

Schriftenreihe Wirtschaft & Öffentliches Recht
Götz Frank/Ulrich Meyerholt/Dieter Sterzel (Hrsg.)

Ulrich Meyerholt

Umweltrecht



BIS-Verlag der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Oldenburg, 2010
3. überarbeitete Auflage

Verlag / Druck / Vertrieb
BIS-Verlag
der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg
Postfach 2541
26015 Oldenburg

E-Mail: bisverlag@uni-oldenburg.de
Internet: www.bis-verlag.de

ISBN 978-3-8142-2197-7

Vorwort zur 3. Auflage

Seit dem Erscheinen der 2. Auflage im Jahre 2007 hat sich das Umweltrecht der Bundesrepublik Deutschland stetig verändert und gewandelt. Die Klimakonferenz von Kopenhagen im Jahre 2009 hat deutlich die Grenzen des Umweltvölkerrechts aufgezeigt. Das Scheitern des Umweltgesetzbuches im Jahre 2009 war ebenfalls ein bemerkenswertes Ereignis dieser Zeit, denn das einheitliche Umweltgesetzbuch, in dem die zentralen Regeln des Umweltrechts zusammengeführt werden, ist nach wie vor ein verlockender Kodifikationsansatz. Auf der anderen Seite wird dadurch die Trennung des Umweltrechts von anderen Rechtsbereichen weiter vorangetrieben. So war historisch das Wirtschaftsverwaltungsrecht in Deutschland stets mit dem heute so genannten Umweltrecht verknüpft. Die eingetretene Trennung erschwert die eigentlich vorhandene Verbindung von Wirtschaftsverwaltungs- und Umweltverwaltungsrecht. In den letzten Jahren ist eher der Trend zu einer „Ökologisierung“ von Rechtsgebieten zu erkennen.

Eine nachhaltige Energiepolitik ist zur zentralen Herausforderung für die Politik geworden. Das Energierecht ist aber eng verknüpft mit dem Klimaschutz, denn große Klimabelastungen resultieren weltweit aus der Energieerzeugung durch fossile Energieträger. Das klassische Energiewirtschaftsrecht hat sich so zu einem Energieumweltrecht gewandelt. Für die Neubearbeitung ist deshalb das Energieumweltrecht aufgenommen worden. Aber auch andere Rechtsbereiche werden weiter durch eine „Ökologisierung“ verändert. Die Umweltausrichtung des Gefahrstoffrechts oder der Verkehrspolitik sind nicht zu verkennen. Die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 hinterlassen ebenfalls ihre Spuren im Umweltrecht. Das Verhältnis von Wirtschafts- und Umweltpolitik steht in schwierigen Zeiten rasch auf dem Prüfstand.

Gegenüber der 2. Auflage wurde der Inhalt aktualisiert, strukturell in Teilen überarbeitet und an neueste Erkenntnisse angepasst. Die Grundkonzeption des Buches ist dabei unverändert geblieben. Die übliche Struktur umweltrechtlicher Darstellungen mit der Unterteilung in das Umweltrecht - Allgemeiner Teil und das Umweltrecht - Besonderer Teil ist beibehalten worden. Die einzelnen Abschnitte des Bandes sind – soweit wie nötig – miteinander verzahnt und erlauben so eine Verknüpfung und Rückverweisung. Ziel des

vorliegenden Werkes ist es weiterhin, die Leserinnen und Leser sicher durch den wachsenden Regelungsdschungel zu leiten. Die Lektüre der einschlägigen Vorschriften des Umweltrechts möchte ich allen Leserinnen und Lesern empfehlen, denn häufig erschließt sich ein noch junges Rechtsgebiet rasch durch die Sichtung der einschlägigen Vorschriften.

Trotz des zunehmenden Einflusses des europäischen Rechts beschränkt sich das vorliegende Werk aus Raumgründen auf die Darstellung des deutschen Umweltrechts mit europäischen Bezügen. Das europäische Umweltrecht selbst wird nur im Rahmen eines eigenen Kapitels aufgenommen. Das Literaturverzeichnis kann nicht die gesamte Fülle der umweltrechtlichen Literatur bieten, sondern soll nur eine Auswahl bieten. Im Text wird noch auf speziellere Literatur verwiesen.

Für Anregungen und Kritik bin ich nach wie vor dankbar.

Oldenburg, im Februar 2010

Ulrich Meyerholt

Inhaltsübersicht

| | | |
|-----------------------|---|-----------|
| Vorwort | 5 | |
| Abkürzungsverzeichnis | 17 | |
| 1 | Bedeutung des Umweltrechts | 21 |
| 1.1 | Situation des Umweltrechts | 21 |
| 1.2 | Stellenwert des Umweltrechts | 23 |
| 1.3 | Begriff des Umweltrechts und der Umwelt | 25 |
| 2 | Grundlagen der Rechtsordnung und die Rechtsanwendung | 27 |
| 2.1 | Bedeutung der Rechtsordnung | 27 |
| 2.2 | Gliederung der Rechtsgebiete | 28 |
| 2.3 | Gerichtszweige in der Rechtspflege | 29 |
| 2.4 | Organisation der Umweltverwaltung | 31 |
| 2.5 | Rechtsanwendung im Verwaltungsrecht | 34 |
| 3 | Umweltverfassungsrecht | 37 |
| 3.1 | Verfassung und Umweltschutz | 37 |
| 3.2 | Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20 a GG) | 41 |
| 3.2.1 | Bedeutung der Staatszielbestimmung | 41 |
| 3.2.2 | Natürliche Lebensgrundlagen | 43 |
| 3.2.3 | Tierschutz | 43 |
| 3.2.4 | Künftige Generationen | 45 |
| 3.2.5 | Entwicklung der Staatszielbestimmung | 46 |
| 3.3 | Verfassungsrechtliche Vorgaben | 46 |
| 3.4 | Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz | 47 |
| 3.5 | Umweltrelevante Verfassungsprinzipien | 52 |
| 3.5.1 | Gewaltenteilung | 52 |
| 3.5.2 | Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes | 54 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.5.3 | Verhältnismäßigkeit | 55 |
| 3.6 | Rechtsquellen im Umweltrecht | 56 |
| 4 | Prinzipien des Umweltrechts | 61 |
| 4.1 | Bedeutung der Prinzipien des Umweltrechts | 61 |
| 4.2 | Vorsorgeprinzip | 63 |
| 4.3 | Verursacherprinzip | 65 |
| 4.4 | Kooperationsprinzip | 67 |
| 4.5 | Nachbarprinzipien | 68 |
| 5 | Instrumente im Umweltrecht | 71 |
| 5.1 | Bedeutung der Instrumentendiskussion | 71 |
| 5.2 | Direkte Instrumente des Umweltrechts | 73 |
| 5.3 | Indirekte Instrumente des Umweltrechts | 75 |
| 5.3.1 | Allgemeines | 75 |
| 5.3.2 | Umweltabgaben | 77 |
| 5.3.3 | Informales Verwaltungshandeln | 81 |
| 5.3.4 | Umweltinformationen | 83 |
| 5.3.5 | Betriebsbeauftragte für Umweltschutz | 86 |
| 5.3.5.1 | Fachgesetzliche Regelung | 86 |
| 5.3.5.2 | Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz | 87 |
| 5.3.5.3 | Betriebsbeauftragte für Abfall | 88 |
| 5.3.5.4 | Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz | 89 |
| 5.3.6 | Zertifikate und Kompensationslösungen | 90 |
| 5.3.6.1 | Zertifikate im Umweltschutz | 90 |
| 5.3.6.2 | Kompensationslösungen im Umweltschutz | 92 |
| 5.3.7 | Umweltplanung | 94 |
| 5.3.7.1 | Planungsinstrumente | 94 |
| 5.3.7.2 | Systematik der Umweltplanung | 96 |
| 5.3.7.3 | Rechtsnatur der Planung | 98 |
| 5.4 | Staatliche Eigenvornahme | 100 |
| 5.5 | Neue Instrumente im Umweltrecht | 101 |
| 5.5.1 | Stellenwert | 101 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 5.5.2 | Umweltverträglichkeitsprüfung | 102 |
| 5.5.3 | Strategische Umweltprüfung | 105 |
| 5.5.4 | EMAS-Verfahren | 106 |
| 6 | Umweltprivatrecht | 111 |
| 6.1 | Gegenstand des Umweltprivatrechts | 111 |
| 6.2 | Struktur des Umwelthaftungsrechts | 113 |
| 6.3 | Schadensersatzansprüche aus §§ 823 ff. BGB | 115 |
| 6.3.1 | Haftungsvoraussetzungen | 115 |
| 6.3.2 | Schutzgesetzverletzung nach § 823 II BGB | 119 |
| 6.3.3 | Beweisprobleme | 120 |
| 6.3.4 | Kostenproblematik | 122 |
| 6.4 | Umwelthaftungsgesetz (UHG) | 124 |
| 6.5 | Sonstige umweltbezogene Gefährdungshaftungstatbestände | 125 |
| 6.6 | Privatrechtliche Abwehr- und Ausgleichsansprüche | 126 |
| 6.6.1 | Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch nach § 1004 BGB | 126 |
| 6.6.2 | Aufopferungsanspruch nach § 906 II BGB | 128 |
| 6.7 | Umweltschadensrecht | 129 |
| 7 | Umweltstrafrecht | 133 |
| 7.1 | Bedeutung des Umweltstrafrechts | 133 |
| 7.2 | Deliktsstruktur | 136 |
| 7.3 | Einzelne Umweltstraftatbestände | 137 |
| 7.3.1 | Umweltgefährdende Abfallbeseitigung, § 326 StGB | 137 |
| 7.3.2 | Gewässerverunreinigung, § 324 StGB | 138 |
| 7.3.3 | Bodenverunreinigung, § 324 a StGB | 139 |
| 7.3.4 | Luftverunreinigung, § 325 StGB | 140 |
| 7.4 | Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts | 141 |
| 7.5 | Straftatbestände des allgemeinen Strafrechts | 142 |
| 8 | Rechtsschutzfragen im öffentlichen Umweltrecht | 143 |
| 8.1 | Entwicklung und Struktur | 143 |
| 8.2 | Verwaltungsverfahren | 145 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 8.2.1 | Widerspruchsverfahren | 145 |
| 8.2.2 | Planfeststellungsverfahren | 147 |
| 8.2.2.1 | Bedeutung der Planfeststellung im Umweltrecht | 147 |
| 8.2.2.2 | Struktur der Planfeststellung | 148 |
| 8.2.2.3 | Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren | 149 |
| 8.2.2.4 | Voraussetzungen für eine rechtmäßige Planfeststellung | 151 |
| 8.2.2.5 | Präklusion | 153 |
| 8.2.2.6 | Verbandsbeteiligung | 154 |
| 8.3 | Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten | 155 |
| 8.4 | Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes | 157 |
| 8.4.1 | Klagearten im Umweltverwaltungsrecht | 157 |
| 8.4.2 | Klagebefugnis | 159 |
| 8.4.3 | Klagebefugnis für anerkannte Vereinigungen | 161 |
| 8.4.4 | Begründetheit im Verwaltungsprozess | 162 |
| 8.4.4.1 | Verwaltungsgerichtliche Entscheidungsfindung | 162 |
| 8.4.4.2 | Der vorläufige Rechtsschutz | 165 |
| 9 | Umwelteleuroparecht | 167 |
| 9.1 | Europäische Umweltpolitik | 167 |
| 9.2 | Grundlagen des europäischen Umweltrechts | 169 |
| 9.2.1 | Entwicklung der EU | 169 |
| 9.2.2 | Grundstrukturen der EU | 171 |
| 9.2.3 | Entwicklung des Umweltrechts | 175 |
| 9.3 | Handlungsformen des europäischen Rechts | 176 |
| 9.4 | Kompetenzgrundlagen für eine europäische Umweltpolitik | 179 |
| 9.5 | Prinzipien und Ziele der europäischen Umweltpolitik | 181 |
| 9.6 | Umweltrechtliches Instrumentarium | 185 |
| 9.6.1 | Rechtliche Rahmenbedingungen des europäischen Rechts | 185 |
| 9.6.2 | Direkte Instrumente des europäischen Umweltrechts | 185 |
| 9.6.3 | Indirekte Instrumente des europäischen Umweltrechts | 186 |
| 9.6.3.1 | Wirkungsweise indirekter Steuerungsinstrumente | 186 |
| 9.6.3.2 | Abgabenlösungen | 186 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 9.6.3.3 | Information | 187 |
| 9.6.3.4 | Zertifikate und Kompensationslösungen | 188 |
| 9.6.3.5 | Umweltplanung | 190 |
| 9.7 | Durchsetzungsmechanismen des europäischen Rechts | 192 |
| 9.7.1 | Vorrang des europäischen Rechts | 192 |
| 9.7.2 | Direktwirkung von Richtlinien | 192 |
| 9.7.3 | Europarechtskonforme Auslegung | 193 |
| 9.7.4 | Rechtsschutzverfahren | 194 |
| 9.7.5 | Staatshaftung | 196 |
| 9.8 | Verhältnis des europäischen Umweltrechts zu den europäischen Grundfreiheiten | 197 |
| 9.9 | Inhaltliche Schwerpunkte des europäischen Umweltrechts | 197 |
| 10 | Umweltvölkerrecht | 205 |
| 10.1 | Gegenstand des Umweltvölkerrechts | 205 |
| 10.2 | Rechtsquellen des Völkerrechts | 208 |
| 10.3 | Entwicklung des Umweltvölkerrechts | 211 |
| 10.4 | Ausprägungen eines Umweltvölkerrechts | 213 |
| 10.5 | Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) | 215 |
| 10.6 | Exkurs: Gewässerschutz als Ursprung des Umweltvölkerrechts | 217 |
| 11 | Immissionsschutzrecht | 223 |
| 11.1 | Einführung in das Immissionsschutzrecht | 223 |
| 11.1.1 | Öffentlich-rechtliches Immissionsschutzrecht | 223 |
| 11.1.2 | Internationale und europäische Einbindung | 226 |
| 11.1.3 | Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzrechts | 229 |
| 11.1.4 | Geltungsbereich des BImSchG | 231 |
| 11.1.5 | Gesetzeszweck | 232 |
| 11.1.6 | Grundbegriffe | 234 |
| 11.2 | Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen | 235 |
| 11.2.1 | Genehmigungsbedürftige Anlagen | 235 |
| 11.2.2 | Genehmigung nach § 6 BImSchG | 237 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 11.2.3 | Grundpflichten nach § 5 BImSchG | 241 |
| 11.3 | Genehmigungsverfahren | 244 |
| 11.3.1 | Förmliches Genehmigungsverfahren | 244 |
| 11.3.2 | Präklusion | 249 |
| 11.3.3 | Vereinfachtes Verfahren | 250 |
| 11.3.4 | Bestandsschutz | 250 |
| 11.3.5 | Nebenbestimmungen zur Genehmigung | 251 |
| 11.3.6 | Vollzugsdefizite im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren | 253 |
| 11.4 | Behördliches Eingriffs- und Überwachungsinstrumentarium | 254 |
| 11.4.1 | Instrumentarium der Gefahrenabwehr | 254 |
| 11.4.2 | Nachträgliche Anordnungen, § 17 | 255 |
| 11.4.3 | Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20 | 256 |
| 11.4.4 | Widerruf der Genehmigung, § 21 | 257 |
| 11.4.5 | Behördliche Überwachung | 257 |
| 11.5 | Betriebliche Eigenüberwachung | 258 |
| 11.6 | Rechtsschutz | 260 |
| 11.7 | Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen | 262 |
| 11.8 | Verkehrsbezogener Immissionsschutz | 263 |
| 11.9 | Gebietsbezogener Immissionsschutz | 264 |
| 12 | Wasserrecht | 267 |
| 12.1 | Einführung in das Wasserrecht | 267 |
| 12.2 | Strukturen des Wasserrechts | 269 |
| 12.3 | Europäisches Wasserrecht | 273 |
| 12.4 | Wasserhaushaltsgesetz | 275 |
| 12.4.1 | Anwendungsbereich des WHG | 275 |
| 12.4.2 | Wasserrechtliche Nutzungsordnung | 276 |
| 12.5 | Instrumente des Wasserrechts | 278 |
| 12.5.1 | Ordnungsrechtliche Instrumente | 278 |
| 12.5.2 | Planungsrechtliche Instrumente | 280 |
| 12.5.3 | Abgabenrechtliche Instrumente | 282 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 12.5.3.1 | Abwasserabgabe | 282 |
| 12.5.3.2 | Wasserpfennig | 284 |
| 12.6 | Abwasserrecht | 285 |
| 12.7 | Betrieblicher Umweltschutz | 287 |
| 12.8 | Haftung für Gewässerverunreinigung | 289 |
| 13 | Bodenschutzrecht | 293 |
| 13.1 | Einführung in das Bodenschutzrecht | 293 |
| 13.2 | Entwicklung des Bodenschutzrechts | 296 |
| 13.2.1 | Rechtsgebiet Bodenschutzrecht | 296 |
| 13.2.2 | Bodenschutz nach der Föderalismusreform | 298 |
| 13.3 | Aufbau des Bodenschutzgesetzes | 299 |
| 13.4 | Instrumente des Bodenschutzgesetzes | 300 |
| 13.4.1 | Bodenschutzrechtliche Pflichten (§§ 4, 7 BBodSchG) | 300 |
| 13.4.2 | Pflicht zur Entsiegelung | 304 |
| 13.4.3 | Planungsrechtliche Instrumente des Bodenschutzes | 304 |
| 13.4.4 | Bodeninformationssysteme | 304 |
| 13.5 | Sanierung von Altlasten | 305 |
| 13.5.1 | Bedeutung der Altlastenproblematik | 305 |
| 13.5.2 | Instrumente der Altlastensanierung | 306 |
| 13.6 | Rechtsschutz und Bodenschutz | 307 |
| 14 | Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht | 309 |
| 14.1 | Einführung in das Recht der Abfallwirtschaft | 309 |
| 14.2 | Strukturen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts | 311 |
| 14.3 | Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts | 314 |
| 14.3.1 | Vorrang des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes | 314 |
| 14.3.2 | Abfallbegriff und europäisches Recht | 315 |
| 14.3.3 | Gefährliche Abfälle | 320 |
| 14.3.4 | Abfallgemische | 320 |
| 14.4 | Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft | 321 |
| 14.4.1 | Zielhierarchie der Abfallwirtschaft | 321 |
| 14.4.2 | Vermeidung/Verwertung/Beseitigung | 321 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 14.4.3 | Produktverantwortung | 325 |
| 14.5 | Entsorgungsordnung | 327 |
| 14.5.1 | Die Pflichten der Abfallerzeuger | 327 |
| 14.5.2 | Entsorgungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und behördliche Überwachung | 329 |
| 14.5.3 | Privatisierung | 330 |
| 14.6 | Kommunale Abfallwirtschaftsinitiativen | 332 |
| 14.7 | Betriebliche Abfallwirtschaft | 334 |
| 14.7.1 | Eigenverantwortung der Betriebe | 334 |
| 14.7.2 | EMAS-Verfahren | 335 |
| 14.7.3 | Betriebsbeauftragter für Abfall | 336 |
| 14.7.4 | Pflichten zur umweltschutzsichernden Betriebsorganisation | 337 |
| 15 | Naturschutzrecht | 339 |
| 15.1 | Einführung in das Naturschutzrecht | 339 |
| 15.2 | Internationale und europäische Einbindung | 341 |
| 15.2.1 | Völkerrecht | 341 |
| 15.2.2 | Europarecht | 343 |
| 15.3 | Strukturen des Naturschutzrechts | 346 |
| 15.4 | Organisation des Naturschutzes | 346 |
| 15.5 | Bundesnaturschutzgesetz | 350 |
| 15.5.1 | Struktur des Gesetzes | 350 |
| 15.5.2 | Ziele und Grundsätze | 351 |
| 15.5.3 | Instrumente des BNatSchG | 352 |
| 15.5.3.1 | Landschaftsplanung, §§ 8 ff. BNatSchG | 352 |
| 15.5.3.2 | Umweltbeobachtung, § 6 BNatSchG | 355 |
| 15.5.3.3 | Eingriffsregelung, §§ 13 ff. BNatSchG | 355 |
| 15.5.3.4 | Schutzgebietsausweisung, §§ 20 ff. BNatSchG | 360 |
| 15.5.3.5 | Vertragsnaturschutz | 366 |
| 15.5.3.6 | Artenschutzrecht | 367 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 16 | Gefahrstoffrecht | 371 |
| 16.1 | Einführung in das Gefahrstoffrecht | 371 |
| 16.2 | Chemikaliengesetz | 374 |
| 16.2.1 | Regelungssystematik des Chemikaliengesetzes | 374 |
| 16.2.2 | Instrumente des Chemikalienrechts | 375 |
| 16.3 | Biozide | 376 |
| 16.4 | REACH | 377 |
| 17 | Energieumweltrecht | 379 |
| 17.1 | Einführung in das Energieumweltrecht | 379 |
| 17.2 | Internationale und europäische Einbindung des Energie- wirtschaftsrechts | 382 |
| 17.2.1 | Internationales Energiewirtschaftsrecht | 382 |
| 17.2.2 | Europäisches Energiewirtschaftsrecht | 382 |
| 17.2.3 | Deutsches Recht | 384 |
| 17.3 | Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) | 385 |
| 17.3.1 | Ziele des EnWG | 385 |
| 17.3.2 | Instrumente des EnWG | 386 |
| 17.4 | Erneuerbare Energien-Gesetz | 387 |
| 17.5 | Kraft-Wärme-Kopplung | 389 |
| | Glossar zum Umweltrecht | 391 |
| | Literaturverzeichnis | 403 |
| | Abbildungsverzeichnis | 417 |
| | Bildverzeichnis | 419 |
| | Stichwortverzeichnis | 421 |

