normenkontrollklage nach § 47 VwGO das richtige Instrument. Mit der 6. VwGO-Novelle wurde die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO dahingehend an § 42 Abs. 2 VwGO angeglichen, dass der Antragsteller nur geltend machen kann, durch die angegriffene Rechtsvorschrift in eigenen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, wodurch die Antragsbefugnis erheblich eingeschränkt wird. Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB entfaltet in diesem Zusammenhang wie im Planfeststellungsrecht drittschützende Wirkung (BVerwGE 107, 215 ff.), weshalb es auch ausreicht, dass der Antragsteller nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO geltend machen kann, seine auch unterhalb der Rechtsschwelle liegenden Belange seien in der Abwägung nicht oder nicht rechtsfehlerfrei berücksichtigt worden. Dies gilt ebenso für umweltrechtliche Normenkontrollklagen.

III. Gerichtliche Kontrolldichte

Ob ein Rechtsmittel im Umweltrecht begründet ist, richtet sich im Hinblick auf die gerichtliche Überprüfung nach den allgemeinen Regeln. Die Rechtsweggarantie des Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistet im Grundsatz eine umfassende Nachprüfung des Verwaltungshandelns in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht. Im Umweltrecht gibt es hierzu allerdings Einschränkungen, wozu die Möglichkeit der Heilung von Verfahrensfehlern (vgl. z. B. §§ 45, 46 VwVfG, §§ 214, 215 BauGB), des Nachschiebens von Ermessenserwägungen im gerichtlichen Verfahren (§ 114 VwGO), der Unbeachtlichkeit von Abwägungsfehlern durch Planergänzung und ergänzendes Verfahren (vgl. z. B. § 17 Abs. 6 c FStrG, § 14d WaStrG, § 75 Abs. 1 a VwVfG) gehören ebenso wie die Regeln zur Bestandskraft und Präklusion (vgl. z. B. § 10 Abs. 3 S. 5 BImSchG, § 17a Nr. 7 FStrG, § 21 Abs. 1 S. 1 WaStrG).

Im Umweltrecht bereitet besondere Schwierigkeiten die Kontrolle technischer Standards und naturwissenschaftlicher Feststellungen. Die Umweltstandards dienen der Konkretisierung und Ausfüllung bestimmter Gesetzesbegriffe und sind in Verwaltungsvorschriften niedergelegt (TA Luft, TA Lärm). Diese normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften sind einer gerichtlichen Kontrolle weitgehend entzogen, soweit nicht die Atypizität des Einzelfalls oder gesicherte neue wissenschaftliche Erkenntnisse (vgl. z. B. BVerwG, DVBl. 1988, 539 f.; NVwZ 1999, 1114, 1115; BayVBl. 2002, 88 ff.) eine Abweichung erfordern. Behörden und Gerichte wenden daher normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften heute faktisch wie Rechtsnormen an. Für die TA Luft hat das BVerwG eine Bindungswirkung über die Figur des „antizipierten Sachverständigengutachtens“ begründet (BVerwGE 55, 250, 256). Für den Bereich des Atomrechts schaffte das BVerwG die Rechtsfigur der „normkonkretisierenden Rechtsvorschrift“ (BVerwGE 72, 300, 320; 78, 177, 180; 80, 207, 217; 81, 185, 190). Bestätigt wurde diese Rechtsprechung ferner für die Rahmen-AbwasserVwV (BVerwGE 107, 338, 340 f.) und die TA Luft („normkonkretisierendes Regelwerk“) (BVerwGE 110, 216, 218; 114, 342, 344).

Zur Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte müssen nach der Rechtsprechung folgende Voraussetzungen vorliegen (vgl. BVerwGE 107, 338, 341 f.):

- Gesetzliche Anordnung von Umweltstandards durch Verwaltungsvorschriften.
- Bestätigung oder Modifizierung sachverständiger Aussagen kompetenter Experten durch die Verwaltung in eigener Verantwortung.
- Die Umweltstandards müssen willkürfrei ermittelt werden, von hinreichend konservativen Ausnahmen ausgehen und dabei alle wissenschaftlichen und technisch vertretbaren Erkenntnisse berücksichtigen.
- Ihr Inhalt darf weder veraltet, widerlegt noch wissenschaftlich erschüttert sein.

Diese Voraussetzungen sind z. B. bei der TA Luft und der TA Lärm weitgehend erfüllt.

IV. Vorläufiger Rechtsschutz

Soweit es um vorläufigen Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte geht, bei denen in der Hauptsache die Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 VwGO) in Betracht kommt, ergeben sich die Voraussetzungen und Wirkungen aus §§ 80 und 80 a

VwGO. Widerspruch und Anfechtungsklage haben grundsätzlich aufschiebende Wirkung (§ 80 Abs. 1 VwGO; sog. Suspensiveffekt). Entfällt die aufschiebende Wirkung aufgrund einer behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO – im Umweltrecht zur Gefahrenabwehr eine häufig praktizierte Vorgehensweise bei Umweltverwaltungsakten – oder kraft Gesetzes nach § 80 Abs. 2 Nr. 3 VwGO, kann das Gericht der Hauptsache, in der Regel das zuständige Verwaltungsgericht, auf Antrag die aufschiebende Wirkung anordnen bzw. wiederherstellen (§ 80 Abs. 5 S. 1 VwGO).