Abkürzungsverzeichnis:

| | |
|------------|---|
| AbfallIRRL | Abfallrahmenrichtlinie |
| ABIEG | Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften |
| AbwAG | Abwasserabgabengesetz |
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union |
| AJIL | American Journal of International Law |
| ArbGG | Arbeitsgerichtsgesetz |
| AT | Allgemeiner Teil |
| AtomG | Atomgesetz |
| BauGB | Baugesetzbuch |
| BayVBl | Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| BB | Betriebs-Berater (Zeitschrift) |
| BBodSchG | Bundesbodenschutzgesetz |
| BfN | Bundesamt für Naturschutz |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BGH | Bundesgerichtshof |
| BGHZ | Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen |
| BImSchG | Bundes-Immissionsschutzgesetz |
| BImSchVO | Verordnung zum BImSchG |
| BMU | Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Landschaftspflege |
| BNatSchG | Bundesnaturschutzgesetz |
| BT | Besonderer Teil |
| BT-Drs. | Bundestagsdrucksache |
| BUI5 | Betriebliche Umweltinformationssysteme |
| BVerfG | Bundesverfassungsgericht |
| BVerwG | Bundesverwaltungsgericht |
| BVerfGE | Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts |
| BVerwGE | Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts |
| CBD | Convention on Biological Diversity |
| CCS | Carbon Dioxide Capture and Storage |
| DEHSt | Deutsche Emissionshandelsstelle |
| DÖD | Der Öffentliche Dienst (Zeitschrift) |
| DÖV | Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift) |
| DRiZ | Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift) |
| DSD | Duales System Deutschland |

| | |
|-----------|---|
| DStR | Deutsches Steuerrecht (Zeitschrift) |
| DVBl | Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift) |
| EAG Bau | Europarechtsanpassungsgesetz Bau |
| ECHA | Europäische Agentur für chemische Stoffe |
| ECT | Energy Charter Treaty |
| EEG | Erneuerbare- Energien-Gesetz |
| EEWärmeG | Erneuerbare- Energien-WärmeG |
| EGMR | Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Straßburg) |
| EMAS | Eco Management and Audit Scheme |
| EMGH | Europäischer Menschenrechtsgerichtshof |
| EMRK | Europäische Menschenrechtskonvention |
| EnEG | Energieeinsparungsgesetz |
| EnWG | Energiewirtschaftsgesetz |
| EuG | Gericht erster Instanz |
| EuGH | Europäischer Gerichtshof |
| EuGRZ | Europäische Grundrechte Zeitschrift (Zeitschrift) |
| EuR | Europarecht (Zeitschrift) |
| EurUP | Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift) |
| EUV | Vertrag über die Europäische Union |
| EuZW | Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift) |
| EWS | Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht (Zeitschrift) |
| FStrG | Bundesfernstraßengesetz |
| GefStoffV | Verordnung über gefährliche Stoffe |
| GenTG | Gentechnikgesetz |
| GRC | Grundrechtecharta |
| GVBl. | Gesetz- und Verordnungsblatt |
| GVG | Gerichtsverfassungsgesetz |
| HdUR | Handwörterbuch des Umweltrechts |
| HWC | Hazardous Waste Catalogue |
| HWRI | Hochwasserrichtlinie |
| IEA | Internationale Energieagentur |
| IGH | Internationaler Gerichtshof |
| ILM | International Legal Materials |
| IPCC | Intergovernmental Panel on Climate Change |
| IPPC | Integrated pollution prevention and control |
| IVU-RL | Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung |
| JA | Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift) |
| JURA | Juristische Ausbildung (Zeitschrift) |

| | |
|------------|--|
| JuS | Juristische Schulung (Zeitschrift) |
| JZ | Juristenzeitung (Zeitschrift) |
| KAG | Kommunalabgabengesetz |
| KritJ | Kritische Justiz (Zeitschrift) |
| KritV | Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (Zeitschrift) |
| KrW./AbfG | Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz |
| LAGA | Länderarbeitsgemeinschaft Abfall |
| LAWA | Länderarbeitsgemeinschaft Wasser |
| LBSlg. | Loseblattsammlung |
| LG | Landgericht |
| LKV | Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift) |
| MAK | maximale Arbeitsplatzkonzentration |
| m.w.N. | mit weiteren Nachweisen |
| Nds. GVBl. | Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt |
| NdsVBl. | Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift) |
| NGefAG | Niedersächsisches Gefahrenabwehrgesetz |
| NGO | Non-Governmental Organization |
| NJW | Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift) |
| NLWKN | Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz |
| NNatSchG | Niedersächsisches Naturschutzgesetz |
| NRO | Nichtregierungsorganisation |
| NSOG | Nds. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung |
| NuR | Natur und Recht (Zeitschrift) |
| NUVPG | Nds. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung |
| NVwZ | Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift) |
| NWG | Niedersächsisches Wassergesetz |
| OVG | Oberverwaltungsgericht |
| OWiG | Gesetz über Ordnungswidrigkeiten |
| PEEREA | Protokoll zur Energieeffizienz v. 1994 |
| RdE | Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift) |
| REACH | Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals |
| RGU | Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt |
| RIAA | Reports of International Arbitral Awards/Berichte der Internationalen Schiedsgerichtsbarkeit |
| RIW | Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift) |
| ROG | Raumordnungsgesetz |
| RVG | Rechtsanwaltsvergütungsgesetz |
| SEA | Strategic Environmental Assessment |

| | |
|---------|---|
| Sp. | Spalte |
| SRÜ | Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen |
| StGB | Strafgesetzbuch |
| SUP | Strategische Umweltprüfung |
| TEHG | Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz |
| UBA | Umweltbundesamt |
| UGB | Umweltgesetzbuch |
| UIG | Umweltinformationsgesetz |
| UN/ECE | United Nations Economic Commission for Europe |
| UNEP | United Nations Environment Programme |
| UP | Umweltprüfung |
| UPR | Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift) |
| USchadG | Umweltschadensgesetz |
| UVPG | Gesetz üb. d. Umweltverträglichkeitsprüfung |
| VBIBW | Verwaltungsblätter Baden-Württemberg (Zeitschrift) |
| VG | Verwaltungsgericht |
| VGH | Verwaltungsgerichtshof |
| VR | Verwaltungsrundschau (Zeitschrift) |
| VwGO | Verwaltungsgerichtsordnung |
| VwVfG | Verwaltungsverfahrensgesetz |
| WiSt | Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift) |
| WHG | Wasserhaushaltsgesetz |
| WMO | World Meteorological Organization |
| WRRL | Wasserrahmenrichtlinie |
| WSSD | World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 2002 |
| WZB | Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung |
| ZAU | Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (Zeitschrift) |
| ZfE | Zeitschrift für Energiewirtschaft (Zeitschrift) |
| ZfU | Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht (Zeitschrift) |
| ZfW | Zeitschrift für Wasserrecht (Zeitschrift) |
| ZG | Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift) |
| ZRP | Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift) |
| ZuG | Zuteilungsgesetz |
| ZUR | Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift) |
| ZuV | Zuteilungsverordnung |

1 Bedeutung des Umweltrechts

1.1 Situation des Umweltrechts

Der Schutz der Umwelt steht nach wie vor (2010) auf der politischen Tagesordnung in Deutschland. Gerade die Thematik des Klimaschutzes ist nun von der Politik aufgegriffen worden und wird als Thema die Finanz- und Wirtschaftskrise überdauern. Gleichzeitig hat in der Bevölkerung das individuelle Interesse für den Schutz der Umwelt angesichts komplexer globaler Verflechtungen abgenommen. Der weltweite Klimawandel ist zwar in das öffentliche Bewusstsein vorgedrungen, das persönliche Engagement hat sich aber in den individuellen Bereich verlagert. Der Staat wird wieder stärker gefordert, nachdem sich die Schwächen der Privatisierungsinitiativen gezeigt haben¹. Die Auswirkungen der Krise auf die Umweltpolitik sind jedoch noch nicht absehbar. Der Umgang mit dem Zertifikatehandel auf der Ebene der Union in der Krise lässt jedoch befürchten, dass der marktgesteuerte Umweltschutz als dispositive Größe angesehen wird².

Nach Jahrzehnten der Ausdifferenzierung eines eigenständigen Umweltrechts werden neue Anstöße für das deutsche Umweltrecht zu erwarten sein. Das Umweltrecht hat sich in der Gesellschaft etabliert und weiterentwickelt. War es noch vor wenigen Jahren ein Instrument zur rechtsstaatlichen Kontrolle von Emissionen und punktuellen Belastungen, so hat es sich inzwischen enorm ausgedehnt und stellt nun ein facettenreiches, politisches Anwendungsfeld dar, das sich vom regulativen Ansatz weit entfernt hat. Ganz neue Handlungsfelder wie Klimaschutz oder Umweltinformationen sind entstanden, die entweder ganz neue Regelungsfelder geschaffen oder klassische Politikbereiche ökologisch „aufgerüstet“ haben. Zum „großen Wurf“ des Umweltgesetzbuches (UGB) hat es dabei in den vergangenen Jahren nicht gereicht, vielmehr wird das deutsche Umweltrecht unter dem Einfluss des europäischen Rechts weiter an Umfang zunehmen. In den vergangenen 30 Jahren ist der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen auch im internationalen Recht eine anerkannte Aufgabe geworden. Die Globalisierung der Umweltpolitik hat sich damit deutlich verstärkt.

1 Vgl. Knauff, Gewährleistungsstaatlichkeit in Krisenzeiten: Der Gewährleistungsstaat in der Krise?, in: DÖV 2009, S. 581 ff.

2 Vgl. Fisahn, Europäische Union in der Legitimationskrise, in: KJ 2009, S. 104 ff. (S. 110 f.).

Neben Krisen und Gefahren sind auch Erfolge im Umweltschutz durch Umweltrecht zu verzeichnen. Der Schutz der Ozonschicht durch Umweltvölkerrecht oder die nachhaltige Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen stehen dabei für eine Verbesserung des Lebensraums für Menschen. In der Umweltpolitik auf nationaler und auf internationaler Ebene hat sich unter dem Einfluss des Leitbildes der nachhaltigen Entwicklung weitgehend die Einsicht durchgesetzt, dass der gewissenhafte Umgang mit natürlichen Ressourcen ein Leitbild sein kann, um auch zukünftigen Generationen einen Lebensraum zu erhalten.

Die Europäische Union treibt weiterhin die Rechtsentwicklung im Umweltschutz voran. Die Erkenntnis, dass Umweltbelastungen an den Grenzen der Mitgliedstaaten nicht halt machen, hat mittlerweile eine gemeinsame europäische Verantwortung für die Umwelt geschaffen. Umweltkatastrophen der Vergangenheit waren Grund für ein europäisches Umweltrecht, das speziell Unternehmen und Betriebe in die Verantwortung nimmt. Neue, weit reichende umweltrelevante Normen wie die REACH-Verordnung oder das europäische Naturschutzrecht können einen europaweiten Umweltschutz gewährleisten, der die vorherrschende industrielle Lebensweise mit der Gefahr von schleichenden Summationsschäden zu einem Ausgleich mit Umweltschutzziele führen kann. Das europäische Engagement für den Umweltschutz steht aber immer unter den Vorbehalt der europäischen demokratischen Legitimität. Unter dem Einfluss der Finanz- und Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 oder des zunächst gescheiterten Lissabon-Prozesses stellt sich schnell die Frage nach der umweltpolitischen Krisenfestigkeit der Union.

Für das Verständnis von Umweltpolitik sind Kenntnisse des Umweltrechts daher unverzichtbar. Prinzipien und Instrumente – also der Kernbereich des allgemeinen Umweltrechts – spielen schon in der Tagespolitik eine Rolle. Für Unternehmen und Organisationen stellt das Umweltrecht einen wesentlichen Teil des aktuellen Normenbestandes dar. Der Zugang zum Umweltrecht wird aber durch seinen Querschnittscharakter³ erschwert. Umweltrelevante Regelungen sind über die gesamte Rechtsordnung verteilt. Das Umweltrecht stellt kein abgeschlossenes Rechtsgebiet dar, sondern überspringt die herkömmlichen Begrenzungen, so dass die Inhalte nicht übereinstimmend und konzipiert beschrieben werden können. Auch Art. 20 a GG (Staatszielbestimmung Umweltschutz) trägt letztlich nicht zur Konturierung des Rechtsgebiets "Umweltrecht" bei.

3 Vgl. auch Art. 11 AEUV.

1.2 Stellenwert des Umweltrechts

Seit der Verabschiedung des Umweltprogramms der Bundesregierung⁴ aus dem Jahre 1971 ist die Bedeutung und der Bestand des Umweltrechts stetig gestiegen. Entgegen allen Ansätzen zur Deregulierung und Privatisierung ist gerade hier die Zahl der Vorschriften – nicht zuletzt durch die Tätigkeit der Europäischen Union – mittlerweile auch für Experten nicht mehr überschaubar. Gleichzeitig vollzieht sich aber offenbar in der Bundesrepublik ein deutlicher Wandel: Das Umweltthema hat sich in der gesellschaftlichen Diskussion von der individuellen auf die staatliche Ebene verlagert. Nicht zuletzt globale Umweltthemen sind nur noch völkervertraglich regulierbar und entziehen sich dem Einzelnen, trotzdem nimmt der Umfang umweltbezogener Regulierung deutlich zu.

Das Umweltrecht als eine Handlungsebene des Umweltschutzes hat sich fest etabliert. Im Zusammenspiel mit Umweltpolitik und Umweltökonomie entstehen hier praktikable Konzepte, wie zum Beispiel der Emissionshandel in Europa. Das Umweltrecht als ein bedeutender Parameter muss jedoch bei umweltschutzbezogenen Konzepten berücksichtigt werden, um das Funktionieren und die Durchsetzbarkeit von Umweltschutzmaßnahmen in der Praxis zu gewährleisten. Die Steuerung von Marktmechanismen durch Instrumente der Umweltpolitik muss stets den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechen, um am Markt durchsetzbar zu bleiben. Das Umweltrecht war schon immer Schrittmacher für neue Instrumente; marktökonomische Modelle müssen aber auch praktikabel bleiben. So zeigen sich zur Zeit (2010) Zweifel am marktgesteuerten Umweltschutz, der gerade durch die Union in vielfältiger Weise etabliert wurde.

Der gesellschaftliche Stellenwert des Umweltrechts hat sich aber verstetigt, denn auch als Konfliktregelungsmechanismus ist das Umweltrecht unverzichtbar. Ohne eine Umweltnutzung kann ein Industriestandort nicht bestehen, die Grenzen der ökologischen Belastbarkeit müssen aber durch die Handlungsebenen des Umweltschutzes gesetzt und durchgesetzt werden, denn die Umweltbelastungen durch den Menschen stehen in den Industriestaaten im Vordergrund.

In Deutschland hat der Gesetzgeber Maßnahmen zum Umweltschutz ergriffen; Handlungsbedarf besteht aber nach wie vor. Leider sind nationale Maßnahmen allein kein gangbarer Weg im Umgang mit Problemen wie Klima-

4 Vgl. Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drs. VI/2710, dazu Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 6 ff.

veränderung oder Gewässergefährdung. Der Umgang mit dem Umweltschutz bleibt eine Schlüsselfrage für unsere Industriegesellschaft und wird sich zu einem Wettbewerbsvorteil wandeln lassen. Zwar ist die Umwandlung von industriellen Produktionsweisen in eine Kreislaufwirtschaft unmöglich, aber eine Begrenzung der Umweltschäden stellt eine ökonomisch attraktive Alternative dar.



Bild 1: Ökologie-Centrum, Oldenburg

Der Weg des Umweltrechts ist aber auch vom Stellenwert im deutschen Rechtssystem abhängig. Die Ziele der Umweltgesetze stehen häufig in Konkurrenz mit anderen, gesetzlich verankerten Zielen. Das Planungsrecht ist ein Beispiel für diese Zielkonflikte⁵. In diesen Abwägungsprozessen dominiert durchaus nicht nur der Umweltschutz, sondern im Konflikt mit anderen Zielen – auch wirtschaftlicher Art – wird der Planungsträger häufig genug anderen Zielen den Vorrang einräumen müssen. Die umweltrechtsimmanenten Zielkataloge sind also im Zusammenhang mit anderen, konkurrierenden Rechtsgebieten und Zielen, zu sehen. Erst im Zusammenspiel mit anderen Fachgesetzen ergeben sich hier konkrete Aussagen zu Umweltschutzzielen. Der Stellenwert des zersplitterten Umweltrechts in Deutschland ist deshalb zu relativieren.

5 Vgl. Reh binder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 123 ff.

1.3 Begriff des Umweltrechts und der Umwelt

Der Begriff des Umweltrechts selbst ist nicht definiert oder festgelegt, daher schwanken auch die Aussagen zu Bestand und Umfang des Umweltrechts. Im europäischen Recht lassen sich ebenfalls keine direkten Festlegungen für das Umweltrecht finden. Der Schutz der Umwelt hat in Deutschland den Rang einer Staatszielbestimmung in Art. 20 a GG erhalten, so dass der Gesetzgeber entsprechend viele Vorschriften erlässt, die mal mehr oder weniger die Umwelt betühren. In dieser Masse umweltrelevanter Vorschriften besteht jedoch ein Bereich, der als Umweltrecht i.e.S. (Umweltrecht im engeren Sinne) bezeichnet wird, weil der Kreis dieser Vorschriften derartig umweltbezogen ist, dass dieser Umweltbezug dominiert. Zu diesem Bereich zählen sicherlich die klassischen Regelungsfelder des Umweltrechts „Besonderer Teil“ und spezifische allgemeine Fragestellungen, die den Bereich des Umweltrechts „Allgemeiner Teil“ ausfüllen.

Der Umweltbezug des Umweltrechts wirft natürlich die Frage nach dem richtigen Umweltbegriff auf. Was als Umwelt geschützt wird, lässt sich aber aus juristischer Sicht nicht eindeutig festlegen, so dass weite und enge Umweltbegriffe bestehen. Lange Zeit war das Umweltrecht durch einen restriktiven Umweltbegriff beherrscht, der die Umwelt des Menschen zum Ziel hatte. Die Auseinandersetzung zwischen einem anthropozentrischen und einem ökozentrischen Umweltbegriff ist nicht eindeutig zu entscheiden, da zum Beispiel Art. 20 a GG auch die Tiere um ihrer selbst willen schützt. Ökozentrische Ansätze sind deshalb zu erkennen, aber in der Praxis dominiert ein eher restriktiver Umweltbegriff⁶. Die Diskussion um den ökozentrischen Umweltschutz ist eng verbunden mit der Anerkennung sog. Eigenrechte der Natur. Der Blick auf das bestehende Rechtsschutzsystem zeigt allerdings, dass Eigenrechte der Natur direkt nicht vor den Gerichten durchzusetzen sind. Selbst neuere Rechtsschutzgesetze im Umweltrecht, wie das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aus dem Jahre 2006, anerkennen keine Eigenrechte der Natur, sondern konstruieren eine Prozessvertretung über Vereinigungen, die diese Rechte geltend machen müssen⁷.

6 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 39 f., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 10 f., Peters, Umweltrecht, 2005, S. 2 ff., Welwarsky, Einführung in das Verwaltungsrecht 3, 2006, S. 7.

7 Vgl. § 2 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes: Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG vom 07.12.2006, BGBl. I S. 2816.

Einen juristischen Umweltbegriff, der allgemeine Anerkennung findet, gibt es deshalb weder im deutschen noch im europäischen Recht. Als normativer Ansatz mag noch § 2 I UVPG dienen, der für das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung einen weiten Umweltbegriff umreißt. Deutlich wird aber, dass damit auch die vom Menschen gestaltete Umwelt gemeint ist.

Das europäische Recht hat aber in den letzten Jahren den Umweltbegriff verändert, denn es legt zumeist einen eher weiten Umweltbegriff zugrunde, der auch Kultur- und Sachgüter, die Landschaft oder das Klima mit umfasst. Gerade das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung hat schon früh diese Erweiterung eingeführt. Der Gedanke der Berücksichtigung von Wechselwirkungen hat hier ebenfalls seinen Ursprung und fordert die Berücksichtigung der Beziehungen zwischen den geschützten Einzelgütern. Traditionell wird das deutsche Umweltrecht von dem Gedanken einer einzelmedialen Ausrichtung beherrscht. Der übermäßige Schutz eines Umweltmediums zu Lasten eines anderen kann aber aus einer Gesamtsicht heraus nur nachteilig sein. Der europäische Ansatz der Berücksichtigung von Wechselwirkungen ist daher wichtig, bereitet aber bis heute Schwierigkeiten in der Umsetzung innerhalb des deutschen, eher medial ausgerichteten Umweltrechtssystems.

Der Grundsatz der Nachhaltigkeit fügt noch eine weitere Facette hinzu, denn ein nachhaltiger Umweltschutz muss sich auch mit der Schonung der nicht erneuerbaren Rohstoffe beschäftigen und in eine Analyse des Schutzbereichs integrieren⁸. Der Umweltbegriff wandelt sich deshalb stetig weiter, aber die Diskussion über einen nachhaltig betriebenen Umweltschutz wird eher die Ausrichtung auf einen anthropozentrisch ausgerichteten Umweltschutz verstärken.

Das Umweltrecht als typisches Querschnittsrecht zum Schutz der Umwelt hat daher einen kohärenten Charakter⁹. Qualitativ gesehen lassen sich zunehmend verfassungsrechtliche Umweltschutzverbürgungen feststellen. Neuere Entwicklungen, wie die Betonung der Umwelt als Bestandteil der Privatsphäre durch den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) öffnen hier neue umweltpolitische Perspektiven.

8 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 37.

9 Vgl. Breuer, Umweltschutzrecht, in: Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2008, S. 616.

2 Grundlagen der Rechtsordnung und die Rechtsanwendung

2.1 Bedeutung der Rechtsordnung

Die heutige Bedeutung des Umweltrechts erklärt sich nicht zuletzt aus den vielfältigen Bedrohungen der menschlichen Lebensgrundlagen, die durch den Einzelnen nicht mehr zu beherrschen sind. Das Umweltrecht selbst ist aber nur ein Teil unserer Rechtsordnung, die wiederum Teil der Sozialordnung ist, die mit anderen zwischenmenschlichen Bezugssystemen verknüpft ist. Eine lediglich isolierte Betrachtung des Regelungssystems Rechtsordnung ist daher nicht ausreichend. Der gesellschaftliche Stellenwert der Rechtsordnung, die auch das Umweltrecht umfasst, ist nicht zu unterschätzen. Die Bedeutung der Rechtsordnung liegt zum Beispiel in der Möglichkeit, Rechtspositionen (z. B. Geldforderungen) zwangsweise durchzusetzen und einzufordern. Eine Möglichkeit, die in der Praxis nicht in allen europäischen Staaten ohne weiteres gegeben ist und daher für die wirtschaftliche Existenzsicherung essentiell ist. Um dieses zu erreichen, bedient sich der Staat entsprechender Einrichtungen, die mit den Mitteln der Rechtspflege dem Gerechtigkeitsethos zur Durchsetzung verhelfen sollen. Soweit der Staat und seine Umweltverwaltung die Aufgabe Umweltschutz wahrnehmen, können auch Interessenkollisionen entstehen. Bei großflächigen Infrastrukturvorhaben ist ja einerseits der Staat Planungsträger und auf der anderen Seite sollen seine Umweltfachbehörden die Aufgabe Umweltschutz in der Planung wahrnehmen. Auch die Privatisierung staatlicher Aufgabenfelder (z. B. kommunale Abwasserbeseitigung etc.) führt zu einer Bindungsreduktion.

Die Privatisierung staatlicher Tätigkeit ist ein Trend der 90-er Jahre. Prinzipiell kann fast jede staatliche Tätigkeit von Privaten durchgeführt werden, selbst die Normsetzung, wie die Standesregeln in Berufsverbänden zeigen. Allerdings führte die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 zu einer Renaissance staatlicher Aufgabenerfüllung.

Die Durchsetzung des Umweltrechts ist in seiner Effektivität daher von der Existenz und der Funktionsfähigkeit der allgemeinen rechtlichen Institutionen abhängig. Es ist allerdings nicht nur isoliert zu betrachten. Das Umweltrecht gehört neben der Umweltpolitik und der Umweltökonomie zu den zentralen Handlungsfeldern des Umweltschutzes in der Bundesrepublik.

2.2 Gliederung der Rechtsgebiete

Das Umweltrecht als sog. Querschnittsrecht durchzieht die gesamte Rechtsordnung der Bundesrepublik und folgt keinen speziellen Zuweisungen, daher ist dem Umweltrecht in den allgemeinen Rechtsgebieten nachzuspüren. Die zentralen Hauptgebiete des Rechts mit dem umweltrechtlichen Schwerpunkt im sog. öffentlichen Recht sollen durch das folgende Schaubild deutlich gemacht werden:

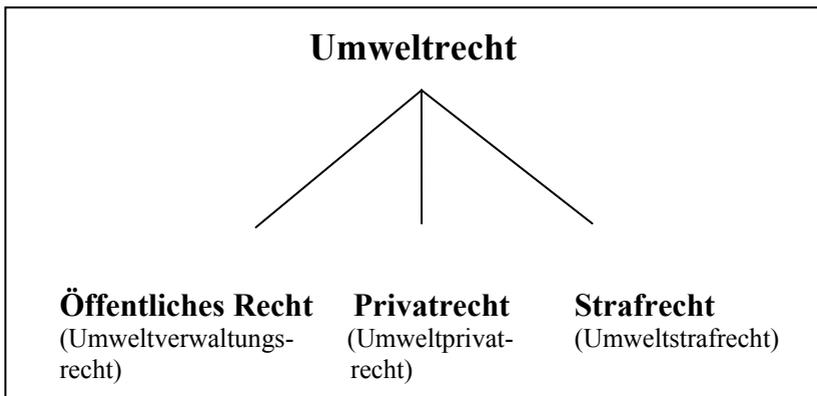


Abb. 1: Umweltrecht als Querschnittsrecht

Das deutsche Recht differenziert in erster Linie zwischen Privatrecht und Öffentlichem Recht, eine Unterscheidung, die bereits früh in unserer Rechtsordnung angelegt war. Ein eigenständiges öffentliches Recht entwickelte sich erst am Ende des Absolutismus. Diese historisch zu erklärende Trennung beherrscht auch heute noch unser Rechtssystem, dessen Wurzeln weit vor der gegenwärtigen Verfassungsgebung liegen.

- Das Privatrecht regelt die Rechtsbeziehungen zwischen den rechtsunterworfenen Bürgern und Privatrechtssubjekten (z.B. auch einer GmbH). Zentrale Kodifikation des Privatrechts ist dabei das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB).
- Das Öffentliche Recht dagegen regelt die Beziehungen des Staates und anderer Träger hoheitlicher Gewalt untereinander sowie zu einzelnen Bürgerinnen und Bürgern.

Das Privatrecht wird auch heute noch vom Prinzip der Gleichordnung und das öffentliche Recht vom Prinzip der Über- und Unterordnung beherrscht. Aus dieser Differenzierung heraus ergibt sich die Zuordnung zu den einzel-

nen Gerichtszweigen, die bei der prozessualen Durchsetzung von Ansprüchen zu berücksichtigen ist.

2.3 Gerichtszweige in der Rechtspflege

Art. 19 IV GG gewährleistet effektiven Rechtsschutz speziell gegenüber der öffentlichen Gewalt durch die Gerichte; allgemein folgt aus den Art. 20 III, 28 I, 92, 97 GG der Anspruch für Bürgerinnen und Bürger auf unabhängige Gerichte. Für die Durchsetzung von Rechtsansprüchen ist das Bestehen und Funktionieren von unabhängigen Gerichten also entscheidend.

Die Gerichte sind in verschiedenen Zweigen fachlich zusammen gefasst. Neben den großen Gerichtsbarkeiten wie Verwaltungs- oder Strafgerichtsbarkeit, gibt es noch kleinere Fachgerichtsbarkeiten wie Finanz- oder Arbeitsgerichte. Der Bürger kann aber nur in bestimmten Fällen durch die Rechtsprechung seine Ansprüche geltend machen. Es müssen sowohl prozessuale wie auch materielle Voraussetzungen erfüllt werden. Die Zugangsvoraussetzungen ergeben sich aus den jeweiligen Prozessordnungen¹⁰. Gerade im Umweltrecht besteht hier ein zentrales Problem, da nicht jedermann die Einhaltung öffentlich-rechtlicher Umweltvorschriften vor den Gerichten einklagen kann. Dafür ist neben weiteren Voraussetzungen die Unterscheidung zwischen objektivem und subjektivem Recht entscheidend.

- Unter den Begriff des objektiven Rechts fällt die Gesamtheit aller geltenden Rechtsvorschriften.
- Das subjektive Recht erfasst die dem Einzelnen verliehenen Befugnisse, von einem Anderen ein Tun, Dulden oder Unterlassen zu verlangen, die alleinige Sachherrschaft auszuüben oder auf ein Rechtsverhältnis einseitig gestaltend einzuwirken.

Gerade im Umweltverwaltungsrecht, also auf dem Gebiet des Öffentlichen Rechts, ist häufig die Frage problematisch, ob dem Betroffenen auch ein subjektives öffentliches Recht zur Seite steht. Das Konzept des subjektiven öffentlichen Rechts stellt historisch natürlich eine Beschränkung staatlicher Macht dar. Liegt diese Voraussetzung neben anderen vor, so kann man sich an die Verwaltungsgerichtsbarkeit wenden (VG, OVG, BVerwG). Eine Klage wird unzulässig, soweit keine subjektiven Rechte verletzt sind. Im Um-

10 Soweit zum Beispiel das Umweltverwaltungsrecht betroffen ist, ergeben sich die prozessualen Voraussetzungen aus der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Nach § 40 VwGO muss es sich also um eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handeln.

weltverwaltungsrecht sind die meisten Gesetze aber zum Schutz der Allgemeinheit oder zum Schutz umweltbezogener Rechtsgüter konstruiert, so dass keine Klagebefugnis für einzelne Bürgerinnen und Bürger vorliegt. Eine Verletzung eigener Rechte ist daher im Umweltverwaltungsrecht selten, nach der gesetzlichen Konstruktion sind die entsprechenden Umweltbehörden zur Wahrnehmung dieser Rechte aufgerufen und verpflichtet. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz stellt die Verbandsklage dar.

Bis heute bereitet das Konzept des subjektiven öffentlichen Rechts Probleme im Umweltrecht. § 4 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 7. Dezember 2006¹¹ widerspricht in diesem Punkt dem europäischen Recht.

Die Gerichte sind nach Sachgebieten (Verwaltungsrecht, Zivilrecht, Arbeitsrecht etc.) und Instanzen (z. B. Amtsgericht, Oberlandesgericht etc.) aufgeteilt. Verschiedene Organisationsgesetze wie das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG), die Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) oder die Zivilprozessordnung (ZPO) regeln den Zugang zu diesen Gerichten. Aufgrund zahlreicher Vorschriften und Gerichtsbarkeiten bestehen hier bei komplexen Sachverhalten häufig Unsicherheiten. Im europäischen Recht dagegen gibt es nur den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und das Gericht erster Instanz (EuG). Mit einer Klage muss man sich an die jeweilig zuständige Gerichtsbarkeit wenden, die Klagemöglichkeiten vor den europäischen Gerichten sind für den Einzelnen naturgemäß noch sehr eingeschränkt.

| Ordentliche Gerichte | Verwaltungsgerichte | Arbeitsgerichte |
|-----------------------------|---|------------------------|
| § 13 GVG | § 40 VwGO | §§ 2 ff. ArbGG |
| Amtsgericht | Verwaltungsgericht | Arbeitsgericht |
| Landgericht | | |
| Oberlandesgericht | Oberverwaltungsgericht/ Verwaltungsgerichtshof | Landesarbeitsgericht |
| Bundesgerichtshof | Bundesverwaltungs- gericht | Bundesarbeitsgericht |

Abb. 2: Gerichte in Deutschland

Umweltrecht ist überwiegend im Verwaltungsrecht situiert, so dass sich Auseinandersetzungen häufig vor den Verwaltungsgerichten abspielen. Insbesondere umweltrelevante Verwaltungsentscheidungen werden von den Verwaltungsgerichten überprüft, sofern der Kläger klagebefugt ist (§ 42 II

11 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG v. 07.12.2006, BGBl. I S. 2816, vgl. Schlacke, Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmweltRG, in: ZUR 2009, S. 80 ff. (S. 82).

VwGO). Aber auch von der ordentlichen Gerichtsbarkeit (Zivil- und Strafgerichte) werden umweltbezogene Sachverhalte entschieden. Unterlassungs- und Schadensersatzansprüche (§§ 1004, 823 BGB) gehören zum Beispiel vor die Zivilgerichte. Das Umwelthaftungsgesetz¹² ist dabei eine besondere Ausformung des allgemeinen zivilrechtlichen Schadensersatzrechts in Deutschland.

Das Strafgesetzbuch enthält einen eigenen Abschnitt über Straftaten gegen die Umwelt (29. Abschnitt: §§ 324 ff. StGB), der einen Grundbestand von Strafvorschriften enthält. Darüber hinaus gibt es noch Strafvorschriften in den einzelnen umweltrechtlichen Fachgesetzen (sog. Nebenstrafrecht).

Die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist aber der Gerichtszweig, der am intensivsten mit der Umsetzung von Umweltrecht befasst ist, da Umweltrecht in der Regel dem Schutz der Lebensgrundlagen der Allgemeinheit dient. Eine denkbare zivilrechtliche Ausgestaltung des Umweltrechts wurde in der Bundesrepublik nicht verwirklicht.

In der Praxis häufig ist der vorläufige Rechtsschutz nach der Verwaltungsgerichtsordnung, der, wie der Name schon sagt, zwar nur vorläufig, dafür aber schneller und billiger als der übliche Instanzenweg zu einem verwertbaren Ergebnis führt. Normale Gerichtsverfahren können sich über Jahre hinziehen; um den vorzeitigen faktischen Vollzug zu verhindern, kann in einem vorläufigen Verfahren das eigentliche Hauptsacheverfahren gesichert werden. Allerdings sind im Zuge der Planungsbeschleunigung und Investitionsförderung bei Großprojekten Rechtsschutzmöglichkeiten eingeschränkt worden¹³. Bei umweltpolitisch umstrittenen Vorhaben (vgl. zum Beispiel den Bau und die Verlängerung der Flugzeuglandebahn in Hamburg) wenden sich Betroffene regelmäßig im vorläufigen Rechtsschutz an die Verwaltungsgerichte, da hier bereits eine Indizwirkung durch eine vorläufige und kostengünstige gerichtliche Entscheidung nach den §§ 80 ff., 123 VwGO herbeigeführt werden kann.

2.4 Organisation der Umweltverwaltung

Die Ausführung und Überwachung der vielen Umweltschutzvorschriften obliegt in Deutschland nach Art. 83 GG regelmäßig den Länderbehörden¹⁴.

12 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) v. 10.12.1990, BGBl. I, S. 2674 ff.

13 Vgl. Erbguth, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes, in: DÖV 2009, S. 921 ff.

14 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 76 f., Kloepfer, Umweltrecht in Bund und Ländern, 2003, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 141 ff.

Daher wird Umweltschutz zumeist durch Verwaltungsrecht erzeugt und die Entscheidungen dieser Fachverwaltungsbehörden können vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden. Zwar werden die zentralen Leitgesetze zum Umweltschutz als Bundesgesetze verabschiedet, nach der Verfassung sind aber die Länder vor Ort zur Ausführung verpflichtet. Durch den Föderalismus können sich die Behörden und ihr Aufbau von Land zu Land unterscheiden.



Abb. 3: Typischer Aufbau einer Umweltverwaltung

In kompetenzrechtlicher Sicht ist zwischen der Gesetzgebungs- und der Verwaltungskompetenz im Umweltschutz zu unterscheiden. Eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Umweltschutz gibt es nicht, das erklärt die vielfach schwierigen Strukturen in bestimmten Fachgebieten wie Wasser- oder Naturschutz: Hier kann neben dem Bund der Landesgesetzgeber aktiv werden. Die Föderalismusreform hat die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes abgeschafft und die Materien überwiegend der konkurrierenden Gesetzgebung zugeordnet. In Teilbereichen ist der Bund nun allein zuständig, zum Teil besitzen die Länder neuerdings sogenannte Abweichungsrechte¹⁵. Eine Kompetenz kann sich auch aus der Natur der Sache ergeben, soweit eine bundeseinheitliche Regelung erforderlich erscheint.

Die Frage der Verwaltungskompetenz ist in den Art. 83 ff. GG geregelt, danach führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus. Durch die Föderalismusreform wurde 2006 der Art. 84 GG neu gefasst und den Ländern ein Recht zur Abweichung in Art. 84 I GG eingeräumt.

¹⁵ Vgl. dazu 3.4.

In den meisten Ländern ist ein dreistufiger Behördenaufbau vorgesehen, es gibt eine oberste, eine obere und eine untere Behörde (z. B. untere Wasserbehörde). Die unteren Behörden sind bei den Kommunen oder Kreisen angesiedelt. Die oberen Behörden sind den Mittelbehörden als Abteilungen oder Fachbereiche zugeordnet, hier gibt es allerdings Bestrebungen, obere Behörden wie Bezirksregierungen und Regierungspräsidien abzubauen. In Niedersachsen zum Beispiel wurden die Bezirksregierungen abgeschafft und die Umweltverwaltung neu organisiert. Die Landesaufgaben der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes wurden ab 2005 komplett einem Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten und Naturschutz (NLWKN) übertragen¹⁶. Oberste Behörden sind zumeist Bestandteil der entsprechenden Ministerien.

Die Stadtstaaten benötigen keinen dreistufigen Aufbau, wie er bei den Flächenländern zu finden ist.

Die Umweltbehörden in den Ländern vollziehen das Umweltrecht, d.h. sie genehmigen Anlagen nach dem BImSchG oder sie kontrollieren Emissionen. Bei Einzelmaßnahmen können diese Fachbehörden auf der Grundlage der Fachgesetze Anordnungen erlassen, soweit eine verwaltungsrechtliche Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist, bei eilbedürftigen Maßnahmen erfolgt die Anordnung nach dem jeweiligen Landespolizeirecht.

Auf Bundesebene sind die Umweltschutzaufgaben beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)¹⁷ seit 1986 gebündelt. Das Umweltbundesamt (UBA)¹⁸ dagegen ist eine wissenschaftliche Fachbehörde, die Daten und Grundlagen für umweltpolitische Entscheidungen zuliefert und dem BMU zugeordnet ist. Das UBA ist eine selbstständige Bundesoberbehörde, die ohne eigene Mittel- und Unterbehörden arbeitet.

16 Vgl. die Übersicht unter www.nlwkn.de.

17 Vgl. www.bmu.de.

18 Vgl. dazu www.umweltbundesamt.de.



Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit wurde 1986 unter dem Eindruck des Tschernobyl-Unfalls gegründet. Es hatte zunächst seinen Sitz in Bonn und stand dann unter der Leitung von Prof. Klaus Töpfer, der später Exekutivdirektor der UNEP in Nairobi wurde.

Bild 2: Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, Berlin

Neben diesen klassischen Umweltbehörden nehmen zunehmend auch Beliehene, d.h. unter staatlicher Aufsicht stehende Organisationen oder Personen, Umweltschutzaufgaben wahr. So steht die Zulassungsstelle nach dem EMAS-Verfahren als beliehene Zulassungsstelle¹⁹ unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU).

2.5 Rechtsanwendung im Verwaltungsrecht

Die schnell wachsende Zahl von Vorschriften im Umweltrecht und die Unübersichtlichkeit der juristischen Fachliteratur werfen die Frage nach der Bearbeitung rechtlicher Probleme auf. Die Rechtsanwendung im Verwaltungsrecht beruht auf der Kenntnis von Rechtsquellen, Rechtsprechung und der sonstigen Literatur. Hier zeigt sich für die juristische Recherche eine Trennung von digitalen und Printmedien. Juristische Informationen sind allerdings wertvoll, so dass der Informationszugang teuer sein kann.

Die verschiedenen Ebenen der Normierung und die wachsende Zahl von Regelwerken lassen häufig schon die Frage nach einem schlichten Gesetzestext zum Problem werden. Rechtsquellen wie EU-Normen, Gesetze etc. findet man in der Regel in größeren Bibliotheken in den entsprechenden amtlichen Gesetz- und Verordnungsblättern. EU-Normen sind im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) oder im Internet abgedruckt oder verfügbar, Bundesgesetze im Bundesgesetzblatt I (BGBl. I) und niedersächsisches Landesrecht im niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (Nds. GVBl.). Außerdem geben viele Verlage entsprechende Gesetzessamm-

19 Vgl. § 29 Umweltauditgesetz – UAG v. 04.09.2002, BGBl. I, S. 3490 ff.

lungen heraus, die aber stets nur eine subjektive Auswahl zu einem bestimmten Rechtsgebiet anbieten; am bekanntesten ist hier der sog. Sartorius, der eine Auswahl an Bundesgesetzen für das Verwaltungsrecht enthält. Speziell für Niedersachsen enthält der sog. März eine Sammlung der niedersächsischen Landesvorschriften.

Bei der Suche nach juristischen Informationen hilft auch das Internet weiter. Juristische Verlage bieten inzwischen Online-Datenbanken an, die einen mehr oder minder großen Teil aus der Vielfalt juristischer Informationen bieten. Per Computer bietet zum Beispiel die halbstaatliche Juris-GmbH Gesetzestexte kommerziell an. Im Internet werden viele Rechtsvorschriften angeboten und angezeigt, bei genauerer Betrachtung stellt sich zumeist jedoch heraus, dass die entsprechenden Seiten nicht gepflegt werden oder die Texte veraltet sind. Allerdings bieten die Bundesländer inzwischen auf ihren Internetseiten ein verlässliches Angebot von Gesetzen.

Gleichermaßen entscheidend für die Lösung eines rechtlichen Problems sind Gerichtsentscheidungen, deren Bindungswirkung in der Praxis außerordentlich große Bedeutung hat. Rechtsprechung ist aber schwieriger zu finden. In den sog. amtlichen Sammlungen (z. B. BVerwGE vom Bundesverwaltungsgericht) werden regelmäßig obergerichtliche Entscheidungen gedruckt zusammengefasst und veröffentlicht. Die Obergerichte bieten auf ihren Internetseiten einen verlässlichen und schnellen Zugriff. Auch juristische Fachzeitschriften veröffentlichen regelmäßig wichtige Gerichtsentscheidungen; außerdem gibt es bekannte Entscheidungssammlungen der Verlage zu bestimmten Rechtsgebieten. In Lehrbüchern und Kommentaren neuerer Auflage findet man natürlich ebenfalls die entsprechende Rechtsprechung.

Die neueste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Gerichts erster Instanz findet man im Internet unter <http://curia.eu.int>. Die Juris-GmbH stellt mit einer Suchmaske auch Rechtsprechung sehr umfangreich zur Verfügung.

Die sog. juristische Literatur rundet das Angebot ab, gerade das juristische Berufsfeld tut sich mit einer Vielzahl von Publikationen hervor, wobei zu beachten ist, dass dabei die in einem Aufsatz oder Buch geäußerte Rechtsauffassung durchaus nicht unbedingt die sog. h.M. (herrschende Meinung) zu sein braucht. Die juristische Arbeitsmethode mit ihrem Gutachtenstil führt zu einer beachtlichen Meinungsvielfalt. Interessenvertreter bestimmter Gruppen publizieren häufig vertretbare Meinungen, die aber nicht unbedingt die gültige Rechtslage widerspiegeln. Ein zentrales Hilfsmittel ist hier die monatlich erscheinende Karlsruher Juristische Bibliographie (KJB), die einen Über-

blick über die gesamte deutschsprachige Literatur ermöglicht. In der Praxis werden überwiegend sog. Kommentare benutzt, die in schnell wechselnden Auflagen zu bestimmten Rechtsgebieten zu jedem Paragraph eine Kommentierung und die einschlägige Rechtsprechung anbieten (vgl. z. B. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, München 2007 oder Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, München 2008). Neben der umfassenden Karlsruher Bibliographie stellt die Juris-GmbH ebenfalls eine Literaturlatenbank zur Verfügung.

Bei der Internetrecherche, aber auch bei der klassischen Recherche in Bibliographien, Kommentaren und Entscheidungssammlungen kann allerdings zu einer bestimmten Rechtsfrage immer nur dasselbe Resultat entstehen, denn die Datenbasis bleibt ja gleich.

Bei der Bearbeitung einer Rechtsfrage muss man sich zunächst über die gültige Rechtslage vergewissern. Klassische Lehrbücher (siehe Literaturverzeichnis) zu dem jeweiligen Rechtsgebiet verschaffen rasch einen Überblick zum Beispiel über das Wasserrecht. Das Sammeln von einschlägigen Gerichtsentscheidungen ist für die Praxis sehr bedeutsam, da sich natürlich die Fachgerichte und damit die Unternehmen und Behörden an diesen Entscheidungen und Wertungen orientieren. Aus dieser Menge von Literatur und Rechtsprechung kann man dann ein Ergebnis herauslösen.

Gerade im Umweltverwaltungsrecht trifft man häufig auf Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe, die in hohem Maße auslegungsbedürftig sind. Das Umweltrecht folgt hier dem allgemeinen Verwaltungsrecht, so dass Grundkenntnisse des Verwaltungsrechts eine wachsende Bedeutung gewinnen und in die umweltrechtliche Ausbildungsliteratur verstärkt einfließen²⁰.

Die Bearbeitung umweltrechtlicher Fälle²¹ und Probleme erfordert deshalb häufig eine gewisse Rechercheleistung, um die zahlreichen Quellen, Entscheidungen und Veröffentlichungen zu sichten und zu bewerten. Nicht selten sind mehrere vertretbare Lösungen möglich. Der juristische Laie sollte sich nicht durch die Vielfalt der vertretenen Meinungen irritieren lassen, eine eigene Rechtsauffassung kann sich mit den aufgeführten Hilfsmitteln jede Bürgerin und jeder Bürger selbst bilden.

20 Vgl. z.B. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, Schwartmann, Umweltrecht, 2006, Storm, Umweltrecht, 2010, Stuttmann, Umweltrecht, 2009.

21 Vgl. nur Kotulla, Umweltrecht. Grundstrukturen und Fälle, 2007.

3 Umweltverfassungsrecht

3.1 Verfassung und Umweltschutz

Das Umweltrecht hat sich inzwischen zu einer modernen Vorsorgeaufgabe des Staates entwickelt. Der bloß defensive Charakter eines Sicherheitsrechts ist damit verloren gegangen. Diese Entwicklung schlägt sich nicht zuletzt im Verhältnis von Umweltschutz und Verfassung nieder, das sich in fünfzig Jahren, seiner Ideengeschichte entsprechend, deutlich verändert hat. Entstand das Grundgesetz 1949 vor dem Schatten des nationalsozialistischen Regimes, so sind inzwischen die Bedrohungen der natürlichen Lebensgrundlagen und die umweltpolitischen Anforderungen an unsere Verfassung gewachsen. Das Grundgesetz hat sich dieser Herausforderung gestellt und sich gewandelt. Die Grundmenge der Verfassungsnormen (Grundgesetz und Landesverfassungen), die dem Schutz der Umwelt mittelbar und unmittelbar dienen, wird dem Umweltverfassungsrecht zugeordnet²², dabei ist dieser Kreis nicht zu eng zu ziehen, denn auch Kompetenznormen (z. B. Art. 72 GG) oder Grundrechte als Abwehrrechte gegen umweltrechtliche Gebote der Umweltverwaltung (z. B. Art. 14 GG) zählen dazu.

Zum Umweltverfassungsrecht werden deshalb alle Verfassungsnormen gezählt, die zum Schutz der Umwelt relevant sind.

Vom Umweltverfassungsrecht – insbesondere von seinen durch das Bundesverfassungsgericht geformten Interpretationen – gehen heute wichtige Impulse für die Umweltpolitik aus, die zukünftige Entwicklungen bereits anlegen²³. Die Bedeutung des Umweltverfassungsrechts geht dabei über die bloße Regulierung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen weit hinaus. Da die natürlichen Ressourcen gleichzeitig auch wirtschaftliche Produktionsfaktoren darstellen, wird die Verbindung von Umwelt- und Wirtschaftsrecht zunehmend enger. Gerade die Regelungen des europäischen Rechts, das mittlerweile die Hälfte aller nationalen Vorschriften induziert, sind deutlich

22 Vgl. Caspar, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 62 (weiter), Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 58 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 52.

23 Vgl. z. B. den sog. Wasserpennig-Beschluss des BVerfG (BVerfGE 93, 319 ff.), Anm. dazu: Britz, Verfassungsmäßigkeit des Wasserpennigs - BVerfG, NVwZ 1996, 469, in: JuS 1997, S. 404 ff., Murswiek, Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht, in: NVwZ 1996, S. 417 ff.

von dieser Zwitterrolle geprägt²⁴. Die Ausgestaltung des Genehmigungsrechts spielt sich auch auf dem Terrain des Umweltverfassungsrechts ab, wenn etwa über die Grenzen staatlicher umweltbezogener Reglementierung von Betreiberpflichten im Genehmigungs- und Abfallrecht diskutiert wird. Das Verfassungsrecht zieht hier den Rahmen für staatliches Handeln und gesetzgeberische Aktivitäten. Problematisch ist dabei die Unbestimmtheit der entsprechenden Verfassungsnormen, die häufig auch wechselseitig von den jeweiligen Akteuren zur Begründung ihrer Rechtspositionen herangezogen werden. Verfassungsnormen, wie etwa Art. 2 GG (freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 2 I GG und Recht auf körperliche Unversehrtheit in Absatz 2 des Artikels) können von beiden Seiten zur Untermauerung ihrer Ansprüche zitiert werden.

Die 1994 eingefügte Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG verpflichtet den Staat in Verantwortung für die zukünftigen Generationen zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und seit 2002 auch zum Schutz der Tiere. Diese Verfassungsbestimmung steht im Umweltverfassungsrecht im Vordergrund, denn sie verpflichtet in erster Linie den Staat und seine Organe und fordert so einen ökologischen und sozialen Rechtsstaat ein. Ein spezielles Umweltgrundrecht gibt es aber nicht²⁵.

Da in der Bundesrepublik der Umweltschutz überwiegend im Wege des Umweltverwaltungsrechts durch entsprechende Fachbehörden ausgeübt wird, sind Bürgerinnen und Bürger häufig als Empfänger von belastenden (Umwelt-) Verwaltungsakten betroffen und berufen sich auf Individualgrundrechte, um diese Belastungen abzuwehren. Das Verfassungsrecht bildet aber für das Umweltverwaltungsrecht den Auslegungshintergrund, denn Verwaltungsrecht ist immer konkretisiertes Verfassungsrecht²⁶.

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG) spielt für den Umweltschutz eine besondere Rolle, denn die Verfassung regelt die Frage, wer in Bund und Ländern die Gesetze verabschiedet und wer sie ausführt²⁷. Zwar sind für die Gesetzgebung grundsätzlich die Länder zuständig (Art. 70 I GG), dennoch gestaltet der Bund überwiegend die großen Leitgesetze zum Umweltschutz, wie das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, das Bundes-

24 Die EMAS-Verordnung, die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der integrative Ansatz des europäischen Rechts belegen diese These.

25 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 58 f.

26 So der berühmte Ausspruch von Fritz Werner aus dem Jahre 1959, in: DVBl. 1959, S. 527 ff.

27 Vgl. Kröger/Klauß, Umweltrecht, 2001, S. 50 ff.

Immissionsschutzgesetz oder Bundesbodenschutzgesetz. Der inhaltliche Schwerpunkt der umweltrechtlichen Gesetzgebung liegt beim Bund, allerdings nicht vollständig, da es keine allgemeine Umweltgesetzgebungskompetenz für den Bund gibt.

Die Forderung nach einer einheitlichen Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz besteht schon lange, bislang sind die verschiedenen Gesetzgebungskompetenzen sehr verstreut. Für zahlreiche neue Umweltthemen wie Erneuerbare Energien oder Bodenschutz gibt es deshalb keine Kompetenztitel, so dass der Bundesgesetzgeber in Zukunft weiterhin auf eine Kombination von Kompetenztiteln oder auf andere Kompetenztitel, wie zum Beispiel Recht der Wirtschaft, ausweichen muss. Das Scheitern des Umweltgesetzbuches (UGB) im Jahre 2009 hat diesen Zustand verfestigt.

Es ist also in jedem Einzelfall nach dem Sachgebiet zu schauen und zu prüfen, wer hier die Gesetzgebungskompetenz auszuführen hat. Daraus ergeben sich natürlich vielfältige Probleme, denn dieses föderalistische System arbeitet nur schwerfällig. Kompetenzauseinandersetzungen erschweren die praktische Umsetzung von umweltpolitisch wünschenswerten Zielen, wie zum Beispiel im Bereich des Küstenschutzes, wo immer noch eine ganzheitliche Lösung der vielfältigen Aufgaben aussteht. Die Verwaltungskompetenz steht nach Art. 83 GG ganz überwiegend den Ländern zu, die vor Ort Umweltschutz durchführen.