Während im Unterschied zu anderen Rechtsgebieten des besonderen Verwaltungsrechts es im Regelfall den Betroffenen zuzumuten ist, eine bevorstehende (belastende) Verwaltungsentscheidung (Widerspruchsbescheid) abzuwarten, und dann gegen diese im Klagewege direkt vorzugehen, wird diese Regel im Umweltrecht eher zur Ausnahme (s. o.). Soweit nicht der Sofortvollzug im Verwaltungsakt der zuständigen Umweltbehörde angeordnet ist, gibt es im Umweltrecht eine Reihe von Gesetzen, die von vornherein den Ausschluss der aufschiebenden Wirkung vorsehen (vgl. z. B. § 17e Abs. 2 S. 1 FStrG, § 12 a AbwAG, § 212 a Abs. 1 BauGB, § 12 TEHG). Was die Prüfung der Begründetheit des Antrags auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage anbelangt, hat das befassende Gericht im Rahmen einer summarischen Prüfung die Erfolgsaussichten in der Hauptsache bei einer vorzunehmenden Abwägung zwischen Vollzugs- und Aussetzungsinteresse zu beurteilen, was in der Praxis aber regelmäßig einer vollständigen Rechtmäßigkeitskontrolle gleichkommt.

Ferner kommt beim vorläufigen Rechtsschutz noch die Beantragung einer einstweiligen Anordnung nach § 123 VwGO in Betracht, wenn in der Hauptsache keine Anfechtungsklage erhoben werden kann, weil kein Verwaltungsakt vorliegt.

V. Rechtsschutz auf europäischer Ebene

Die Entwicklung des Umweltrechts auf europäischer Ebene und damit auch der Mitgliedstaaten, vor allem Deutschlands, wird maßgeblich geprägt und mitbestimmt durch die Rechtsprechung des EuGH, der auch gerne als „Motor des europäischen Umweltrechts“ bezeichnet wird. Die Liste der Vertragsverletzungsverfahren und Verurteilungen gerade Deutschlands vor dem EuGH im Umweltrecht ist lang. Bislang sind allein im EU-Umweltrecht weit über 250 Entscheidungen des EuGH ergangen, weshalb eine kurze Übersicht über die Rechtsschutzmöglichkeiten beim EuGH gegeben werden soll.

1. Aufsichts- oder Vertragsverletzungsverfahren

Nach Art. 258 AEUV kann die Kommission gegen einen Mitgliedstaat Klage erheben mit dem Antrag, festzustellen, das Mitglied habe gegen gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen verstoßen. Zuvor fordert die Kommission den Mitgliedstaat unter Fristsetzung zur Stellungnahme zu den Verstößen auf, ggf. dann in der sog. begründeten Stellungnahme die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen. Bleibt die Aufforderung erfolglos, kann sie beim EuGH Klage erheben.

Nach Art. 259 EG können nach einem Vorverfahren vor der Kommission (Art. 259 Abs. 2 bis 4 AEUV) die Mitgliedstaaten gegen einen anderen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren anstreben. In der Praxis ist es allerdings nahezu ausschließlich die Kommission, die im Wege des Vertragsverletzungsverfahrens gegen einen Mitgliedstaat Klage erhebt. Stellt der EuGH fortdauernd eine

Vertragsverletzung des säumigen Mitgliedstaates fest, kommt die Androhung eines Straf- oder Zwangsgeldes durch die Kommission in Betracht, ggf. die Verurteilung zur Verhängung eines Straf- oder Zwangsgeldes durch den EuGH (Art. 260 Abs. 2 AEUV).

2. Nichtigkeitsklage

Nach Art. 263 AEUV kann die Nichtigkeit eines gemeinschaftlichen Rechtsaktes geltend gemacht werden. Die sog. privilegierte Nichtigkeitsklage kann nur von EG-Organen oder Mitgliedstaaten angestrebt werden, die sonstige Nichtigkeitsklage stellt den Typus einer Anfechtungsklage im Rahmen einer verwaltungsgerichtlichen Streitigkeit dar.

3. Untätigkeitsklage

Mit der Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV können die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane (Art. 232 Abs. 1 AEUV), aber auch Individuen (Art. 265 Abs. 3) geltend machen, dass ein verantwortliches Unionsorgan (z. B. Rat, Kommission oder Parlament) einer sich aus dem Vertrag ergebenden Rechtspflicht zum Handeln nicht nachkommt.

4. Amtshaftungsklage

Art. 268 i. V. m. 340 Abs. 2 AEUV gibt allen Rechtssubjekten, die durch ein Unionsorgan oder einen Bediensteten der Union einen Schaden erlitten haben, gegen die Union, die für das Organhandeln haftet, einen Anspruch oder ein Recht, Schadenersatz geltend zu machen.