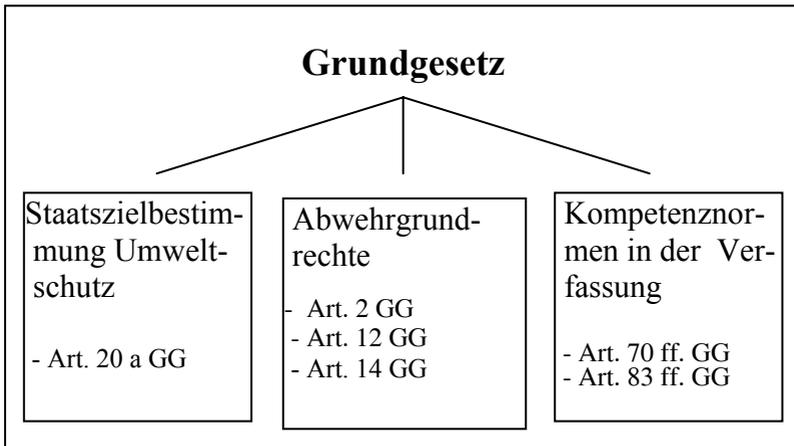


Abb. 4: Umweltrechtliche Verfassungsnormen im Grundgesetz

Allgemeine verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Rechtsstaatsprinzip²⁸ in Art. 20 GG haben natürlich in ihren Ausprägungen Wirkung auf den Umweltschutz. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip zum Beispiel spielt bei der Zumessung von Belastungen eine große Rolle²⁹. Die Inanspruchnahme von Bürgern und Bürgerinnen zu Zwecken des Umweltschutzes durch den Staat steht natürlich unter dem Vorbehalt des Gesetzes, der eine Rechtsgrundlage für Eingriffe einfordert.

Die spezielle Bedeutung des Bundesverfassungsgerichts in der politischen Landschaft der Bundesrepublik und für die Entwicklung des Umweltrechts kommt noch hinzu. Für das Verständnis der Rolle des Umweltverfassungsrechts muss gesehen werden, dass das Bundesverfassungsgericht praktisch in allen wichtigen gesellschaftlichen Fragen – dadurch auch im Umweltrecht – angerufen wird, die eigentlich durch politische Akteure beantwortet werden sollten³⁰. Das führt dazu, dass über die Verfassung, die in der täglichen Arbeit der Gerichte durch die einschlägigen Verwaltungsvorschriften (z. B. Baurecht, Immissionsschutzrecht) konkretisiert wird, zentrale Fragen der Umweltpolitik in der Bundesrepublik beantwortet werden³¹. Die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 I BVerfGG erstreckt sich auf alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden³² und erklärt die besondere Bedeutung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

Die Betrachtung des Umweltverfassungsrechts konzentriert sich in der Regel auf die Bedeutung der Verfassungsnormen des Bundes. Darüber hinaus ist natürlich in den Landesverfassungen ebenfalls der Schutz der Umwelt verankert³³. Gerade die Verfassungen der östlichen Bundesländer enthalten hier einige Überraschungen³⁴ und selbstständige Ansätze. Durch Art. 31 GG ist allerdings der Einfluss vieler landesverfassungsrechtlicher Umweltnormen von begrenzter Bedeutung.

28 Vgl. Voßkuhle/Kaufhold, Grundwissen – Öffentliches Recht: Das Rechtsstaatsprinzip, in: JuS 2010, S. 116 f.

29 Vgl. dazu das Bodenschutzrecht oder die Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit im Schächtungs-Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 104, 337): Die tierschutzrechtlichen Regelungen entsprechen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, daran ist Umweltrecht also auch stets zu messen.

30 Vgl. z. B. Kern- bzw. Atomkraft, Ressourcenvorsorge, Öko-Steuer etc.

31 Vgl. Schulte, Umweltrecht, 1999, S. 134 f.

32 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 185.

33 Z. B. Niedersachsen: Art. 1 II Nds. Verfassung von 1993, vgl. Kröger/Klauß, Umweltrecht, 2001, S. 46 m.w.N.

34 Überblick bei Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 20a.



Bild 3: Bundesverfassungsgericht, Schloßbezirk, Karlsruhe

Der maßgeblich gestaltende Einfluss im Umweltrecht verlagert sich mehr und mehr auf die europäische Rechtsgemeinschaft und damit auf den Bund, obwohl die Lasten des Umweltschutzes von den Ländern getragen werden. Aber die Auseinandersetzungen um die Meldepflicht nach der FFH-Richtlinie oder das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu den landesgesetzlichen Sondermüllabgaben aus dem Jahre 1998³⁵ zeigen den schwindenden Einfluss der Länder. Ob durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 die

Bedeutung der Länder im Umweltrecht gestärkt wird, bleibt abzuwarten. Auf der anderen Seite erschwert die reformbedürftige föderale Struktur der Bundesrepublik eine effektive Umsetzung europäischer Rechtsakte wie das Beispiel der europäischen Wasserrahmenrichtlinie³⁶, die ein ganzheitliches Schutz- und Entwicklungskonzept für Flussläufe einfordert, zeigt.

3.2 Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20 a GG)

3.2.1 Bedeutung der Staatszielbestimmung

Ein spezielles Grundrecht auf Schutz der Umwelt und Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gibt es in der Verfassung der Bundesrepublik nicht³⁷. In abgeschwächter Form ist der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufgenommen worden. Der durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994³⁸ eingeführte Art. 20 a GG stellt den Schlusspunkt einer langen Diskussion über die Einrichtung

35 BVerfGE 98, 83 (landesgesetzliche Sondermüllabgaben).

36 Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (2000/60/EG), ABIEG 2000, Nr. L 327, S. 1.

37 Eine Verankerung als Grundrecht weist zum Beispiel die südafrikanische Verfassung auf, der das deutsche Grundgesetz in vielerlei Hinsicht als Vorbild galt, vgl. Heinicke, Umweltverfassungsrecht im Grundgesetz und in der Verfassung der Republik Südafrika, 2007.

38 Ges. v. 27.10.1994, BGBl. I, S. 3146.

einer Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz dar³⁹. Zu beachten ist, dass diese Staatszielbestimmung keine subjektiven Ansprüche auf konkrete umweltschützende Maßnahmen für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger begründet. Jedoch schafft eine Staatszielbestimmung für Rechtsprechung und Verwaltung, ebenso wie für die Gesetzgebung, einen Auslegungsmaßstab, mithin eine objektiv-rechtliche Verpflichtung des Staates. Der Staatszielbestimmung Umweltschutz aus dem Art. 20a GG kann deshalb eine grundsätzliche Bedeutung nicht abgesprochen werden. Allerdings ist der materielle Gehalt von Grundrechten höher einzuschätzen. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz aus dem Jahre 1994 hat zum ersten Mal in der Bundesrepublik ausdrücklich dem Umweltschutz einen Standort im positiven Verfassungsrecht zugewiesen, das nunmehr eine verbindliche Zielvorgabe enthält. Die Aufnahme des Umweltschutzes in Verfassungen ist jedoch nicht unproblematisch.

Das Beispiel der DDR, die ebenfalls in ihrer Verfassung schon 1974 eine Umweltverpflichtung des Staates aufgenommen hatte, zeigt, dass derartige Verpflichtungen auch politisch mit Leben erfüllt und implementiert werden müssen. Hier besteht noch ein weiter Gestaltungsspielraum, da der Art. 20 a GG mit seiner kompromißhaften Formulierung noch viele Fragen offen lässt, es ist zu berücksichtigen, dass der Art. 20 a GG erst noch in der Praxis seine Anwendung finden muss und seine unscharfen Formulierungen in entsprechenden Leitentscheidungen der Verfassungsgerichtsbarkeit konkretisiert werden müssen. Für den Umweltschutz und die Umweltpolitik ist allerdings hier seit 1994 eine eindeutig neue Verfassungslage entstanden, die nunmehr umfassend den Umweltschutz als Aufgabe staatlicher Gewalt verankert.

Wegen der grundsätzlichen Bedeutung und der fortbestehenden Fragen, die aus dem Art. 20 a GG resultieren, sollten die verschiedenen Elemente der Staatszielbestimmung Umweltschutz näher betrachtet werden:

Art. 20 a GG:

Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung

39 Vgl. Heselerhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 15 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 40 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 55 ff., Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 177 ff., Wolf, Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG, in: KritV 1997, S. 280 ff.

und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Dieses Umweltstaatsprinzip enthält unmittelbar geltendes Verfassungsrecht⁴⁰, das den Staat mit seinen drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) bindet, aber den Bürgerinnen und Bürgern keine besonderen oder direkt einklagbaren Rechtsansprüche gewährt.

3.2.2 *Natürliche Lebensgrundlagen*

Zentrales Element des Grundgesetzartikels ist das Merkmal der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei handelt es sich um eine kompromißhafte Formel, deren exakte Grenzen noch nicht genau umrissen sind. Je nach Perspektive wird die Reichweite dieser Formulierung unterschiedlich bemessen⁴¹. Die anthropozentrische Ausrichtung des Begriffes natürliche Lebensgrundlagen bedingt den Schutz aller Umweltgüter des Menschen. Die „Naturbezogenheit“ der Lebensgrundlagen grenzt den Anwendungsbereich von technischen Gegebenheiten ab und schützt daher auf jeden Fall die bekannten Medien Boden, Wasser, Luft und damit die Umweltbezüge, die sich aus § 1 BNatSchG ergeben⁴². In Abgrenzung stehen dazu künstliche oder technisch erzeugte Systeme (z. B. durch Gentechnik), wobei zu beachten ist, dass in der Bundesrepublik Lebensräume und Landschaften schon über Jahrhunderte hinweg bewirtschaftet und somit durch den Menschen erzeugt, bzw. gestaltet wurden. Daher wird auch die von Menschen gestaltete Umwelt zu den natürlichen Lebensgrundlagen gezählt. Die Problematik der Terminologie wird schon dabei deutlich und veranschaulicht die Auslegungsschwierigkeiten, die dem Art. 20 a GG innewohnen.

3.2.3 *Tierschutz*

Mit einer Grundgesetzänderung im Jahre 2002 wurde der Tierschutz in Art. 20 a GG ausdrücklich neben die natürlichen Lebensgrundlagen gestellt⁴³. Nach langen Diskussionen über eine Verankerung des Tierschutzes im Grundgesetz hatte damit die Auseinandersetzung einen Abschluss gefunden. Nun ist der Tierschutz gegenüber den vorbehaltlosen Grundrechten wie

40 BT-Drs. 12/6000, 47, Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 20 a Rn. 24, Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 2006, Art. 20 a.

41 Vgl. Sachs, Grundgesetz, 2009, Art. 20 a Rn 22 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 55, Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 180, Wolf, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK), 2001, Art. 20a Rn. 14.

42 Vgl. Sachs, Grundgesetz, 2009, Art. 20a Rn 27 ff., Wolf, in: Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (AK), 2001, Art. 20a, Rn. 14 ff.

43 Ges. v. 26.07.2002, BGBl. I 2002, S. 2862.

Kunstfreiheit gestärkt worden, die bislang den Tierschutz überlagert hatten, da er nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert war⁴⁴. Die Reichweite des Tierschutzes in Art. 20 a GG ist noch nicht genau ausgelotet, zum einen ist entscheidend, dass nun die Tiere nicht mehr der freien Verfügung des Menschen unterliegen, sondern in ihrer Mitgeschöpflichkeit zu achten sind, zum anderen muss der Nutzungsaspekt der Tiere in unserer Gesellschaft akzeptiert werden.

Der Tierschutz in der europäischen Union hatte bislang einen anderen Stellenwert, da hier der Tierschutz offenbar als Menschen-schutz verstanden wird: Zwar wurde der Tierschutz ausdrücklich im Protokoll Nr. 10 der Schlussakte zum Vertrag von Amsterdam⁴⁵ erwähnt und nahm damit am primären Gemeinschaftsrecht teil, die Auslegung durch den EuGH zeigte jedoch eine deutlich zurückgenommene Qualität⁴⁶, weil hier dem Tierschutz eine andere Funktion zugemessen wird. Der am 1. Dezember 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon hat nun den Tierschutz als Querschnittsklausel nach Art. 13 AEUV in das Primärrecht der Union aufgenommen.

Das Tierschutzprinzip in der Bundesrepublik gebietet den Schutz aller tatbestandlich erfassten, individuellen Tiere. Durch Auslegung kommt man zum Schluss, dass Tiere wie z.B. Einzeller nicht erfasst sind. Die Eigen-rechtlichkeit von Tieren ist damit eine Besonderheit der deutschen Verfassung, die konkrete Konsequenzen für den Tierschutz hat. Der Staat muss nun einfachgesetzlich den Tierschutz nach dieser Vorgabe zum Beispiel bei Tiertransporten gestalten. Verwaltungen müssen danach zum Beispiel bei Polizeipferden die Prämissen der Verfassung berücksichtigen. Mittelbar resultieren aus den staatlichen Handlungspflichten auch Konsequenzen für Private, denn der Staat muss nun zum Beispiel Tiere in geeigneter Weise auch vor Beeinträchtigungen durch Private schützen⁴⁷.

44 Vgl. dazu BVerfGE 104, 337 (Schächturteil).

45 Vertrag von Amsterdam v. 02.10.1997, BGBl. 1998 II, S. 386 ff., 10. Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere: C. Protokolle zum Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft von 1997, S. 438.

46 Vgl. die Interpretation und Auslegung des Protokolls Nr. 10 zum Tierschutz durch den EuGH: EuGH, Urt. v. 12.07.2001 (Impfungen).

47 Vgl. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 20a, Rn. 59. Private sind jedenfalls nicht unmittelbar Adressaten des Art. 20a GG, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 42.

3.2.4 *Künftige Generationen*

Die zweite terminologische BÜchse der Pandora ist die apostrophierte Verantwortung für die künftigen Generationen⁴⁸. Herkömmlicherweise wird dabei auf den Nachweltschutz verwiesen, der es gebietet, für zukünftige Generationen (die kaum zu bestimmen sind) natürliche Lebensgrundlagen zu erhalten⁴⁹. Wegen der schon erwähnten Verknüpfungen des Umweltschutzes mit dem Wirtschaftsrecht taucht hier natürlich die kaum zu beantwortende Frage auf, in welchem Maße unsere Generation das herkömmliche Wirtschaften ohne Rücksicht auf die nachfolgenden Generationen zu verändern hat. Stichworte wie Ressourcenschonung⁵⁰ oder nachhaltiges Wirtschaften zeigen hier die Problematik auf; die konkrete Frage nach unserem Umgang mit nicht erneuerbaren Ressourcen (Erdöl zum Beispiel) wird damit aber noch nicht beantwortet. Hier deutet sich eine Erweiterung in der Umweltpolitik an, da ja nun der Gesetzgeber verpflichtet ist, den Anforderungen dieses Staatszieles nachzukommen. Ein erstaunlicher Aufgabenzuwachs, der noch bis vor kurzem (je nach Sichtweise) kaum vorstellbar war, denn die berühmte Entscheidung des Bundesgerichtshofs zum Waldsterben aus dem Jahre 1987⁵¹ legte ja den Handlungsbedarf für den Staat in puncto Waldschäden dar, ohne dass daraus Konsequenzen abzuleiten waren. Das Bundesverfassungsgericht hat ebenfalls in einem Beschluss aus dem Jahre 1998 eine Schutzverpflichtung des Gesetzgebers verneint⁵². Erst allmählich nehmen die Bemühungen um einen umfassenden Waldschutz zu, da auch international ein verbindlicher Schutz des Waldes eingefordert wird. Die Dimension der Zukunft ist unserer Verfassung aber fremd, so dass der Verweis auf die künftigen Generationen aus der Verfassung heraus nicht auszulegen ist.

Die Bestimmung der zukünftigen Generationen ist deshalb nur schwer möglich. Vielmehr scheint der Ansatz der intergenerationellen Gerechtigkeit angemessen zu sein. Wirtschaftlich konkretisiert damit aber der Art. 20a GG

48 Vgl. Tremmel/Laukemann/Lux, Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20a GG, in: ZRP 1999, S. 432 ff.

49 Vgl. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 20 a Rn 31 ff., Heselhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2008, S. 19 f.

50 Vgl. Sachs, Grundgesetz, 2009, Art. 20 a, Rn 37 ff.

51 BGHZ 102, 350 (Waldschadensproblematik), vgl. dazu: Ell/Luhmann, Von Scham, Schäden und Ursachen, in: Jahrbuch Ökologie 1996, hrsg. v. Altner/Mettler-Meibom/Simonis/v. Weizsäcker, S. 310 ff., Schmidt, Staatshaftung für Waldschäden, in: ZRP 1987, S. 345 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 54 ff.

52 BVerfG, Beschl. v. 26.05.1998, (keine Schutzpflichtverletzung des Gesetzgebers bei Waldschäden), in: NJW 1998, S. 3264 ff. mit Anm. v. Hippel.

ein Gebot des umweltgerechten, sparsamen und nachhaltigen Wirtschaftens, das die endlichen Ressourcen nicht aufzehrt. Die Zukunftsverantwortung, die sich aus Art. 20a GG ableitet, ist daher eine der großen Fragen, die diese Umweltschutzbestimmung in unserer Verfassung aufwirft⁵³.

3.2.5 *Entwicklung der Staatszielbestimmung*

Das Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen, die andere Schutzziele anstuern, wird in Zukunft Gegenstand weiterer Auseinandersetzungen sein, da durch die unbestimmte Formulierung des Art. 20 a GG diese Konflikte geradezu vorprogrammiert sind⁵⁴. Gleichzeitig entsteht aber die Chance einer Neuorientierung zwischen Ökologie und Ökonomie. Gerade die Rechtsprechung, die unmittelbar durch Art. 20 a GG gebunden wird, hat hier in ihren Entscheidungen dem Umwelt- und Nachweltschutz einen besonderen Stellenwert einzuräumen.

Es ist aber eindeutig geklärt, dass das Grundgesetz kein Grundrecht auf Umweltschutz gewährt, obwohl zu Beginn der Diskussion über eine Integration der Umwelt in der Verfassung aus der Umweltpolitik heraus durchaus der Wille zu einer Verankerung als Grundrecht, also individuell einforderbar, erkennbar war⁵⁵.

3.3 **Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Vor der Aufnahme des Art. 20 a GG in unsere Verfassung orientierte sich das Umweltverfassungsrecht an der Frage, ob sich aus bestimmten Grundrechten ein Anspruch auf ein staatliches, umweltschützendes Handeln ergeben könnte oder ob sich aus allgemeinen Grundrechtspositionen ein Abwehrrecht z. B. gegen staatliches umweltschützendes Handeln ergibt. Aber die Herleitung eines einfordernden Umweltgrundrechts aus dem Grundrechtskatalog unserer Verfassung ist nicht auf Zustimmung gestoßen⁵⁶. Zu groß sind die konstruktiven Hürden, aus einer klassischen „Abwehrverfassung“ Anspruchsrechte herzuleiten.

Jedoch besteht aus der Verfassung heraus eine Verpflichtung für den Staat, Umweltverschmutzungen durch Private zu verhindern, denn die Wertentscheidungen der Verfassung bedingen ein Handeln zum Schutz von Leben

53 Vgl. Dreier (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2006, Art. 20 a, Rn. 37 f., Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, in: NuR 1996, S. 321 ff.

54 Vgl. Sachs, Grundgesetz, 2009, Art. 20 a GG, Rn 52 ff.

55 Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 56.

56 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 41.

oder körperlicher Unversehrtheit. Bei der Ausführung dieser Schutzpflicht besteht allerdings ein weiter Handlungsspielraum für den Staat, so dass konkrete Schutzansprüche selten sind⁵⁷.

Aus ihrer Konstruktion als Abwehrrechte gegen mögliche Umweltbeeinträchtigungen durch staatliche Eingriffe oder als Abwehr gegen Umweltauforderungen der Umweltverwaltung können jedoch die Grundrechte nach wie vor nutzbar gemacht werden. Durch die Einführung des Art. 20 a GG hat sich hier eine Veränderung der Gewichte vollzogen, die allerdings die Bedeutung der klassischen Grundrechte im Umweltrecht nicht zu schmälern vermag.

Einzelne Grundrechte mit Abwehrfunktionen in unserer Verfassung können so den Bürger schützen. Aus ihrer Entstehung heraus richten sich allerdings Grundrechte unmittelbar nur gegen beeinträchtigende Handlungen oder Unterlassungen des Staates. Auch schon vor der Aufnahme der Staatszielbestimmung Umweltschutz in die Verfassung im Jahre 1994 wurde der Schutz der Umwelt und der Schutz der Bürgerinnen und Bürger vor Umweltbeeinträchtigungen durch Verfassungsrecht geleistet. Im Bereich der Grundrechte sichert zum Beispiel Art. 2 II GG das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 14 GG gewährleistet den Schutz des Eigentums und Art. 12 GG die Berufsfreiheit. Die Normen Art. 2, 12 und 14 GG in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip bilden eine materielle Schranke zum Schutz vor staatlicher Reglementierung und Überschreitung der Sozialbindung, eine Thematik, die angesichts der umweltrechtlichen Normenflut an Bedeutung gewinnt⁵⁸. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz und der umweltbezogene Kontext der Grundrechte bilden deshalb heute die Grundlage unseres Umweltverfassungsrechts.

3.4 Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz

Seit je her stellen auch die verfassungsrechtlichen Regeln zur Kompetenzverteilung im föderalen Staat einen wichtigen Beitrag zum Umweltverfassungsrecht. Dabei ist die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen ein durchaus aktuelles Thema, denn Bund und Länder sind sich häufig in der Umweltpolitik nicht einig, weil die Verwaltung und der Vollzug und damit die Lasten des Umweltschutzes den Ländern obliegen. Auch

57 Vgl. m.w. N. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 59 ff.

58 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 97, Storm, Umweltrecht, 2010, S. 66 ff.

den Gemeinden verbleibt unter dem Eindruck des europäischen Rechts, das sich an den Bund wendet, nur ein zunehmend geringerer Handlungsspielraum.

Im Bereich des Umweltschutzes gibt es keine explizite Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz. Bund und Länder können also durch ihre Parlamente Gesetze zum Umweltschutz erlassen, soweit ihnen das entsprechende Sachgebiet in den Gesetzgebungskompetenzen gemäß Art. 70 ff. GG zugewiesen wurde. Im Jahre 2006 hatte der deutsche Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit nach Art. 79 II GG ein umfassendes Gesetz zur Änderung der Gesetzgebungskompetenzen beschlossen⁵⁹, das, neben anderen Materien, gerade das Umweltrecht betraf⁶⁰.

Da das Umweltrecht auch hier den allgemeinen Vorgaben des Verfassungsrechts folgt, sind hier die Gesetzgebungskompetenzen allgemein in drei Gruppen eingeteilt⁶¹:

- Die ausschließliche Bundesgesetzgebung nach Art. 71, 73 GG umfasst wenige Sachgebiete, die ausschließlich vom Bund geregelt werden dürfen.
- Die umfangreiche konkurrierende Gesetzgebung nach Art. 74 I GG umfasst Sachgebiete, die sowohl vom Bund, als auch von den Ländern gesetzlich geregelt werden können. Entscheidend für eine Regelung durch den Bund ist dabei, dass eine Regelung durch den Bund erforderlich ist. Die Anforderungen an die Erforderlichkeit sind inzwischen gestiegen.
- Die ausschließliche Landesgesetzgebung nach Art. 70 GG erfasst alle Sachgebiete, die das Grundgesetz nicht dem Bund zugewiesen hat.

Die alte Rahmengesetzgebungskompetenz nach Art. 75 GG a.Fass. ist durch die Föderalismusreform 2006 nun vollständig gestrichen. Gerade die Rahmengesetzgebungskompetenz war in der Vergangenheit für das Umweltrecht von großer Bedeutung, weil die Sachgebiete Wasserrecht und Naturschutz dieser komplexen Materie zugeordnet wurden. Sie gehören jetzt zur konkurrierenden Gesetzgebung und ermöglichen dem Bund nun Vollregelungen.

59 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034 ff.

60 Vgl. zu den Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht nur: Frenz, Föderalismusreform im Umweltschutz, in: NVwZ 2006, S. 742 ff., Kloepfer, Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: ZG 2006, S. 250 ff., Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 423 ff., Stock, Konkurrierende Gesetzgebung, postmodern: Aufweichung durch „Abweichung“, in: ZG 2006, S. 226 ff.

61 Vgl. nur Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 118.

Der Bundesgesetzgeber war in der alten Rahmengesetzgebungskompetenz nur befugt, den Rahmen aufzustellen, die eigentliche Ausfüllung erfolgt durch die Bundesländer, die dann eigene Wassergesetze und Naturschutzgesetze zu schaffen hatten. In der Umsetzung europäischer Richtlinien traten hier besondere Probleme auf, weil alle 16 Bundesländer tätig werden mussten.

Nicht zuletzt die Erforderlichkeitsrechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat für das Umweltrecht Probleme erzeugt, denn die Anforderungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebungskompetenz wurden in den letzten Jahren durch das Bundesverfassungsgericht ständig erhöht⁶². Durch die Föderalismusreform 2006 wurde Art. 72 II GG neu gefasst und unterwirft bestimmte Regelungsmaterien nun einem besonderen Begründungserfordernis. Für bestimmte Regelungsbereiche ist das Kriterium der Erforderlichkeit nach Art. 72 II GG abgeschafft worden, indem sie in Art. 72 II GG nicht genannt werden. Das gilt insbesondere für die Regelungsfelder des Art. 74 I Nr. 24 (Luftreinhaltung, Lärmbekämpfung und Abfallwirtschaft).

Der Blick in die Neufassung der Kompetenzordnung zeigt nun folgendes Bild. Die auffälligste Änderung ist nun die Abschaffung der Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG). Die Sachgebiete „Naturschutz und Landschaftspflege“ (Art. 75 I GG) und „Raumordnung und Wasserhaushalt“ werden zu Gegenständen der konkurrierenden Gesetzgebung als Art. 74 I Nr. 29 und 32 GG. Die Länder haben hier also die Befugnis zur Gesetzgebung nach Art. 72 I GG nur, sobald der Bund von seiner Gesetzgebungsbefugnis keinen Gebrauch macht. Es bestehen für das Umweltrecht damit in Zukunft folgende Umweltgesetzgebungskompetenzen⁶³:

- Die ausschließliche Bundesgesetzgebung nach Art. 73 I GG umfasst nach wie vor Sachgebiete, die ausschließlich vom Bund geregelt werden dürfen, wie zum Beispiel die Kernenergie.

62 Nach Art. 72 GG hat der Bund in der konkurrierenden Gesetzgebung das Gesetzgebungsrecht nur, soweit es erforderlich ist. Die Entscheidungen des BVerfG zur Altenpflege (BVerfGE 106, 62), zur Juniorprofessur (BVerfGE 111, 226) und zu den Studiengebühren (BVerfGE 112, 226) haben hier die Rechte der Bundesländer deutlich gestärkt, vgl. zum Umweltrecht: Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 427.

63 Vgl. Kloepfer, Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: ZG 2006, S. 258.

- Die komplizierte konkurrierende Gesetzgebung im Umweltrecht nach Art. 74 I GG umfasst Sachgebiete, die sowohl vom Bund, als auch von den Ländern gesetzlich geregelt werden können. Neu für das Umweltrecht sind folgende Untergruppen der konkurrierenden Gesetzgebung:
- Eine Untergruppe des Umweltrechts ist im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung nach wie vor an die Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 II GG mit den hohen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts gebunden⁶⁴.
- Eine weitere Untergruppe der konkurrierenden Gesetzgebung ist eben nicht mehr an die Erforderlichkeitsrechtsprechung des BVerfG gebunden, wie zum Beispiel die Abfallwirtschaft (Art. 74 I Nr. 24 GG).
- Eine dritte Untergruppe der konkurrierenden Gesetzgebung im Umweltrecht unterliegt neuerdings der sog. Abweichungsgesetzgebung der Länder, d.h. die Bundesländer können in Teilbereichen, dem sog. nicht abweichungsfesten Kern, von der bundesrechtlichen Regelung Abstand nehmen und eigene Regelungen treffen.
- Die ausschließliche Landesgesetzgebung nach Art. 70 GG erfasst nach wie vor alle Sachgebiete, die das Grundgesetz nicht dem Bund zugewiesen hat.

Die Föderalismusreform hat also für das Umweltrecht bedeutsame Änderungen eingeführt, deren Konsequenzen erst in den nächsten Jahren sichtbar werden. Die bedeutsamste Änderung besteht sicherlich in der abgeschafften Rahmengesetzgebungskompetenz und der neu eingeführten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz mit Abweichungsrechten für die Länder. Damit konzentriert sich in der Bundesrepublik die Gesetzgebungskompetenz für den Umweltschutz in der konkurrierenden Gesetzgebung. Damit werden zwar die Bundeskompetenzen einerseits gestärkt, andererseits bekommen die Länder mehr Einspruchsrechte. Die sog. Abweichungsgesetzgebung der Länder ist das eigentlich Neue an der Reform. Nach Art. 72 III GG sind folgende umweltrechtliche Regelungsbereiche der Abweichungsgesetzgebung der Bundesländer zugänglich:

64 Die schon lange bestehende Erforderlichkeitsklausel für eine bundesrechtliche Regelung wurde in den letzten Jahren durch die Rechtsprechung des BVerfG verschärft. Eine bundesgesetzliche Regelung ist danach nur dann „erforderlich“, soweit ohne sie die einheitlichen Lebensverhältnisse nicht hergestellt werden können.

- Jagdwesen,
- Naturschutz und Landschaftspflege (ohne die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes),
- Bodenverteilung,
- Raumordnung,
- Wasserhaushalt (ohne stoff- oder anlagenbezogene Regelungen).

Gerade die umweltbezogenen Materien des alten Art. 75 GG wurden so in die konkurrierende Gesetzgebung gezogen.

Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 III GG bedeutet, dass die Länder in den genannten Bereichen abweichend von der bundesrechtlichen Regelung eigene Vorstellungen umsetzen können. Das unterliegt in Zukunft der Entscheidung der Länder, die aber auch an die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen, zum Beispiel aus dem Europarecht, gebunden sind.

Ob allerdings die Einführung der Abweichungsgesetzgebung praktikabel ist, wird erst die Zukunft zeigen. Die komplizierte Abweichungsgesetzgebung mit einem abweichungsfesten Kern stellt eher eine Überkompensation für den Verlust der Länderrechte in der alten Rahmengesetzgebungskompetenz dar.

Der sog. abweichungsfeste Kern bedeutet, dass in den Abweichungsmaterien nach Art. 72 III GG wiederum bestimmte Teile nicht durch die Länder verändert werden können. Zum Beispiel gibt es im Naturschutz und der Landschaftspflege nach Art. 72 III Nr. 2 GG einen abweichungsfesten Kern, weil der Artikel des Grundgesetzes ausdrücklich die „allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und den Meeresnaturschutz“ von der Abweichung ausnimmt. Abweichungsfeste Kerne bestehen dort, wo das europäische Umweltrecht Vorgaben macht, wie zum Beispiel im Meeresnaturschutz.

Die neuartige Abweichungsgesetzgebung der Länder⁶⁵ durchbricht damit den alten Grundsatz des Art. 31 GG, wonach Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht. Hier kann dann Landesrecht durchaus dem Bundesrecht vorgehen.

65 Nach Art. 125 b I GG können die Länder in den Materien des Art. 72 III GG erst ab dem 1. Januar 2010 Änderungen vornehmen. Vgl. im einzelnen die Regelung in Art. 125 b GG.

Im Bereich des europäischen Rechts wird zunehmend die Frage der Umsetzung von europäischen Richtlinien in nationales Recht bedeutungsvoll, da gerade im Umweltbereich eine Vielzahl von europäischen Rechtsvorschriften ergeht, die sich nicht an die Kompetenzbegrenzungen der Bundesrepublik halten. Häufig genug muss hier auf Kompetenzkombinationen zurückgegriffen werden. Am Beispiel des Umweltinformationsgesetzes (UIG) lässt sich zeigen, dass hier der Bund zur Begründung auf die alten Kompetenzvorschriften der Art. 74, 75 GG zurückgreifen musste, um die Bundeskompetenz zu vermitteln. Die Frage der Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz ist deshalb häufig Gegenstand von Konflikten, die dann sogar vor den Gerichten ausgetragen werden⁶⁶. Die Auswirkungen der neuen Kompetenzordnung auf das Verhältnis zum europäischen Umweltrecht sind noch offen, allerdings sind die Länder natürlich auch in ihren Abweichungen an das europäische Gemeinschaftsrecht gebunden. Hier gibt es sogar eine neue Haftungsregelung für die Länder in Art. 104 a VI GG, die eine anteilige finanzielle Beteiligung der Länder bei einer Verletzung von supranationalen Verpflichtungen vorsieht.

Zu beachten ist, dass nach unserer Verfassung die Verwaltungskompetenz des Bundes (Art. 83 ff. GG) von der Gesetzgebungskompetenz abweicht, da hier eher eine Verwaltungskompetenz „vor Ort“ angestrebt wird⁶⁷. Allerdings hat auch hier die Föderalismusreform die Länder gestärkt. In dem neu gefassten Art. 84 I GG ist vorgesehen, dass die Länder im Verwaltungsverfahren ebenfalls Abweichungsrechte besitzen⁶⁸.

Direkt aus der Verfassung ergeben sich so bereits Regelungskomplexe mit unmittelbarem Umweltbezug, aber auch mittelbar enthält die Verfassung Bestimmungen, die für das Umweltverfassungsrecht von Bedeutung sein können.

3.5 Umweltrelevante Verfassungsprinzipien

3.5.1 Gewaltenteilung

Die Durchsetzung von Umweltschutz im Rechtsstaat durch Umweltrecht erfolgt aber nicht allein durch den Gesetzgeber über Umweltgesetze, sondern Art. 20 II GG ordnet dem Rechtsstaat auch die Organe der vollziehenden Ge-

66 Vgl. zum Konflikt um die Gesetzgebungskompetenz für den Bodenschutz: BVerwG, Urt. v. 16.05.2000, in: NVwZ 2000, S. 1179.

67 Vgl. Kap. 2.4: Organisation der Umweltverwaltung.

68 Vgl. Kloepfer, Föderalismusreform und Umweltgesetzgebung, in: ZG 2006, S. 257.

walt und die Rechtsprechung zu. Diese Gewaltenteilung ist ein Wesensmerkmal des Rechtsstaates. Vor dem Hintergrund des Totalitarismus soll die Gewaltenteilung die Beschränkung und Begrenzung der staatlichen Gewalt absichern. Die Gewaltenteilung kann aber nicht vollständig durchgeführt werden, sondern die sogenannte Verschränkung der Gewalten ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Einzelfall zulässig. Durch das Gewaltenteilungsprinzip entstehen auch Konflikte, die sich zum Beispiel in dem Verhältnis von Rechtsprechung und Exekutive darstellen können. Häufig wird von Vertretern der Kommunen die zu intensive und umfangreiche gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen beklagt, die zum Beispiel im Bereich der Planung immer weiter bestehende Planungsspielräume, die der Gesetzgeber ja ursprünglich durchaus einrichten wollte, beschneidet.

Nach Art. 20 II GG gibt es folgende Staatsgewalten:

- Legislative (Gesetzgebung)

Die Legislative besteht auf Bundesebene aus Bundestag und Bundesrat und die typische Handlungsform gegenüber der Bevölkerung ist das Gesetz.

- Exekutive (vollziehende Gewalt)

Die Exekutive steht zwischen der Regierung und den Bürgern und ist in weiter Sicht die Verwaltungstätigkeit des Staates, die aufgrund der schnellen Änderungen in den Staatsaufgaben häufig nur noch negativ abgegrenzt wird.

- Judikative (Rechtsprechung)

Die Judikative kontrolliert nicht nur die Rechtsbeziehungen zwischen Bürgerinnen und Bürgern, sondern auch die Verwaltungstätigkeit der Exekutive. Typische Handlungsformen sind Urteile und Beschlüsse.

Die Handlungen der Organe dieser Gewalten sind nach Art. 20 III GG an Recht und Gesetz gebunden. Die Durchführung von Umweltrecht obliegt zwar hauptsächlich der Exekutive, es kann aber im Einzelfall aus Gemeinwohlüberlegungen heraus geboten sein, Ausnahmen zuzulassen⁶⁹.

⁶⁹ Staatliche umweltrelevante Infrastrukturplanung durch Gesetz verstößt deshalb nicht gegen das Gewaltenteilungsprinzip, denn die Gewaltenverschränkung verhindert häufig eine eindeutige Zuordnung einer staatlichen Aufgabe, vgl. BVerfGE 95, 1 (Planung durch Gesetz).

3.5.2 *Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes*

Die Verwaltung ist nach Art. 20 GG streng an "Gesetz und Recht" gebunden⁷⁰. Man spricht hier vom Vorrang des Gesetzes. Der Vorrang des Gesetzes kommt in Art. 20 III GG zum Ausdruck.

Der Vorrang des Gesetzes besagt, dass ein Verwaltungshandeln rechtswidrig ist, wenn es gegen höherrangiges Recht oder andere Rechtsvorschriften verstößt. Soweit eine gesetzliche Grundlage für behördliches Handeln existiert, darf nur auf ihrer Grundlage gehandelt werden.

Die Verwaltung kann deshalb nicht frei über die Gesetzesanwendung entscheiden, sondern ist zur Anwendung und Ausführung der Gesetze verpflichtet. Bei Bedenken der Verwaltung gegen die Verfassungsmäßigkeit anzuwendender Gesetze kann die Verwaltungsbehörde keine eigenständige Suspendierung dieser Vorschriften durchführen.

Zum Teil wird der sog. Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 20 GG, aber auch dem Demokratiegebot abgeleitet. Der Gesetzgeber selbst hat den umfassenden Vorbehalt des Gesetzes nicht ausdrücklich normiert; der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes ist aber fester Bestandteil des deutschen Verfassungsrechts und damit des Umweltrechts⁷¹.

Der Vorbehalt des Gesetzes besagt, dass Eingriffe in Freiheit und Eigentum des Bürgers eines Gesetzes oder einer gesetzlichen Ermächtigung (formelles Gesetz, Verordnung oder Satzung etc.) bedürfen. Der Vorbehalt des Gesetzes ist eine zentrale Säule des Rechtsstaates, er verhindert willkürhafte Eingriffe des Staates und seiner Organe in die rechtlichen geschützten Positionen der Bürgerinnen und Bürger.

Es gibt aber keinen Totalvorbehalt, der dazu führt, dass jegliches Verwaltungshandeln einer gesetzlichen Grundlage bedarf, aber staatliche Eingriffe, die unmittelbar oder mittelbar die grundrechtlich geschützten Spielräume (Freiheit, Eigentum etc.) einengen, sollen durch den Gesetzgeber legitimiert sein. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sollen auch alle wesentlichen Entscheidungen (sog. Wesentlichkeitstheorie) durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber erfolgen (umstrittenes Beispiel: Ein-

70 Vgl. Erichsen, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes, in: JURA 1995, S. 550 ff.

71 Vgl. Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 69, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 142, Voßkuhle, Grundwissen Öffentliches Recht; Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, in: JuS 2007, S. 118 f.

führung der Gentechnik und die Notwendigkeit eines Gentechnik-Gesetzes)⁷².

Im Bereich der sog. Leistungsverwaltung gibt es Bereiche, die keiner gesetzlichen Regelung unterliegen (z. B. Subventionsrecht), für die nach überwiegender Meinung kein Vorbehalt des Gesetzes gilt.

3.5.3 *Verhältnismäßigkeit*

Aus dem Rechtsstaatsprinzip ist ebenfalls der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit abzuleiten, der als grundlegendes Verfassungsprinzip jedes staatliche Handeln unmittelbar – auch im Umweltrecht – bindet. Gerade bei staatlichen Eingriffen muss dieser zentrale Verfassungsgrundsatz beachtet werden, auch wenn er nicht unbedingt ausdrücklich in einer Rechtsnorm erwähnt ist. Je intensiver staatliche Eingriffe sind, desto mehr rückt dieses Prinzip in den Vordergrund. Daher befassen sich die Polizeigesetze der Länder stets ausführlich mit der Frage der Verhältnismäßigkeit. Staatliches Handeln, das sich zwar „an den Buchstaben des Gesetzes“ hält, aber bei näherer Betrachtung unangemessen erscheint, verstößt häufig gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Der Grundsatz bindet Gesetzgebung und Verwaltung gleichermaßen, aber natürlich besteht in der Gesetzgebung ein größerer Spielraum.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zeichnet sich stets durch drei Elemente aus, staatliche Maßnahmen müssen danach zur Erreichung des angestrebten Zwecks überhaupt geeignet, erforderlich und angemessen sein⁷³.

Für die Verwaltung bedeutet dies:

- Das von der Verwaltungsbehörde benutzte Mittel muss jedenfalls geeignet sein, den verfolgten Zweck zu erreichen (Geeignetheit),
- bei mehreren zur Verfügung stehenden Mitteln muss das jeweils mildeste Mittel oder die mildeste Maßnahme gewählt werden (Erforderlichkeit/Übermaßverbot),
- außerdem muss das dann eingesetzte Mittel im konkreten Fall zum angestrebten Zweck der Maßnahme in einem angemessenen Verhältnis stehen (Angemessenheit i.e.S.).

72 Vgl. BVerfGE 33, 1 (Strafgefangenenentscheidung), 84, 212 (Koalitionsfreiheit).

73 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 71, Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 118 f., Schwartmann, Umweltrecht, 2006, S. 49.

Letztlich bringen umweltrechtliche Verfahren, wie die Abwägung in der Planung⁷⁴, nur den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zum Ausdruck. Die Inanspruchnahme von Bürgerinnen und Bürgern im Umweltrecht muss stets verhältnismäßig erfolgen, auch wenn es in Umweltfachgesetzen nicht immer ausdrücklich erwähnt wird. So ergibt sich aus dieser Überlegung, dass zum Beispiel im Bodenschutzrecht angeordnete Maßnahmen verhältnismäßig sein müssen, durch § 10 I 4 BBodSchG wird es aber nochmals zum Ausdruck gebracht⁷⁵. Bei der Überprüfung von Eingriffen durch die Gerichte spielt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allerdings eine zentrale Rolle⁷⁶.

Auch international ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anerkannt. Er gilt allerdings nur für staatliches Handeln. Im Umweltprivatrecht kommt dieser Grundsatz daher nicht zum Zuge.

3.6 Rechtsquellen im Umweltrecht

Gerade das Umweltrecht als Handlungsebene des Umweltschutzes hat einen vielfältigen und umfangreichen Regelungskomplex entwickelt, der es dem Benutzer sehr erschwert, die Sinnhaftigkeit und die Wertigkeit einer Vorschrift ohne weiteres zu erkennen. So gibt es von EU-Richtlinien über Gesetze bis hin zu MAK-Werten (Maximale Arbeitsplatzkonzentration) etc. eine Vielzahl von Normen und Vorschriften, deren Reichweite und Verbindlichkeit unklar ist. Das deutsche Verfassungsrecht und die daran angelagerte Rechtsordnung unterscheiden jedoch sehr genau zwischen diesen verschiedenen Rechtsquellen, deren Bezeichnungen im nichtjuristischen Sprachgebrauch häufig abweichen. Generell darf dabei nachrangiges Recht nicht gegen Aussagen vorrangigen Rechts verstoßen. Die Rangfolge der Rechtsquellen ist daher für den Rechtsanwender von großer Bedeutung. In der Bundesrepublik sind im Gegensatz zu den anglo-amerikanischen Ländern fast alle Rechtsquellen schriftlich fixiert und es gibt eine genaue Rangfolge der Rechtsvorschriften⁷⁷.

Man unterscheidet folgende geschriebene Rechtsquellen:

74 Vgl. BVerfGE 64, 270 (Abwägung).

75 Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 209.

76 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 244 ff.

77 Das „Common Law“ ist das in manchen Rechtskreisen fortgeltende Recht, das sich häufig auf Präzedenzfälle stützt und teilweise nicht schriftlich fixiert ist. Durch die europäische Rechtsgemeinschaft kommen derartige Rechtsentwicklungen in unser Rechtssystem; so sind etwa europäische Grundrechte durch die Rechtsprechung des EuGH anerkannt, aber ohne Verfassungsvertrag nicht schriftlich niedergelegt.

- EU-Normen

Aus dem europäischen Bereich kommen gerade im Umweltrecht zunehmend europäische Richtlinien und Verordnungen, die unmittelbare Geltung in der Bundesrepublik beanspruchen. Die Richtlinie muss regelmäßig innerhalb einer vorgegebenen Frist in das Recht des Mitgliedstaates umgesetzt werden; die EU-Verordnung ist unmittelbar wirksam⁷⁸.

- Völkerrecht

Völkerrecht regelt die Beziehungen zwischen Staaten und internationalen Organisationen. Da es keinen internationalen Gesetzgeber gibt, entsteht das Völkerrecht durch völkerrechtliche Verträge, Völkergewohnheitsrecht oder allgemeine Rechtsgrundsätze⁷⁹.

- Verfassung

Das Verfassungsgesetz, das in der Bundesrepublik vom Parlamentarischen Rat verabschiedet wurde, ist das Grundgesetz, es bildet Grundlage und Maßstab für das Verwaltungshandeln (vgl. Art. 20 a GG für das Umweltrecht).

- Gesetz

Gesetze sind die Rechtsnormen, die von den verfassungsrechtlich vorgesehenen Gesetzgebungsorganen erlassen worden sind und allgemein-verbindliche Regelungen enthalten (Bsp. Wasserhaushaltsgesetz, Chemikaliengesetz).

- Rechtsverordnung

Bundesdeutsche Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen, die von Verwaltungsorganen im Rahmen einer Ermächtigung (vgl. Art. 80 GG) erlassen worden sind (vgl. z. B. die vielfältigen Rechtsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz).

- Satzung

Die Satzung ist eine Rechtsnorm, die von einer juristischen Person des öffentlichen Rechts zur Regelung ihrer Angelegenheiten verabschiedet wurde (z. B. Abfallsatzungen der Gemeinden oder die umstrittenen Baumschutzsatzungen).

- Verwaltungsvorschriften

78 Vgl. dazu Kap. 9: Umwelteuroparecht.

79 Vgl. dazu Kap. 10: Umweltvölkerrecht.

Die Verwaltungsvorschriften sind Normen, mit denen höhere Behörden und Vorgesetzte ihre nachgeordneten Dienststellen und Untergebenen anleiten und anweisen, die also keine eigentliche Außenwirkung haben. Die Problematik liegt in ihrer faktischen Außenwirkung (z. B. TA-Luft).

Diese Abstufung ist nicht unproblematisch und zum Teil werden andere Ordnungen aufgestellt, die jedoch in ihrer Grundaussage nicht sehr voneinander abweichen. Rechtsquellen in diesem Sinne sind allgemein-verbindliche Regelungen, die Pflichten und Rechte für den Bürger oder sonstige selbständige Rechtspersonen begründen, ändern oder aufheben.

Eine Sonderstellung nimmt in der Bundesrepublik noch das Gewohnheitsrecht ein, das durch eine längere andauernde Übung und die Überzeugung aller Beteiligten entsteht. Das Gewohnheitsrecht ist aber mittlerweile durch die geschriebenen Rechtsquellen weitgehend verdrängt worden⁸⁰.

Ebenso problematisch ist der Begriff des sogenannten Richterrechts, damit gemeint ist die faktisch gesetzesähnliche Kraft wichtiger Leitentscheidungen der Obergerichte. Nach der Verfassung sind Richterinnen und Richter an Gesetz und Recht gebunden (Art. 20 III GG) und können nicht selber Rechtsregeln aufstellen. Die herrschende Meinung verneint daher den Rechtsquellencharakter des Richterrechts. Eine Ausnahme kann für bestimmte Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts gelten, die sich aus dem besonderen Status des Bundesverfassungsgerichts ergibt.

Die Rangordnung dieser verschiedenen Rechtsquellen ergibt sich aus der Wertigkeit der jeweiligen Norm. Abgesehen von der Sonderstellung europarechtlicher Vorschriften, ist in der Bundesrepublik für die Verfassung ein Vorrang eingeräumt. Sie geht allen anderen Rechtsvorschriften vor. Ebenso verdrängt das Gesetz die Rechtsverordnung und die Satzung. Vor dem Hintergrund des Föderalismus in der Bundesrepublik geht auch das Bundesrecht dem Landesrecht vor. In der Rechtswissenschaft gibt es im übrigen für derartige Probleme bestimmte Kollisionsregeln, die die Anwendung der jeweiligen Norm regeln.

Private Regelwerke stehen im technischen Umweltrecht zunehmend im Vordergrund, soweit es darum geht, technisches Wissen aus der Industrie für neue Normen und Regelwerke zu nutzen. Häufig werden dann diese privaten Normen wie DIN-Normen inkorporiert, d.h. in staatlichen Vorschriften wird

80 Eine strafbare Handlung kann nicht durch Gewohnheitsrecht begründet werden, weil Art. 103 II GG verlangt, dass die Strafbarkeit einer Handlung bereits vor ihrer Begehung gesetzlich bestimmt sein muss.

auf sie verwiesen, so dass diese privaten Regelwerke durch den Verweis quasi hoheitlichen Charakter bekommen. Die Bedeutung dieser privaten Vorschriften steigt stetig an.

Bekanntes Beispiel sind die DIN-Normen des Deutschen Instituts für Normung (DIN), die auf Selbstabsprache beruhen. Im europäischen Rechtsraum steigt ebenfalls die private Normung stetig an.