5. Vorlageverfahren

Stellen sich bei den nationalen Gerichten Fragen der Auslegung von Gemeinschaftsrecht, sind sie nach Art. 267 AEUV zur Wahrung einer gemeinschaftsweiten einheitlichen Anwendung und Auslegung von Gemeinschaftsrecht zur Vorlage an den EuGH berechtigt (Art. 267 Abs. 2 AEUV), vor letztinstanzlichen Entscheidungen sogar verpflichtet (Art. 267 Abs. 3 AEUV).

6. Inzidentrüge

Nach Art. 277 AEUV kann mit der Inzidentrüge innerhalb eines vom EuGH bereits anhängigen Verfahrens die Rechtswidrigkeit einer Verordnung geltend gemacht werden.

7. Vorläufiger Rechtsschutz

Der vorläufige Rechtsschutz bei Klagen beim EuGH ist in Art. 278, 279 AEUV geregelt. In diesem Zusammenhang ist der Verzicht auf einen grundsätzlichen Suspensiveffekt von Klagen (Art. 278 S. 1 AEUV) von Bedeutung. Die Aussetzung der Vollziehung oder der Erlass einer einstweiligen Anordnung setzen neben erheblichen Zweifeln an der Handlung eines Gemeinschaftsorgans die Dringlichkeit und die Abwendung eines schweren, nicht wiedergutzumachenden Schadens sowie eine angemessene Berücksichtigung der Gemeinschaftsinteressen voraus.

Beruhet ein nationaler Verwaltungsakt, der mit einer Anfechtungsklage angegriffen wird, auf einer Norm des Gemeinschaftsrechts, so sind die nationalen Behörden nach der Rechtsprechung des EuGH grundsätzlich verpflichtet, in verfassungskonformer Auslegung des § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO die sofortige Voll-

ziehbarkeit des Verwaltungsakts anzuordnen (vgl. EuGH, Urt. vom 10.7.1990, Rs. C-217/88, Slg. 1990, I-2879 - Tafelwein; vgl. auch EuGH, Urt. vom 19.6.1990, Rs. C-213/89, Slg. 1990, I-2433 – factortame; EuGH, Urt. vom 8.2.2000, Rs. C-17/98, Slg. 2000, I-665 (712 ff.) – Emesa Sugar).

Zur Aussetzung eines nationalen Verwaltungsakts, der auf einer gemeinschaftsrechtlichen Verordnung oder unmittelbar anwendbaren Richtlinie beruht vgl. EuGH, Urt. vom 21.2.1991, verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, I-415, Tz. 22 ff. – Süderithmarschen.

Fragen zu E. Rechtsschutz im Umweltrecht:

1. Welchem Zweck dient das Widerspruchsverfahren?
2. Haben Umweltrechtsnormen zum Vorsorgeprinzip drittschützenden Charakter?
3. Ist die „Popularklage“ im deutschen Umweltrecht zugelassen?
4. Inwieweit unterliegen Umweltstandards einer gerichtlichen Kontrolle?

Rechtsprechung:

BVerwGE 78, 40; 61, 256; 65, 313; 72, 300; BVerfGE 61, 82; 98, 17; BVerwGE 90, 96; 100, 388; 31, 263; 51, 6; 56, 110; 69, 256; 74, 124; 90, 96; BVerwG, NVwZ 1994, 371; UPR 1997, 470, NVwZ 1988, 12; BVerwGE 107, 215; BVerwG, DVBl. 1988, 539; NVwZ 1999, 1114; BayVBl. 2002, 88; BVerwGE 55, 250; 72, 300; 78, 177; 80, 207; 81, 185; 107, 338; 110, 216; 114, 342; EuGH, Urt. v. 10.7.1990, Rs. C-217/88, Slg. 1990, I-2879 (Tafelwein); Urt. v. 19.6.1990, Rs. C-213/89, Slg. 1990, I-2433 (factortame); Urt. v. 8.2.2000, Rs. C-17/98, Slg. 2000, I-665 (Emesa Sugar); Urt. v. 21.2.1991; verb. Rs. C-143/88 und C-92/89, Slg. 1991, I-415, Tz. 22 ff. (Süderithmarschen).

Literaturhinweise:

Gesetzestexte: Umweltrecht (Beck-Texte im dtv), 21. Auflage 2010 (unbedingt erforderlich).

Lehrbücher und Fallsammlungen (Auswahl):

- Erbguth, Wilfried/Schlacke, Sabine: Umweltrecht, 3. Aufl. 2010.
- Kloepfer, Michael: Umweltrecht, 3. Auflage 2004.
- Sparwasser, Reinhard/Engel, Rüdiger/Vosskuhle, Andreas: Umweltrecht, 5. Auflage, 2003.
- Kotulla, Michael: Umweltrecht, Grundstrukturen und Fälle, 7. Auflage 2007.
- Koch, Hans-Joachim (Hrsg.): Umweltrecht, 2. Aufl. 2007.
- Schmidt, Reiner/Kahl, Wolfgang: Umweltrecht, 8. Auflage 2010 (mit Übungsfällen).
- Sanden, Joachim: Fälle und Lösungen zum Umweltrecht, 2005
- Heyen/Schmidt-Jorzig: 40 Klausuren aus dem Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2002.