4 Prinzipien des Umweltrechts

4.1 Bedeutung der Prinzipien des Umweltrechts

Gemeinhin wird dem deutschen Umweltrecht die Verwirklichung der sog. Prinzipien, bzw. der Grundsätze des Umweltrechts zugeschrieben, die bereits in den 70-er Jahren im Umweltprogramm der Bundesregierung enthalten waren. Dabei handelt es sich um das Vorsorge-, das Verursacher- und das Kooperationsprinzip. Neben diesen drei Hauptprinzipien gibt es noch eine zunehmende Zahl von weiteren umweltrechtlichen (Unter-) Prinzipien, die aber nicht die übergreifende Bedeutung der bekannten drei Grundsätze erreicht haben⁸¹. Neben dem umweltrechtlichen Prinzipiensystem existieren aber noch weitere Ordnungen⁸².

Auch wenn der Inhalt dieser Prinzipien zunächst sehr einsichtig erscheint, stellt sich doch die Frage nach der rechtlichen Verbindlichkeit, die letztlich im juristischen Bereich ausschlaggebend ist. Derzeit fehlt aber diese unmittelbar rechtliche Verbindlichkeit. Im Gegensatz zu Rechtsnormen sind Prinzipien eben nur Regelungs- und Handlungskonzepte, die eine Optimierung eines Zieles erreichen wollen. Die Fortentwicklung zu Rechtsprinzipien wird dabei in der Literatur betont⁸³. Diese Prinzipien sollten in dem gescheiterten Umweltgesetzbuch verankert werden⁸⁴, um so eine Aufwertung zu erfahren. Zurzeit jedoch handelt es sich um programmatische Leitsätze, die bei der Auslegung abstrakter umweltrechtlicher Vorschriften als Interpretationshilfe dienen. Ebenso tragen die Prinzipien des Umweltrechts bei der Ausarbeitung von Gesetzen und anderen Regelwerken zur Entscheidungsfindung bei, ohne diese Prozesse zwingend zu determinieren. Eine andere Sicht ergibt sich, soweit eines oder mehrere dieser Prinzipien Aufnahme in einem Umweltgesetz gefunden haben, daraus ist dann eine rechtliche Verbindlichkeit abzuleiten, so ist zum Beispiel das Vorsorgeprinzip ausdrücklich in § 5 I Nr. 2 BImSchG aufgenommen worden. Wenn den umweltrechtlichen Prinzipien

81 Umfassend: Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 165 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 26 ff., Scheidler, Die Grundprinzipien des Umweltrechts und ihre Kodifikation im Umweltgesetzbuch, in: UPR 2009, S. 11 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 8 ff., Schwartmann, Umweltrecht, 2006, S. 14 ff.

82 Zu den Prinzipien der Umweltpolitik: Tischler, Umweltökonomie, 1994, S. 37.

83 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 61 m.w.N.

84 Vgl. Scheidler, Die Grundprinzipien des Umweltrechts und ihre Kodifikation im Umweltgesetzbuch, in: UPR 2009, S. 12. Derzeit sind die umweltrechtlichen Prinzipien nicht kodifiziert, allerdings sind sie in Art. 34 des deutsch/deutschen Einigungsvertrages aufgenommen worden, Einigungsvertrag v. 31.08.1990, BGBl. II, S. 885 ff.

auch keine unmittelbare Bindungswirkung beizumessen ist, so sind sie doch für die Interpretation und Auslegung von abstrakten Gesetzen von Bedeutung.

Das europäische Umweltrecht verselbstständigt sich zunehmend und hat mittlerweile einen eigenen Bestand von Grundsätzen und Prinzipien entwickelt, der von den umweltrechtlichen Prinzipien im deutschen Recht abweicht⁸⁵. Art. 191 II AEUV listet diese Prinzipien auf, deren andere Struktur und Sortierung mit den Besonderheiten des europäischen Rechts zusammenhängt. Der Vertrag von Amsterdam (1999) hat hier den Katalog noch um das sog. Nachhaltigkeitsprinzip erweitert⁸⁶.

Das Nachhaltigkeitsprinzip befindet sich in einem Übergangsstadium, da es auf dem besten Wege ist, zu einem dauerhaften Prinzip des deutschen Umweltrechts zu werden.

Ausgehend von der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro hat das Nachhaltigkeitsprinzip seinen Siegeszug angetreten⁸⁷. Aus dem Umweltvölkerrecht ist das Nachhaltigkeitsprinzip in das europäische Umweltrecht übertragen worden und ist dort als umweltrechtliches Leitbild in Art. 11 AEUV und Art. 3 EUV aufgenommen worden. Die Nachhaltigkeit als Rechtsprinzip zielt auf eine sparsame Bewirtschaftung von Ressourcen, leidet aber an einer erheblichen Unschärfe.

Die verbindliche europäische Rechtsordnung fordert nun die Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips von den Mitgliedstaaten ein. Der Art. 20a GG enthält zwar Elemente der Nachhaltigkeit, entspricht ihm jedoch nicht⁸⁸. Das Gleiche gilt für das Vorsorgeprinzip, denn es zielt auf eine Reduzierung von Risiken im Vorfeld einer Gefahr ab und erreicht so nicht den Wirkungsgrad des Nachhaltigkeitsprinzips, das sukzessive in das deutsche Umweltrecht

85 Weitere Hinweise in: Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2007, S. 35 ff., Lee, *EU Environmental Law*, 2005, S. 97.

86 Vgl. Frenz, *Deutsche Umweltgesetzgebung und Sustainable Development*, in: ZG 1999, S. 143 ff., Rehbinder, *Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit*, in: NVwZ 2002, S. 657 ff., Schwartmann, *Umweltrecht*, 2006, S. 15, Welwarsky, *Einführung in das Verwaltungsrecht (BT) 3*, 2006, S. 8.

87 Vgl. Bundesumweltministerium (Hrsg.), *Umweltpolitik. Agenda 21*, 1997.

88 Vgl. Rehbinder, *Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit*, in: NVwZ 2002, S. 657 ff.

Einzug hält. Zum Teil wird es bereits als solches einsortiert⁸⁹ und wird in Zukunft sicherlich als Auslegungsmaßstab für Ermessens- oder Abwägungsprozesse herhalten. In einigen Umweltgesetzen wird bereits die Nachhaltigkeit ausdrücklich erwähnt⁹⁰.

| <u>Prinzipien des Umweltrechts</u> | |
|---|--|
| <u>Deutsches Umweltrecht</u> | <u>Europäisches Umweltrecht</u> |
| | Art. 191 AEUV |
| Vorsorgeprinzip | Vorsorge- und Vorbeugeprinzip |
| Verursacherprinzip | Verursacherprinzip |
| Kooperationsprinzip | Ursprungsprinzip |
| | Querschnittsklausel |
| | Schutzniveaunklausel |

Abb. 5: Prinzipien des Umweltrechts

Im Umweltgesetzbuch (UGB) sollten die Hauptprinzipien erstmals ausdrücklich aufgenommen werden und hätten so eine Aufwertung erfahren⁹¹.

4.2 Vorsorgeprinzip

Das Vorsorgeprinzip ist der Vorstellung eines vorausschauenden Umweltschutzes verpflichtet, der bereits vor der Konkretisierung einer Umwelteinträchtigung in Form einer polizeirechtlichen Gefahrenlage eingreift und

89 Vgl. Bückmann/Lee/Simonis, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: UPR 2002, S. 168 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 15 f., Welwarsky, Einführung in das Verwaltungsrecht (BT) 3, 2006, S. 8.

90 Vgl. § 1 V BauGB, § 1 BBodSchG.

91 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 78, Scheidler, Die Grundprinzipien des Umweltrechts und ihre Kodifikation im Umweltgesetzbuch, in: UPR 2009, S. 11 ff.

dem Entstehen möglicher Umweltbelastungen vorbeugt⁹². Es sollen also Umweltschäden sinnvollerweise bereits im Vorfeld vermieden werden.

Das Vorsorgeprinzip besagt, dass durch Umweltrecht Umweltgefahren vorgebeugt und Umweltschäden so weit wie möglich vermieden werden sollen. Im Sinne einer Ressourcenvorsorge sind Umweltgüter möglichst zu schonen.

Das Vorsorgeprinzip bedingt einen frühzeitigen Einsatz von Maßnahmen zur Abwehr von Gefahren für die Umwelt, damit erklärt sich aber auch der enge Zusammenhang mit dem polizeirechtlichen Gefahrenbegriff und der polizeirechtlichen Aufgabe der Gefahrenabwehr.

Gefahr ist danach die erkennbare, objektive und nicht entfernte Möglichkeit des Schadenseintritts, die dann die Polizei nach den Landespolizeigesetzen berechtigt, Maßnahmen zur Gefahrenabwehr zu ergreifen.

Vorsorgemaßnahmen, zum Beispiel aus dem Umweltrecht, sind schon vor diesem Zeitpunkt möglich. Die Umweltfachbehörden sind gesetzlich ermächtigt, durch Umweltrecht Risiken zum Beispiel durch bestimmte Grenzwerte oder andere Umweltstandards zu minimieren, allerdings ist ein sog. Restrisiko hinzunehmen, damit nicht unter Berufung auf die Risikovorsorge jegliche, eventuell riskante Unternehmung untersagt werden kann⁹³. Dies ist wirtschaftspolitisch hoch interessant, weil hier die Grenzlinie für riskante Technologien wie Mobilfunk oder Gentechnologie verläuft.

Das Vorsorgeprinzip findet sich auch im europäischen Umweltrecht und bestimmt im europäischen Umweltrecht die umweltpolitische Ausrichtung.

Damit ist das Vorsorgeprinzip ein wesentlicher Grundsatz nicht nur des deutschen Umweltrechts, sondern auch des europäischen Rechtsraumes. Das Vorsorgeprinzip ist bereits in einigen Fachgesetzen und Unterprinzipien konkretisiert worden. Diese normativen Einzelausprägungen (vgl. etwa § 5 I Nr. 2 BImSchG, § 6 GenTG) beschränken sich allerdings auf die entsprechenden Fachgesetze.

Nach überwiegender Auffassung kommt Vorsorgevorschriften keine dritt-schützende Wirkung zu, so dass der Rechtsschutz hier nur sehr schwach ausgebildet ist. Hier kann also mangels Klagebefugnis nicht jeder vor den Ver-

92 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 51 f., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 174 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 9 f.

93 Vgl. zur Atomenergie BVerfGE 49, 89 (Kalkar).

waltungsgerichten klagen. Die Erwähnung des Vorsorgeprinzips in Gesetzen ist deshalb häufig ein Hinweis auf nur eingeschränkte Klagemöglichkeiten im Umweltrecht für Betroffene.

Unterprinzipien des Vorsorgeprinzips sind noch der Grundsatz der dauerhaften Überwachung (cradle-to-grave-Prinzip) oder das Vorsichtsprinzip⁹⁴.

Der Blick auf die bekannten Ausprägungen des Vorsorgeprinzips zeigt, dass dieser Grundsatz umweltpolitisch nicht zu einer völligen Reduzierung von Umweltbelastungen führen kann, sondern Eingriffe sollen auf das zumutbare Maß reduziert werden, das zeigt auch die dem Vorsorgeprinzip verpflichtete Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP), die Umweltbelange frühzeitig in Projektentscheidungen durch Verbesserung der Informationsbasis einführen will. Die Verknüpfung mit dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip (vgl. § 1 UVPG „zur wirksamen Umweltvorsorge“) führt aber zu einer unvermuteten Beschränkung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rechtsschutz. Gleichwohl steht sie für eine Weiterentwicklung des Vorsorgeprinzips, da hier exemplarisch der Vorsorgeansatz auf die sog. Risikovorsorge ausgedehnt wird und nicht nur bei erkennbaren Gefahrenlagen (Gefahrenabwehr) eingreift. Dem weiten Vorgriff auf umweltbezogene Risiken steht dann die relativ schwache Durchsetzungsfähigkeit dieses Instruments gegenüber.

4.3 Verursacherprinzip

Das Verursacherprinzip findet Anwendung, soweit eine Beeinträchtigung der Umwelt bereits stattgefunden hat. Mit seiner Hilfe wird bestimmt, wem einzelne Umweltbeeinträchtigungen zuzurechnen sind und wer für die Kompensation dieser Beeinträchtigungen aufkommen soll. Über die einfache Kostenzurechnung hinaus findet auch die Bekämpfung von Umweltbeeinträchtigungen durch Verbote, Gebote etc. ihre Grundlage in dem Verursacherprinzip, mithin eine materielle Verantwortlichkeit⁹⁵.

Das Verursacherprinzip begründet die Zurechnung von Umweltbeeinträchtigungen für den Verursacher, erst in zweiter Linie soll die Allgemeinheit für die Beseitigung von Umweltschäden aufkommen (Gemeinlastprinzip).

Wie beim Vorsorgeprinzip ist auch beim Verursacherprinzip die Anwendung und Verknüpfung kompliziert, obgleich das Prinzip selbst durchaus einfach

94 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 67 f.

95 Vgl. Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 27, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 76 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 24 f.

und klar zu sein scheint. Angesichts der atomistischen Verursacherstrukturen bei Umweltbeeinträchtigungen ist allerdings die konkrete Zurechnung äußerst problematisch. Umweltpolitisch bedenklich ist die Tatsache, dass nach dem Verursacherprinzip der Umweltschaden bereits eingetreten sein muss, um nach diesem Prinzip zum Beispiel Haftungsvorschriften zur Anwendung zu bringen. Die vorbeugende Verhinderung von Umweltschäden sollte daher das Ziel sein. De facto gibt es umweltrechtlich relevante Haftungsvorschriften (§ 823 I BGB, § 1 UmweltHG, § 22 WHG), die in Konkretisierung des Verursacherprinzips eine Umsetzung leisten, allein aufgrund dieser Konkretisierungen kann das Verursacherprinzip durchgeführt werden. Ansonsten gilt nach dem so genannten Gemeinlastprinzip, dass die Belastungen durch Umweltbeeinträchtigungen durch die Allgemeinheit oder die öffentliche Hand zu tragen und zu finanzieren sind.

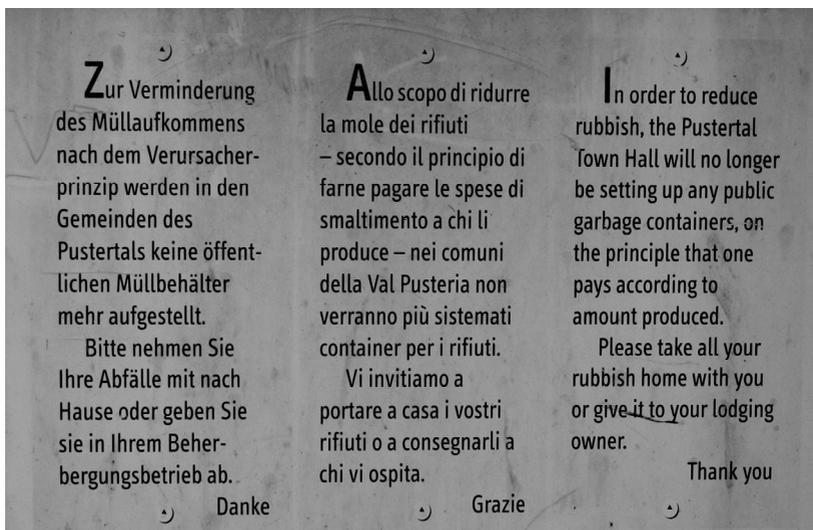


Bild 4: Verursacherprinzip, S. Sigismondo (I)

Eine beispielhafte Konkretisierung des Verursacherprinzips im Umweltrecht ist das (zivilrechtliche) Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) der Bundesrepublik vom 10.12.1990, das in gesetzlich bestimmten Fällen Schadensersatzpflichten auslöst und so den Verursacher von Schäden in die Pflicht nimmt⁹⁶.

96 Vgl. dazu Salje/Peter, Umwelthaftungsgesetz, 2005.

4.4 Kooperationsprinzip

Das Kooperationsprinzip⁹⁷ schließlich erfasst als Handlungsmaxime das Verhältnis von Staat und Gesellschaft im Bereich des Umweltrechts. Effektiver Umweltschutz soll danach im gemeinschaftlichen Zusammenwirken von Staat und Bürgern erreicht werden.

Das Kooperationsprinzip besagt, dass Staat und Bürger im Einvernehmen Aufgaben des Umweltschutzes wahrnehmen sollen.

Dies beruht nicht zuletzt auf der Erkenntnis, dass allein mit ordnungsrechtlichen Mitteln zum Beispiel eine Durchsetzung von Umweltbelangen nicht zu erreichen ist. Eine einvernehmliche Regelung ist wesentlich effizienter als ein konfrontativer Dialog. Alle gesellschaftlichen Kräfte müssen eingebunden werden, um das Umweltschutzziel zu verwirklichen.

Kooperation vollzieht sich in Form von Absprachen, Beteiligungsverfahren im Verwaltungsrecht, informellen Verhandlungen, z. B. von Antragstellern und Genehmigungsbehörden oder in Form von Verhandlungen von Landesregierungen und Wirtschaftsverbänden. Es können auch Aufgaben des Umweltschutzes auf private Organisationen übertragen werden. Im Gegensatz zu Vorsorge- und Verursacherprinzip zeichnet sich das Kooperationsprinzip doch eher durch eine fehlende rechtliche Anbindung aus, eine unmittelbare Zuweisung an juristische Kategorien ist dem Kooperationsmodell nicht zu entnehmen.

Neuere Entwicklungen sind speziell im Umweltbereich die Einführung von externen Vermittlern in umweltbezogenen Konflikten (Mediationsverfahren) oder zunehmende Finanzierungslasten für Umweltinanspruchnahme. Das Kooperationsprinzip stellt so häufig den Hintergrund für eine Privatisierung von Umweltschutzaufgaben.

Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht hat durch zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1998⁹⁸ eine Verstärkung erfahren, denn dieses bis dato meist an letzter Stelle rangierende Prinzip wurde durch das Gericht stärker in den Vordergrund gerückt: Das Gericht verortete im

97 Di Fabio, Das Kooperationsprinzip – ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts, in: NVwZ 1999, S. 1153 ff., Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 27 f., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 82 ff., Waechter, Kooperationsprinzip, gesellschaftliche Eigenverantwortung und Grundpflichten, in: Staat 1999, S. 279 ff.

98 Vgl. BVerfGE 98, 83 (Landesabfallabgaben) und BVerfGE 98, 106 (Verpackungssteuer).

Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht eine starke kooperationsrechtliche Komponente⁹⁹.

Durch die Einführung von informellen Verhandlungen kann allerdings auch wieder eine Grauzone entstehen, die den Eindruck einer undurchsichtigen "Verfälschung" von Industrie und Genehmigungsbehörden hinterlässt. Der Umweltschutz gerät dadurch in den Status einer Verhandlungsmasse, der dem verfassungsrechtlichen Stellenwert als Staatszielbestimmung nicht gerecht wird. Gerade im Bereich von informellen Aushandlungen ist die Nichtöffentlichkeit häufig gegeben. Ein „Kooperieren“ abseits von gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensweisen wäre dagegen nicht zulässig. Sog. informelles Verwaltungshandeln befindet sich deshalb oft in einem problematischen Randbereich.

4.5 Nachbarprinzipien

Neben diesen bekannten Prinzipien des Umweltrechts werden noch vielfältige andere Prinzipien diskutiert¹⁰⁰. Hervorzuheben ist hier das Integrationsprinzip¹⁰¹, das seinen Ursprung im europäischen Recht hat. Es geht zurück auf den integrativen Ansatz in vielen europäischen Umweltschutzrichtlinien. Für Deutschland war es die UVP-Richtlinie, die 1985 zum ersten Mal in größerem Umfang einen ganzheitlichen Ansatz in das deutsche Umweltrecht einführt¹⁰². Dabei steht die Erkenntnis im Vordergrund, dass nicht allein eine mediale Betrachtungsweise zielführend sein kann, sondern nur eine medienübergreifende und integrative Sichtweise effektiven Umweltschutz gewährleistet.

Das Verschlechterungsverbot, bzw. Bestandsschutzprinzip aus dem Naturschutzrecht wird zum Teil in der Literatur als Prinzip gehandelt und soll die Zunahme von Umweltbelastungen verhindern¹⁰³.

99 Vgl. Fischer, Die kommunale Verpackungsteuer und die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung – BVerfG, NJW 1998, 2341 und BVerwGE 96, 272, in: JuS 1998, S. 1096 ff.

100 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 51, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 61 ff.

101 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 76, Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 94 f.

102 Explizit führte dann die IVU-Richtlinie aus dem Jahre 1996 diesen Ansatz im Titel, vgl. IVU-Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.9.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABl. EG Nr. L 257/26.

103 Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 51, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 61.

Das schon erwähnte Nachhaltigkeitsprinzip im Umweltrecht greift eine Thematik auf, die schon sehr alt ist¹⁰⁴ und auf eine dauerhaft umweltgerechte Entwicklung abzielt. Das umfassende Nachhaltigkeitsprinzip steht so für eine dauerhaft zukunftsfähige ökologische, wirtschaftliche und soziale Entwicklung. Dieser weite Rahmen stellt für die Integration in das eng geführte deutsche Umweltrecht allerdings eine erhebliche Herausforderung dar¹⁰⁵.

104 Vgl. Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle, (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 113 ff., Rehbinder, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2002, S. 657 ff.

105 In § 1 II ROG ist allerdings schon eine „nachhaltige Raumentwicklung“ als Leitvorstellung verankert worden.

5 Instrumente im Umweltrecht

5.1 Bedeutung der Instrumentendiskussion

Ebenso wie der Komplex der umweltrechtlichen Prinzipien ist die Betrachtung der umweltrechtlichen Instrumente ein Kernthema des allgemeinen Umweltrechts. Darüber hinaus ist auf allen umweltbezogenen Handlungsebenen die Instrumentendiskussion in der einen oder anderen Form wieder zu finden¹⁰⁶. Da für den Bereich des Umweltrechts eine Systematisierung nicht vorhanden ist, weichen die aufzufindenden Kategorisierungen stets voneinander ab. In Anlehnung an bereits bestehende Systematisierungen sollen deshalb hier die verschiedenen Instrumente des Umweltrechts vorgestellt werden.

Instrumente zur effektiveren Umsetzung von Umweltpolitik und Umweltrecht stehen immer zur Diskussion; zurzeit läuft zum Beispiel der Trend weg von der materiellen Regulierung durch Ge- und Verbote hin zu einer Prozeduralisierung im Umweltschutz¹⁰⁷. Gerade die Umsetzung von Umweltschutzziele durch rechtliche Instrumente stößt in besonderer Weise auf Schwierigkeiten. Häufig sind Umweltschäden nur schwer festzustellen, viele kleine „Umweltsünden“ summieren sich zu erheblichen Umweltlasten und der Vollzug der vielen Vorschriften zum Umweltschutz ist sehr aufwändig. Deshalb hat sich das Umweltrecht zu einem innovativen Handlungsfeld für neue Steuerungsformen und administrative Instrumente entwickelt. So erstaunt es nicht, dass der Verwaltungsakt durch das Umweltinformationsgesetz eine Renaissance erlebte¹⁰⁸ oder die Zertifikate¹⁰⁹ als neuartiger Instrumentenverbund gerade im Umweltrecht angesiedelt sind.

106 Für die Umweltökonomie: Endres, Umweltökonomie, 2007, Wiesmeth, Umweltökonomie, 2002; für die Umweltpolitik: Kösters, Umweltpolitik, 2004, für das Umweltrecht, vgl. nur Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 16 ff., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 72 f.

107 Vgl. Hagenah, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm, Staatsaufgaben, 1994, S. 487 ff., Taeger, Umweltpolitik jenseits des Ordnungsrechts, in: Jüttner/Pfriem/Schneidewind/Taeger (Hrsg.), Neue Konzepte der Umweltpolitik, des Umweltmanagements und des Umweltrechts, 2000, S. 31 ff.

108 Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2009, S. 413.

109 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) v. 08.07.2004, BGBl. I, S. 1578 ff. Vgl. zur Environmental Governance: Meyerholt, Environmental Governance, in: Haneberg/Heinicke/Mülchen/Porath (Hrsg.), Governance – Ent-

Dabei lohnt sich der Blick auf die juristischen Komponenten von Umweltinstrumenten durchaus, denn die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Vernachlässigung der juristischen Hürden von umweltpolitischen Instrumenten zu herben Enttäuschungen führen kann. Beispielhaft sei hier auf die umfangreiche Diskussion von Umweltabgaben in den vergangenen Jahrzehnten verwiesen, die ohne Berücksichtigung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu den angesteuerten Sonderabgaben zahlreiche Umweltabgabenmodelle hervorbrachte, die lediglich auf dem Papier Bestand hatten¹¹⁰.

Die Komplexität des Rechtssystems lässt im Umweltrecht zunehmend ökonomische Instrumente in den Vordergrund treten, die mit ihrer scheinbar überlegenen Effizienz Umweltschutzziele schneller und einfacher erreichen lassen. Die Ökonomisierung im Umweltrecht ist damit im Zuge der allgemeinen Kritik an der Wirksamkeit direkter Instrumente ein beherrschendes Thema im Umweltschutz geworden¹¹¹. Zwar hat die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 Zweifel an den Privatisierungstendenzen im Verwaltungsrecht geweckt, jedoch kann die Ökonomisierung im Umweltrecht nicht mehr übersehen werden. Zur Bewältigung komplexer globaler Umweltauswirkungen oder zur Einbindung von privaten Wirtschaftsteilnehmern im Zuge einer organisatorischen Ökonomisierung sind ökonomische Ansätze unverzichtbar. Die schon historisch enge Verbindung von Wirtschafts- und Umweltrecht führt hier nicht nur einseitig zu ökonomischen Anteilen im Umweltrecht, sondern ebenfalls zu einer ökologischen Aufwertung des Wirtschaftsrechts¹¹². Ordnungsrechtliche und ökonomische Instrumente werden in Zukunft weite Bereiche des umweltrechtlichen Anwendungsfeldes besetzen.

Instrumentenverbünde prägen dabei zunehmend das Bild der umweltrechtlichen Instrumente. Zertifikate zum Beispiel enthalten bei genauerer Betrachtung Elemente direkter und indirekter Steuerung. Diese Instrumentenverbünde stehen mit ihrer Zusammenfassung verschiedener Einzelinstrumente für einen Ansatz zur effizienteren und genaueren Ansteuerung umweltpolitischer Ziele. Das Umweltverwaltungsrecht bietet zur Verwirklichung umweltpoliti-

scheidungsfindung und –umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, 2009, S. 119 ff.

110 Vgl. Benkert, Wo bleiben die Umweltabgaben?, 1995, Hummel, Das Merkmal der Finanzierungsverantwortung in der Sonderabgaben-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBl. 2009, S. 874 ff.

111 Vgl. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 96 ff.

112 Vgl. z.B. die Einführung der Nachhaltigkeitsberichterstattung im Handelsrecht (§§ 289 III, 315 HGB) oder die Verankerung von Umweltschutzzielen in Konjunkturpaketen.

scher Zielvorgaben verschiedene Instrumentengruppen an, die im Folgenden zunächst dargestellt werden sollen.

5.2 Direkte Instrumente des Umweltrechts

Das ordnungsrechtliche Instrumentarium im Umweltrecht gehört zu den klassischen Maßnahmen des Staates¹¹³. Auch heute dominieren in der Praxis Verbote, Erlaubnisse, Anzeigepflichten, ordnungsrechtliche Verfügungen etc., die allesamt dem sog. Ordnungsrecht zuzuweisen sind. Diese Situation ist vor dem historischen und verfassungsrechtlichen Hintergrund zu sehen, der bestimmt war von der vorrangigen Begrenzung von Emissionen. Unser Rechtssystem ist im Wesentlichen geprägt von Strukturen des letzten Jahrhunderts, zudem lassen sich unmittelbar Umweltbeeinträchtigungen sehr wirksam mit dem öffentlich-rechtlichen Instrumentarium der Gefahrenabwehr (Landespolizeirecht) bekämpfen, ohne rechtsstaatliche Bindungen zu verletzen.

Im Umweltrecht ist zu beachten, dass vorrangig spezielle Umweltfachgesetze (wie z. B. BImSchG, WHG etc.) zur Anwendung kommen, sobald diese aber nicht einschlägig sind, kommt das allgemeine (Landes-) Verwaltungsverfahrenrecht (VwVfG) und das (Landes-) Polizeirecht zur Anwendung. In Niedersachsen heißt zum Beispiel das geltende "Polizeirecht" Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung¹¹⁴. Dieses Gesetz regelt, aus historischen Gründen auf Landesebene, die sog. Gefahrenabwehr durch Verwaltungsbehörden und die Polizei. Sofortmaßnahmen bei einem Gefahrguttransportunfall z. B. werden nach dem Polizeirecht erfolgen (z. B. Anordnung der Beseitigung verunreinigten Erdreichs).

Dieses Umweltordnungsrecht entstammt dem traditionellen Polizei- und Ordnungsrecht und ist an der spezifisch polizeirechtlichen Gefahrenabwehr orientiert.

Das speziellere umwelt- und ordnungsrechtliche Instrumentarium ist dagegen den Vorschriften der umweltrechtlichen Fachgesetze zu entnehmen.

Schwerpunkt des ordnungsrechtlichen Instrumentariums sind hier zum Beispiel im Immissionsschutzrecht als mildestes Mittel gesetzliche Melde- und

113 Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 210 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 85 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 94 ff.

114 Nds.SOG v. 19.12.2003, NdsGVBl. S. 414 ff., vgl. dazu Böhrenz/Unger/Siefken, Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2005.

Anzeigepflichten (z. B. § 15 I BImSchG: Anzeige der Änderung genehmigungsbedürftiger Anlagen), dann gesetzliche Verbote mit Genehmigungs- oder Erlaubnisvorbehalt (§ 4 BImSchG: Verbot umweltbeeinträchtigender Anlagen ohne Genehmigung) und verwaltungsrechtliche Verfügungen (§ 20 BImSchG: Untersagung, Stilllegung und Beseitigung einer Anlage).

Neben den Anzeigepflichten bilden die Verbote mit der Möglichkeit einer „Erlaubnis auf Antrag“ den klassischen Kernbereich des direkten Instrumentariums:

Ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (Kontrollerlaubnis) liegt vor, wenn ein bestimmtes Verhalten vorbeugend verboten ist, aber ein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Erlaubnis besteht, falls bestimmte Voraussetzungen erfüllt werden (z. B. Genehmigungserteilung nach § 4 BImSchG).

Ein repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt (Ausnahmebewilligung) ist dagegen enger: Die Erteilung einer Genehmigung liegt im Ermessen der zuständigen Behörde (z. B. Rodungsgenehmigung nach § 9 I BWaldG).

Das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt und das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt sind hier die zentralen administrativen Instrumente zur Durchsetzung umweltgesetzlicher Zielvorstellungen¹¹⁵.

Das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (z. B. §§ 4, 6 BImSchG) unterscheidet sich vom repressiven Verbot mit Genehmigungsvorbehalt (z. B. § 7 WHG) durch seinen Charakter als lediglich „formelles Verbot“, das bei Vorliegen der Genehmigungsvoraussetzungen aufgehoben wird und damit eine administrative Kontrolle ermöglicht. Das repressive Verbot bezieht sich auf ein umweltrechtlich eigentlich unerwünschtes Verhalten, dessen Genehmigung im Ermessen der Verwaltung bleibt und somit dem Bürger nicht unmittelbar einen Rechtsanspruch auf Zulassung verschafft¹¹⁶.

Das vorgeschaltete Genehmigungserfordernis bei einer umweltbeeinflussenden Tätigkeit ist im Lichte des Vorsorgeprinzips zu sehen: Um im Vorfeld bereits die Umweltfolgen abschätzen zu können, muss zunächst das Zulassungsverfahren durchlaufen werden, danach gewährt die Zulassung ein hohes Maß an Bestandssicherheit. Traditionell erfolgt die Zulassung bei Anlagen im Genehmigungsverfahren (z. B.

115 Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 20, Storm, Umweltrecht, 2010, S. 95 ff.

116 Vgl. nur Erichsen/Ehlers, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2005, S. 321 ff.

Heizkraftwerk) und bei raumbedeutsamen Projekten im Planfeststellungsverfahren (z. B. Autobahnbau).

Die Untersagung bildet dann die letzte Möglichkeit der Erreichung umweltrechtlicher Zielvorstellungen, obwohl dies eigentlich nicht erwünscht ist. So kann z. B. nach § 20 BImSchG der Betrieb einer Anlage untersagt werden, obwohl damit nicht unbedingt dem Umweltschutz gedient ist und die Arbeitsplätze in der Betriebsstätte gefährdet werden.

Die Schwierigkeiten bei der Umsetzung umweltpolitischer Ziele werden zunehmend in der Schwerfälligkeit und den begrenzten Möglichkeiten der direkten Instrumente des Umweltrechts gesehen. Seit Jahrzehnten wird im Umweltrecht das mit dem Ordnungsrecht verbundene Vollzugsdefizit beklagt, in Zeiten knapper Kassen werden ordnungsrechtlichen Maßnahmen immer lückenhafter.

Deshalb ist die Suche nach geeigneteren Instrumenten vorrangig Gegenstand der Diskussion. Der hohe Aufwand, die geringe Effizienz und die bekannten Mängel im Vollzug des Umweltrechts haben hier andere Instrumente in den Vordergrund gerückt. Es ist jedoch zu beachten, dass die klassischen direkten Instrumente des Umweltrechts auch in Zukunft ihre Berechtigung haben werden, da zum Beispiel die schnelle und rechtsstaatliche Bekämpfung von Gefahren und Gefährdungspotenzialen nur durch rechtlich abgesicherte Ge- und Verbote möglich ist. Deshalb werden die direkten Instrumente auch weiterhin unverzichtbar sein. Deutlich wird aber die Verlagerung der Gewichte insbesondere durch den Einfluss des europäischen Rechts. Hier dominieren influenzierende Ansätze, die sich nach und nach durch die Teilhabe Deutschlands an der europäischen Rechtskultur prägend auf das Umweltrecht auswirken. Das prozedurale Umweltrecht ist deshalb auf dem Vormarsch.

5.3 Indirekte Instrumente des Umweltrechts

5.3.1 Allgemeines

Die offenbar eingeschränkte Wirksamkeit des ordnungsrechtlichen Instrumentariums im Umweltrecht hat in den letzten Jahren die Diskussion über indirekte Instrumente der Verhaltenssteuerung, d.h. insbesondere ökonomisch wirkende Abgaben, sehr belebt. Grundsätzlich geht es bei diesen Instrumenten um die Aktivierung des Eigeninteresses von vielen Betroffenen

durch ökonomische Anreize¹¹⁷. Das ganze System hat den Vorteil, dass ohne größeren staatlichen Vollzugsaufwand ökologische Lenkungseffekte und höhere Flexibilität erreicht werden können. Zurzeit sehr aktuell sind Fragen der Umweltsubventionierung oder nach der Effizienz von Zertifikaten.

Die anhaltende Diskussion über Umweltabgaben ist nicht zuletzt ein Resultat der Umweltpolitik, die sich zunehmend auf die Frage der Ökonomisierung von Umweltpolitik beschränkt. Die Umsetzungsprobleme, vor allem durch rechtliche Beschränkungen und Bemessungsprobleme, sind jedoch erheblich und verhindern eine umfassende Einführung von Umweltabgaben, mit der Folge, dass die Befrachtung bestehender Abgaben mit umweltpolitischen Zwecken dominiert¹¹⁸.

Umweltinformationen spielen bei den indirekt wirkenden Instrumenten eine wichtige Rolle¹¹⁹. Einerseits steigt der Bestand an Informationen über die Umwelt (z. B. Umweltstatistiken, GIS-Informationen etc.), andererseits nimmt die Zahl an Vorschriften zu, die es Bund, Ländern und Gemeinden ermöglichen, umweltbezogene Informationen zur Verhaltensbeeinflussung an den Bürger weiterzugeben. Die influenzierende Umweltinformation ist mittlerweile durchaus in der Lage, in weiten Teilen das Verhalten der Bevölkerung zu beeinflussen und so Effekte zum Umweltschutz zu erreichen (z. B. im Krw./AbfG: §§ 38, 39 Krw./AbfG: Abfallberatungspflicht/Unterrichtung der Öffentlichkeit). Durch das auf europäischem Recht beruhende Umweltinformationsgesetz (UIG) hat mittlerweile der Bundesbürger auch einen Rechtsanspruch (vgl. § 3 UIG) auf Übermittlung von umweltrelevanten Daten. Das europäische Umweltrecht wird hier in Zukunft noch weitere Impulse zur Verstärkung und Verbreitung von Umweltinformationen erzeugen, da dieser prozedurale Ansatz im europäischen Recht ein zentrales Handlungsfeld darstellt.

Im modernen Staat gibt es daher vielfältige Wege, Bürgerinnen und Bürger mit den Mitteln der indirekten Verhaltenssteuerung zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Moderne Kommunikationsstrukturen und neuartige Erhebungstechniken (z. B. zur Mauterhebung) öffnen hier neue, marktwirt-

117 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 112 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 101 ff.

118 Vgl. zum kommunalen Umweltschutz: Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1998, Rn 50 ff.

119 Vgl. v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, in: NVwZ 2004, S. 272 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 105 f.

schaftliche Wege. Der Kreis der indirekt wirkenden Instrumente ist deshalb weit zu fassen.

Die auf eine indirekt wirkende Verhaltensbeeinflussung abzielenden Instrumente des Umweltverwaltungsrechts bestehen im Wesentlichen aus folgenden Kategorien:

- Umweltabgaben
- Informales Verwaltungshandeln
- Umweltinformationen
- Betriebsbeauftragte für Umweltschutz
- Zertifikate und Kompensationslösungen
- Umweltplanung

Diese Gruppen sollen im Folgenden näher erläutert werden.

5.3.2 *Umweltabgaben*

Das wichtigste Mittel indirekter Verhaltenssteuerung ist derzeit die Umweltabgabe. In der Umweltpolitik durch die sog. ökologische Steuerreform¹²⁰ und in der wissenschaftlichen Diskussion¹²¹ durch die vielfältigen Ansätze zum Umgang mit Umweltproblemen belebt, stellt die Abgabe als ökonomisch wirkendes Instrument einen klassischen Ansatz der Umweltpolitik dar. Im Kern besteht dabei die Absicht, durch ökonomische Anreize ohne großen staatlichen Kontrollaufwand die Masse der Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen zu einem vernünftigeren Verhalten zu bewegen und bei dieser Gelegenheit auch noch Einnahmen zu erzielen.

Die Idee der Umweltabgabe geht auf den britischen Vertreter der neoklassischen Ökonomie, Arthur Cecil Pigou zurück, der die Idee der Steuererhebung zur Eindämmung der Umweltzerstörung 1912 in seinem Werk „Wealth and Welfare“ veröffentlichte. Die Pigou-Steuer soll externe Kosten im Sinne des Verursacherprinzips internalisieren, d.h. dem Verursacher zuordnen, und so das Marktversagen ausgleichen.

Der Begriff der Umweltabgaben ist dabei ein Oberbegriff, denn das System staatlicher Einnahmeerzielung durch Abgaben ist natürlich streng reglemen-

120 Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform v. 24.03. 1999, BGBl. I, S. 378 ff., Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform v. 16.12.1999, BGBl. I, S. 2432 ff., Gesetz zur Fortentwicklung der ökologischen Steuerreform v. 23.12.2002, BGBl. I, S. 4602 ff.

121 Vgl. die Literaturangaben zu den Umweltabgaben bei Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 300 ff.

tiert. Die Zuordnung der großen Steuern ist sogar in die Verfassung integriert worden. Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb in der Vergangenheit den Bereich der Abgaben unter dem Gesichtspunkt ihrer Verfassungskonformität stets genau untersucht, denn Umweltabgaben greifen in den Schutzbereich von Grundrechten ein. So ist zum Beispiel Art. 12 I GG berührt, wenn die Umweltabgaben in einem engen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs stehen.

So begründet Art. 105 GG die finanzverfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung von Steuern. Für nichtsteuerliche Abgaben richtet sich die Gesetzgebungskompetenz nach den allgemeinen Regeln über die Sachgesetzgebungskompetenz¹²².

Zunächst soll geklärt werden, was unter dem Oberbegriff „Abgaben“ zu verstehen ist:

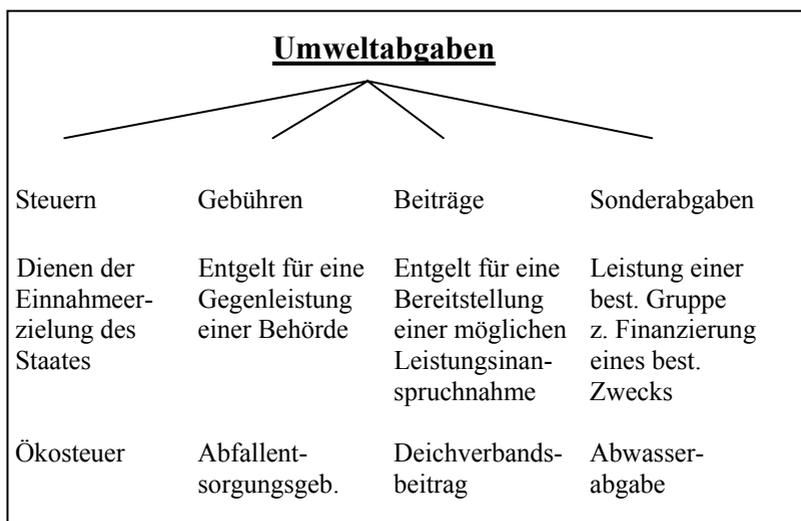


Abb. 6: Umweltabgaben

Ohne auf die einzelnen rechtlichen Implikationen dieser Abgabearten einzugehen, sei noch darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung einzelner Abgaben durch Gesetzgebung und Rechtsprechung sehr weitgehend ist¹²³.

¹²² Vgl. BVerfGE 110, 370; 113, 128 (Solidarfonds Abfallrückführung).

¹²³ Vgl. Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 112 ff., Weidemann, Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben, in: DVBl. 1999, S. 73 ff.

Die Sonderabgabe zum Beispiel ist als Schöpfung der Rechtsprechung ein gutes Beispiel: Nach der Einführung der Sonderabgabe durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹²⁴ ist hier mittlerweile aufgrund der Gefahr von Nebenhaushalten eine sehr restriktive Haltung des Bundesverfassungsgerichts auszumachen¹²⁵, so dass den vielen vorgeschlagenen Ökosonderabgaben vom Bundesverfassungsgericht mittlerweile der Boden entzogen worden ist.

In welchem Maße auch immer umweltpolitisch die Erhebung einer Abgabeart gerechtfertigt sein mag, es sind doch die von der Verfassung und Rechtsprechung vorgesehenen Bindungen des Zwecks dieser Abgaben zu beachten. Die Zulässigkeitsanforderungen für Umweltabgaben sind sehr eng, denn Steuern dienen der Erzielung von Einnahmen für den allgemeinen Finanzbedarf des Staates, für die nichtsteuerlichen Abgaben ergeben sich insbesondere für Sonderabgaben aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes besondere Zulässigkeitsanforderungen¹²⁶.

Generell sind zwei Zwecke bei der Erhebung von Umweltabgaben zu berücksichtigen: Einerseits zielt der Lenkungszweck auf die Erreichung eines umweltpolitisch erwünschten Ziels, andererseits ist auch der Finanzierungszweck zu berücksichtigen und die Frage nach mittelbaren Folgen des Finanzaufkommens zu stellen. Die Bezeichnung als Umweltfinanzierungs- oder Umweltlenkungsabgabe charakterisiert die Zielrichtung dieser Umweltabgaben.

Umweltlenkungsabgaben sollen auf einem funktionierenden Markt einen ökonomischen Anreiz zur Vermeidung oder Beschränkung von Umweltbeeinträchtigungen bieten.

Umweltfinanzierungsabgaben sollen mit ihrem Aufkommen zur Finanzierung umweltschützender Vorhaben oder Tätigkeiten beitragen.

124 Vgl. dazu die Kriterien einer zulässigen Sonderabgabe im 3. Ls. von BVerfGE 55, 274 (Berufsausbildungsabgabe).

125 Vgl. nur BVerfGE 55, 274 (Berufsausbildungsabgabe) mit den Anforderungen an eine zulässige Sonderabgabe aus Sicht des 2. Senats, Anm. v. Walther, Die Sonderabgabe, in: JA 1998, S. 374 ff.

126 Vgl. die Begründung BVerfGE 113, S. 128 ff. (Solidarfonds Abfallrückführung). Dazu: Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 125 ff. (S. 126 ff.).

In der Praxis ist allerdings zu berücksichtigen, dass Abgaben mehrere Zwecke gleichzeitig erfüllen können und Mischformen, bzw. Nebenzwecke durchaus nicht unüblich sind. Reine Umweltabgaben kommen sehr selten vor (im Gegensatz zur Zahl der Veröffentlichungen zu diesem Thema), ein Beispiel für eine reine Umweltabgabe ist die sog. Abwasserabgabe¹²⁷. Es ist mittlerweile unumstritten, dass alle Abgabearten zu Umweltlenkungs Zwecken eingesetzt werden können; auch die Steuern i.e.S. können als Nebenzweck umweltpolitische Anliegen verwirklichen (vgl. dazu die KFZ-Steuer).

Die anhaltende Diskussion über Umweltabgaben ist nicht zuletzt ein Resultat der Umweltpolitik, die sich zunehmend auf die Frage der Ökonomisierung von Umweltpolitik beschränkt. Die Umsetzungsprobleme¹²⁸, vor allem durch rechtliche Beschränkungen und Bemessungsprobleme, sind jedoch erheblich und verhindern eine umfassende Einführung von Umweltabgaben, mit der Folge, dass die Befrachtung bestehender Abgaben mit umweltpolitischen Zwecken dominiert.

Die Kehrseite einer Abgabe stellt in diesem Zusammenhang die Subvention dar¹²⁹. Es handelt sich also um Leistungen des Staates an Bürgerinnen und Bürger, die dem Erreichen eines bestimmten Zweckes dienen. Gerade die Investitionen in umweltfreundliche Technologien sind hier in den letzten Jahren bei der Einführung erneuerbarer Energien deutlich gestärkt worden. Subventionen verwischen allerdings die marktaffinen Elemente in den ökonomischen Instrumenten zum Umweltschutz, denn es droht die Verzerrung des Wettbewerbs durch Subventionierung. Nicht zuletzt die europäische Union wacht deshalb über die Einhaltung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen in Europa.

Das Bundesverfassungsgericht hat stets Bewegung in die Diskussion um die Umweltabgaben gebracht. Einerseits wurde in der Vergangenheit die von den Kommunen jahrelang vorangetriebene kommunale Verpackungssteuer vom Bundesverfassungsgericht endgültig verworfen¹³⁰, andererseits hat das Bundesverfassungsgericht aber die Diskussion durch den sog. Wasserpfennig-Beschluss aus dem Jahre 1995 und die Ökosteuerentscheidung aus dem

127 Abwasserabgabengesetz i.d.Fass. v. 18.06.2005, BGBl. I, S. 114, Die Abwasserabgabe wurde 1976 in der Bundesrepublik eingeführt und ist im Hinblick auf die Zielerreichung bis heute umstritten.

128 Vgl. Richter, Über die Ineffizienz einer nationalen Energiesteuer, in: WiSt 1997, S. 124 ff.

129 Vgl. Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 111 f.

130 Vgl. BVerfGE 98, 106, (Kommunale Verpackungssteuer), Lege, Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung?, in: JURA 1999, S. 125 ff.

Jahre 2004 wieder belebt¹³¹. In dieser Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der Ressource Wasser betont und die Erhebung von Abgaben auf diese Ressourcennutzung für zulässig erklärt.

Für die Zukunft sind also weitere Impulse aus dem Bereich der Umweltabgaben zu erwarten; eine grundlegende Umstellung des Abgabensystems in Richtung auf eine ökologische Ausrichtung ist aber nicht zu erwarten. Die Möglichkeiten der Europäischen Union zu einer umweltbezogenen Abgabenerhebung sind dabei noch nicht berücksichtigt, müssen aber schon jetzt in Betracht gezogen werden, da die Finanzierung des umfangreichen europäischen Umweltschutzprogramms auf die Dauer wohl nur über das unpopuläre Instrument der Abgabe zu finanzieren sein wird.

5.3.3 *Informales Verwaltungshandeln*

Unter den Oberbegriff informales Handeln fallen im Umweltverwaltungsrecht viele verschiedene Maßnahmen; die Terminologie ist in diesem Zusammenhang nicht eindeutig¹³². Unter den Begriff informales Verwaltungshandeln sollen hier viele, in der Regel rechtlich nicht normierte, Handlungsformen gefasst werden, die sich gerade im Bereich des gesamten öffentlichen Wirtschaftsrechts wieder finden lassen. Im Umweltverwaltungsrecht kommt informales Handeln in Gestalt von Vorabstimmungen, Absprachen, Empfehlungen, Warnungen und Umweltberatung usw. zwischen Staat und Bürger vor. Obwohl dieser Bereich rechtlich kaum geregelt ist, kann die Bedeutung dieses Handlungsfeldes erheblich sein, wenn man zum Beispiel an die Gefahren und Konsequenzen von fehlerhaft verlaufenen Kommunikationsprozessen denkt. Warnungen und Appelle können Rechte der Bürgerinnen und Bürger, wie z. B. aus Art. 12 I GG, beeinträchtigen und erhebliche wirtschaftliche Folgen hervorrufen.

Die Problematik des informalen Verwaltungshandelns liegt aber nicht nur in einer möglichen Beeinträchtigung der Rechte Einzelner, sondern die Krux liegt einerseits in der defizitären rechtlichen Überprüfbarkeit und andererseits in der offensichtlichen Notwendigkeit für ein derartiges Agieren der Beteiligten.

131 Vgl. zum Wasserpfennig: BVerfGE 93, 319 ff. (Wasserpfennig-Beschluß), dazu: Britz, Verfassungsmäßigkeit des Wasserpfennigs – BVerfG, NVwZ 1996, 469, in: JuS 1997, S. 404 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 110 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 315. Zur Ökosteuer: BVerfGE 110, 274 (Ökosteuer).

132 Vgl. Böhm, Information, Empfehlung und Warnung als Instrumente des Umweltrechts, in: JA 1997, S. 794 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 359 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 30 f.

Vorteile sind in der hohen Effizienz und Flexibilität sowie der Vermeidung von Rechtsstreitigkeiten zu sehen, die durch rechtzeitiges Verhandeln im Vorfeld einer Genehmigungserteilung etwa erreicht werden kann. Bei komplexen Anlagengenehmigungen im Immissionsschutzrecht lassen sich zum Beispiel Verhandlungen im Vorfeld nicht vermeiden und im Bereich des Chemikalienrechts sind Verpflichtungserklärungen von Unternehmen nicht unüblich, mit denen auf die Produktion etwa einer umweltgefährdenden Chemikalie verzichtet wird; im Gegenzug kann z. B. die zuständige Behörde auf eine entsprechende rechtliche Steuerung verzichten.

Nachteilig können sich die geringen gerichtlichen Kontrollmöglichkeiten auswirken, gerade der im Umweltrecht besonders wichtige Drittschutz wird durch die informelle Gestaltung erschwert. Die defizitären rechtlichen Voraussetzungen werfen im Konfliktfall schwierige Fragen auf, die Suche nach einer tragfähigen speziellen Ermächtigungsgrundlage gestaltet sich häufig schwierig. Auch für die Beteiligten selbst ist als Kehrseite der Effizienzsteigerung das Risiko der Nichterfüllung, bzw. der geringere Grad der Verbindlichkeit zu sehen. Grenzen für die Ausübung informalen Verwaltungshandelns sind aber auch durch die Verfassung nach Art. 20 III GG gegeben; die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind danach an Gesetz und Recht gebunden, zwingende gesetzliche Regelungen gehen deshalb informellen Absprachen zwischen den Beteiligten auf jeden Fall vor.

In verwaltungsrechtlicher Sicht lässt sich das informale oder schlichte Verwaltungshandeln im Umweltschutz zum Teil als Realakt qualifizieren und ist damit einer gerichtlichen Überprüfung zugänglich. Angesichts der Vielfalt des informalen Verwaltungshandelns muss aber sorgfältig geprüft werden, ob und in welcher rechtlichen Handlungsform hier vorgegangen wurde. Die Überprüfung des Inhalts einer solchen Absprache lässt dann eine Zuordnung zu den rechtlichen Handlungsformen, wie öffentlich-rechtlicher Vertrag, Verwaltungsakt oder eben Realakt zum Teil zu¹³³. Allerdings zeigt der Blick in das Verwaltungsprozessrecht bei der Überprüfung von Realakten ebenfalls erhebliche Probleme.

Vor dem Hintergrund des Kooperationsprinzips entwickeln sich von Zeit zu Zeit neue Formen der informellen Zusammenarbeit im Umweltschutz, die sich dann etablieren. Von dem „Gentlemen´s Agreement“ der 70-er Jahre

133 Vgl. zu der Frage der verwaltungsrechtlichen Einordnung des informalen Verwaltungshandelns im Umweltschutz: Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 110 f., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 157 ff. (Umweltverfahrensrecht).

führt der Weg bis zu den Selbstverpflichtungen der 90-er. Der Wille, sich nicht rechtlich zu binden, erlahmt dann häufig angesichts der fehlenden Rahmenbedingungen und die Forderung nach einem regulativen Rahmen wird erhoben.

In Zukunft scheint sich jedoch eine Stärkung dieses Instruments abzuzeichnen, da auch die europäische Union vielfältige Initiativen eingeleitet hat, die informale Verhaltensweisen stärken¹³⁴.

5.3.4 *Umwelthinformationen*

Umwelthinformationen als indirekt wirkendes Instrument des Umweltschutzes haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen¹³⁵. Die Kommunikation über Umweltsachverhalte, häufig als Voraussetzung für eine Absprache oder ein Handeln von Behörden wird in Zukunft komplexer verlaufen, da die Zahl und der Umfang der Daten und Informationen – insbesondere durch neue Informationsmedien und –technologien – ständig zunehmen. Ohne diese Umwelthinformationen ist aber eine effektive Entscheidungsfindung und Handlungsanleitung im Umweltbereich nicht zu leisten. Gerade naturwissenschaftliche Daten und Erkenntnisse ermöglichen Umweltbehörden eine adäquate Entscheidung im Einzelfall.

Aus dem Bereich des Umweltrechts ist besonders auf das Gesetz über Umweltstatistiken¹³⁶ und auf das Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes¹³⁷ zu verweisen, zu dessen Aufgaben ausdrücklich die Einrichtung von Umwelthinformationssystemen gehört. Im Wirtschaftsrecht weisen Regelungen zu Nachhaltigkeits- und Umweltberichten im HGB¹³⁸ auf die wachsende Bedeutung von Umwelthinformationen im betrieblichen Bereich hin.

Neben der Sammlung von Daten durch den Staat muss aber natürlich auch der Zugang der Bevölkerung und der privaten Organisationen und Unternehmen zu diesen Daten gewährleistet sein. Über lange Zeiträume haben staatliche Einrichtungen riesige Datenmengen gesammelt, ohne sie jedoch zugänglich zu machen. Speziell im Bereich des Umweltschutzes scheint dies aber nicht sinnvoll zu sein. Grundsätzlich ist in Verwaltungsverfahren, also

134 Vgl. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umwelthinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, in: NVwZ 2004, S. 272 ff.

135 Vgl. m.w.N. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 105 f.

136 Gesetz über Umweltstatistiken v. 21.09.1994, BGBl. I, S. 2530.

137 Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes v. 22.07.1974, BGBl. I, S. 1505.

138 Vgl. nur Eiselst, Nachhaltigkeitsberichterstattung als Instrument der Corporate Governance, in: Haneberg/Heinicke/Mülchen/Porath (Hrsg.), Governance – Entscheidungsfindung und –umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, 2009, S. 87 ff.

auch im Umweltverwaltungsrecht der § 29 VwVfG zu beachten, der nur Verfahrensbeteiligten Einsicht in Unterlagen von Behörden ermöglicht. Das reine Informationsinteresse erfüllte aber nicht die Voraussetzungen für eine Akteneinsicht nach § 29 I VwVfG.

Nach dem Vorbild des amerikanischen „Freedom of Information Act“ hat die Europäische Union zunächst 1990 eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen verabschiedet¹³⁹. In Umsetzung dieser Richtlinie kam dann 1994 erstmalig das bundesdeutsche Umweltinformationsgesetz (UIG)¹⁴⁰, das sowohl für die Behörden des Bundes als auch der Länder galt. Die erweiterte und verbesserte Fassung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie aus dem Jahre 2003¹⁴¹ führte dann zu einer Neufassung des deutschen Umweltinformationsgesetzes, die 2005 in Kraft getreten ist¹⁴². Die Neufassung des Umweltinformationsgesetzes von 2005 gilt aber aufgrund der föderalen Struktur der Bundesrepublik nur noch für Stellen des Bundes und für bundesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts¹⁴³. Die Länder müssen den Informationsanspruch in Landesrecht fassen, soweit sie sich nicht direkten Ansprüchen aus der europäischen Richtlinie 2003/4/EG ausgesetzt sehen wollen¹⁴⁴.

Das Umweltrecht hat sich hier einmal mehr als Schrittmacher der allgemeinen Rechtsentwicklung erwiesen, denn seit dem 1. Januar 2006 ermöglicht das allgemeine Informationsfreiheitsgesetz Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes¹⁴⁵.

Zweck des Umweltinformationsgesetzes ist es, den freien Zugang zu den bei Behörden vorhandenen Umweltinformationen ohne ein anderes Verwaltungsverfahren als Anknüpfungspunkt für den Informationsanspruch. Um diesen Zweck zu erfüllen, gibt das Gesetz Bürgerinnen und Bürgern in § 3 I

139 Richtlinie des Rates über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 07.06.1990 (90/313/EWG) ABIEG L 158/56.

140 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt vom 08.07.1994, BGBl. I, S. 1490, Umweltinformationsgesetz v. 23.08.2001, BGBl. I, S. 2218.

141 Richtlinie 2003/4/EG, ABl. L Nr. 41/26.

142 Umweltinformationsgesetz (UIG) v. 22.12.2004, BGBl. I, S. 3704.

143 Vgl. zu dieser Problematik: Pützenbacher/Sailer, Der Zugang zu Umweltinformationen bei Kommunen und Landesbehörden nach der Neufassung des Umweltinformationsgesetzes (UIG), in: NVwZ 2006, S. 1257 ff.

144 Zur unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie, vgl. Große, Zur unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie, in: ZUR 2006, S. 585 ff.

145 Vgl. Berger/Roth/Scheel, Informationsfreiheitsgesetz, 2006, Fluck, Verwaltungstransparenz durch Informationsfreiheit, in: DVBl. 2006, S. 1406 ff.

UIG einen einklagbaren materiellen Rechtsanspruch auf Erteilung dieser Informationen¹⁴⁶. In dem eher rechtsschutzschwachen Umweltrecht der Bundesrepublik in seinem Umfang ein Novum, das auf die insoweit zwingende europäische Richtlinie zurückzuführen ist. Daten über den Zustand von Gewässern, den Boden oder die Luft sind solche Umweltinformationen. Bürgerinnen und Bürgern wird so die Möglichkeit an die Hand gegeben, fundiert an umweltpolitischen Entscheidungsprozessen teilzunehmen. Das Umweltinformationsgesetz hat so letztendlich eine Demokratisierungsfunktion, die vor dem Hintergrund der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention¹⁴⁷ zu sehen ist.

Die völkerrechtliche Aarhus Konvention ist 2001 in Kraft getreten und regelt den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten. Die Umsetzung dieser weitreichenden Konvention über das Rechtssystem der europäischen Union bereitet allerdings erhebliche Probleme¹⁴⁸.

Probleme bereiteten nach wie vor der Datenschutz und das berechnigte Interesse am Schutz von Unternehmensdaten. Letztlich entwickelt sich aber ein eigenständiges Umweltinformationsrecht in Deutschland, das einerseits einzelnen Bürgerinnen und Bürgern Beteiligungs- und Klagerechte im Umweltschutz einräumt und andererseits auch Verbänden und Vereinigungen diese Rechte gibt.

Neben den Umweltinformationen, die von den Behörden vorgehalten werden, erhebt sich auch für nichtstaatliche Organisationen die Frage nach einer umweltbezogenen Kommunikation mit der Öffentlichkeit. Nicht zuletzt unter dem Eindruck des europäischen Rechts hat hier in den letzten Jahren ein Wandel stattgefunden¹⁴⁹. Eine umweltschutzorientierte Unternehmensführung wird hier unter dem Druck der Konkurrenz und zunehmend prozeduralem europäischen Recht eine offenere Informationspolitik betreiben müssen. So kann über die Verpflichtung zur Umweltinformation influenzierend und motivierend auf Unternehmen eingewirkt werden.

146 Vgl. Fluck/Theuer, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht, 2006, Gassner, Umweltinformationsgesetz (UIG), 2006, Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 41 ff., Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003, Schwartmann, Umweltrecht, 2006, S. 33 ff.

147 Aarhus-Konvention vom 25.06.1998, ILM 38 (1999), S. 517 ff., vgl. Schwartmann, Umweltrecht, 2006, S. 33.

148 Krämer, Umsetzung und Vollzug des Umweltrechts, in: Ormond/Führ/Barth (Hrsg.), Umweltrecht und –politik an der Wende zum 21. Jahrhundert, 2006, S. 145 ff. (155).

149 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 120 ff.

5.3.5 Betriebsbeauftragte für Umweltschutz

5.3.5.1 Fachgesetzliche Regelung

Der Begriff Betriebsbeauftragter für Umweltschutz¹⁵⁰ ist eine Sammelbezeichnung für einen gesetzlich vorgeschriebenen betrieblichen Aufgabenbereich, der durch Konzepte zum selbstregulativen Umweltschutz neue Anstöße erhalten hat. Der Begriff wird auch vereinzelt für Beschäftigte mit mehreren Aufgabengebieten in diesem Sinne benutzt. Eine Legaldefinition gibt es derzeit nicht, die Betriebsbeauftragten sind aufgrund einzelner Umweltfachgesetze oder kraft behördlicher Anordnung zu bestellen und sollen den betrieblichen Umweltschutz fördern. Die Pflicht zur Bestellung von Betriebsbeauftragten ergibt sich aus den verschiedenen Umweltfachgesetzen:

| <u>Betriebsbeauftragte für Umweltschutz</u> | |
|--|---------------------------------|
| Beauftragter für Immissionsschutz | §§ 53 ff. BImSchG 5. BImSchV |
| Beauftragter für Abfall | §§ 54 ff. Krw./AbfG |
| Beauftragter für Gewässerschutz | § 64 WHG |

Abb.7: Betriebsbeauftragte

Allein die Beauftragten nach dem Krw-/AbfG, dem BImSchG und dem WHG haben den sog. Benachteiligungs- und Kündigungsschutz, der sie zu „echten“ Beauftragten für Umweltschutz macht. Nur die innerbetriebliche Absicherung kann eine unabhängige und objektive Tätigkeit dieser Personen gewährleisten. Darüber hinaus gibt es in den Umweltfachgesetzen weitere Umweltschutzbeauftragte¹⁵¹, die allerdings nicht dieselbe rechtliche Absicherung besitzen.

Die Umweltschutzbeauftragten dienen der betrieblichen Selbstkontrolle ohne Außenwirkung, d.h. es kommen ihnen keine behördlichen Funktionen zu, gegenüber den Aufsichtsbehörden sind sie nicht auskunftspflichtig (jedenfalls nicht aus den entsprechenden Fachgesetzen). Regelmäßig müssen die Be-

150 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 121 ff., Keune, Betriebsbeauftragter, in: HDUR 1994, Sp. 287 ff., Pulte, Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, 2009, S. 7.

151 Strahlenschutzbeauftragter, kerntechnischer Sicherheitsbeauftragter.

etriebsbeauftragten die entsprechende Fachkunde und Zuverlässigkeit besitzen.

Die Betriebsbeauftragten stellen eine deutsche Besonderheit dar, die mittlerweile zu einem Element der betrieblichen Umweltschutzorganisation geworden ist. Schwierigkeiten erwachsen allerdings aus der mangelnden Einbindung des Betriebsbeauftragten in die betriebliche Hierarchie und Organisation¹⁵². Während die neueren europäischen Vorschriften zur umweltschützenden Betriebsorganisation den Umweltschutz in der Führungsebene der Unternehmen verankern, gibt es für den Betriebsbeauftragten keine derartige Situierung¹⁵³. Durch den Betriebsbeauftragten wird also der Umweltschutz noch immer nicht zur „Chefsache“ in den Unternehmen, daher befindet sich der Betriebsbeauftragte auf einer anderen Entwicklungsschiene im betrieblichen Umweltschutz.

5.3.5.2 Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz

Der Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz war der erste Umweltschutzbeauftragte, den bundesdeutsche Umweltgesetze vorgesehen hatten. Die Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes wirkten in der Folge als Vorbild für die Einführung weiterer Regelungen in umweltrelevanten Fachgesetzen.

Nach § 53 I BImSchG hat ein Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen einen oder mehrere Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz (Immissionsschutzbeauftragte) je nach Größe oder Art der Anlage zu bestellen. Genaues regelt dazu die 5. BImSchV vom 30. Juli 1993. Der Anhang I zur 5. BImSchV enthält die genehmigungsbedürftigen Anlagen, für die ein Immissionsschutzbeauftragter zu bestellen ist. Seit der 3. Novelle zum BImSchG ist in bestimmten Fällen auch nach § 58 a BImSchG ein Störfallbeauftragter zu bestellen. Für mehrere Anlagen kann ein gemeinsamer Betriebsbeauftragter bestellt werden, wenn dadurch die sachgemäße Erfüllung der Aufgaben nicht beeinträchtigt wird.

Die spezifischen Aufgaben des Betriebsbeauftragten selbst ergeben sich aus dem BImSchG, insbesondere aus § 54 BImSchG. Danach soll der Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz auf die Entwicklung und Einführung um-

152 Vgl. Hagenah, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 509 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 121 f.

153 Der Entwurf des Umweltgesetzbuchs (UGB) hatte eine Vereinheitlichung des Umweltschutzbeauftragten zu einem Umweltbetriebsbeauftragten vorgesehen.

weltfreundlicher Verfahren und Erzeugnisse hinwirken (Initiativfunktion), durch regelmäßige Kontrollen und Messungen die Einhaltung der Immissionsschutzanforderungen überwachen und festgestellte Mängel sowie Abhilfeschläge dem Betreiber unterbreiten (Überwachungsfunktion). Der Betriebsbeauftragte soll auch die Betriebsangehörigen über Immissionsschutzanforderungen aufklären (Informationsfunktion) und einmal jährlich einen Bericht erstellen.

Dafür muss der Immissionsschutzbeauftragte auch über die nötige Fachkunde und Zuverlässigkeit verfügen, die einzelnen Voraussetzungen sind der 5. BImSchVO zu entnehmen.

Da die Aufgaben des Störfallbeauftragten (§ 58 a BImSchG) denen des Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz gleichen, werden in den meisten Betrieben diese Funktionen in einer Person zusammengeführt.

Der Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz ist trotz seiner Befugnisse den Behörden gegenüber nicht auskunftspflichtig und wird betriebsintern durch das Benachteiligungsverbot und den Kündigungsschutz (§ 58 BImSchG) abgesichert.

5.3.5.3 Betriebsbeauftragte für Abfall

Der Betriebsbeauftragte für Abfall findet seine Regelung in den §§ 54 ff. Krw./AbfG und der alten Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall (AbfBetrBV) aus dem Jahre 1977. Die gesetzliche Regelung des Betriebsbeauftragten für Abfall in den §§ 54 f. Krw./AbfG¹⁵⁴ hat einige Änderungen gebracht und den Anwendungskreis deutlich erweitert. Der Betriebsbeauftragte für Abfall wird nunmehr als Teil einer umweltschützenden Betriebsorganisation gesehen. Damit wird dem Stellenwert einer betrieblichen Abfallwirtschaft Rechnung getragen, denn vergleichbare Regelungen gibt es im Immissionsschutz- und Wasserrecht, obgleich die Ausgestaltung des Immissionsschutzbeauftragten am umfassendsten konturiert ist.

Nach § 54 1 Krw./AbfG haben die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen nach § 4 BImSchG und von Anlagen, in denen regelmäßig besonders überwachungsbedürftige Abfälle vorhanden sind, einen oder mehrere Betriebsbeauftragte zu bestellen. Die alte Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall benennt auch noch Anlagentypen, sie ist aber nicht mehr aktuell

154 Vgl. Ehrlich, Die gesetzliche Neuregelung des Betriebsbeauftragten für Abfall, in: Der Betrieb 1996, S. 1468 ff.

und wird durch einige Vollzugsbehörden nicht mehr angewendet. Der Betriebsbeauftragte für Abfall soll den gesamten Weg der Abfälle im Betrieb überwachen und übt so die betriebliche Selbstkontrolle aus.

Es steht noch der Erlass einer neueren Rechtsverordnung aus, die die alte Verordnung aus dem Jahre 1977¹⁵⁵ ersetzt. Nach überwiegender Meinung gilt bis zu diesem Zeitpunkt noch die alte Rechtslage fort.

Die Aufgaben des Betriebsbeauftragten für Abfall ergeben sich aus § 55 1 Krw./AbfG, entsprechen aber der alten Rechtslage. Danach ist der Betriebsbeauftragte in erster Linie für die Überwachung des Abfalls in der Unternehmung zuständig (Kontrollfunktion). Die weiteren Funktionen, wie Initiativ-, Beratungsfunktion und Berichtspflicht entsprechen der alten Rechtslage. Dem stehen die Pflichten des Anlagenbetreibers gegenüber.

Die Bestellung eines externen Betriebsbeauftragten für Abfall ist ebenfalls möglich.

5.3.5.4 Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz

Ebenso wie der Betriebsbeauftragte für Abfall ist der Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz nach der Regelung im BImSchG ausgestattet und ist die dritte zentrale Figur in der betrieblichen Eigenüberwachung, die derartig geschützt ist. Der Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz (§§ 64 - 66 WHG) genießt deshalb vergleichbaren Schutz vor Benachteiligungen wie der Abfallbeauftragte. Die Aufgaben des Betriebsbeauftragten ergeben sich im Wesentlichen aus § 65 WHG und setzen sich zusammen aus der Kontroll-, der Initiativ- und der Informationsfunktion. Außerdem besteht noch die Berichtspflicht gegenüber dem Benutzer, der jedoch keine Berichts- oder Informationspflicht gegenüber einer Behörde gegenübersteht, insoweit bleibt es bei der Arbeitnehmereigenschaft des Betriebsbeauftragten.

Der Blick in § 65 II WHG zeigt auch hier die Ansätze einer Verknüpfung des Betriebsbeauftragten für Umweltschutz mit dem EMAS-Verfahren. Ist das Unternehmen bereits dem EMAS-Verfahren gefolgt, gibt es Erleichterungen in der Berichtspflicht durch Verweisungsmöglichkeiten auf gleichwertige Dokumentationen.

155 VO über Betriebsbeauftragte für Abfall v. 26.10.1977, BGBl. I, S. 1913.

5.3.6 Zertifikate und Kompensationslösungen

5.3.6.1 Zertifikate im Umweltschutz

Zu dem Kreis der indirekt wirkenden, eher ökonomisch angelegten Instrumente des Umweltrechts gehören auch Zertifikats- und Kompensationslösungen. Diese Gruppe von umweltschützenden Instrumenten könnte auch dem Kreis der neueren Instrumente zugeordnet werden, da sie gleichzeitig für eine erst in der letzten Zeit entwickelten Gruppe von Modellen stehen, die durch ökonomische Anreize und eine Preisfestsetzung für die Umweltverschmutzung die Verursacher zu einem umweltgerechterem Verhalten führen wollen¹⁵⁶.

Zertifikate (Emissions- oder Belastungszertifikate) berechtigen zu einer bestimmten Verschmutzung oder Belastung der Umwelt in einem vom Staat festgelegten Gebiet und Belastungsraster¹⁵⁷. Diese Zertifikate kosten natürlich Geld und können gehandelt werden. So sollen durch Festlegung von Belastungsgrenzen und die Ausgabe nur einer bestimmten Menge von Zertifikaten der „Markt“ und damit insbesondere das ökonomische Interesse der beteiligten Akteure die Umweltbelastung steuern.

Dieses streng marktwirtschaftliche Zertifikatsmodell stammt aus den USA und kommt durch die europäische Union in das hiesige Rechtssystem. Theoretisch soll der Zertifikatehandel dazu führen, dass jedes Unternehmen selbst entscheidet, ob es Zertifikate zukaufte oder in Maßnahmen zur Reduzierung von Umweltbelastungen. In rechtlicher Sicht überzeugt die Möglichkeit grenzüberschreitender „Verschmutzungsmärkte“, die bislang an den rechtlichen nationalen Grenzen scheiterten, obgleich Umweltbelastungen immer häufiger verlagert auftreten. Im Gegensatz zu Umweltabgaben, die keine Belastungsobergrenze bieten, kann im Emissionshandel eine verbindliche Belastungsobergrenze festgelegt werden (*cap and trade*)¹⁵⁸, so dass durch Zertifikate wirksam Belastungen begrenzt werden können.

156 Der Emissionsrechtehandel stützt sich im wesentlichen auf das Coase-Theorem, also die Lösung von Umweltproblemen durch Marktmechanismen. Ronald Coase erhielt für das Modell der effizienten Verteilung unter Marktbedingungen 1991 den Nobelpreis für Wirtschaft.

157 Vgl. Frenz, Emissionshandelsrecht, 2008, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 322 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 131 ff.,

158 Als *cap and trade* bezeichnet man den Mechanismus, der sich zusammensetzt aus der Festsetzung einer Obergrenze (*cap*) und der Berechtigung zur Übertragung von handelbaren Rechten (*trade*), der dazu führt, dass zu geringstmöglichen Kosten die Umweltverschmutzung begrenzt werden kann.

Der Zertifikatehandel eignet sich nicht nur zum Klimaschutz, sondern wird auch bei anderen Umweltbelastungen als Instrument zum Umweltschutz diskutiert. Zur Zeit ist aber dieses Instrument beim Klimaschutz erstmals in diesem Umfang in der Anwendung. Das neu entstandene Klimaschutzrecht¹⁵⁹, in dem der Emissionsrechtehandel das wichtigste Instrument darstellt, geht auf die völkerrechtliche Klimarahmenkonvention (KRK) des Jahres 1992 (Rio Erdgipfel) zurück, die bis zur Mitte des Jahres 2006 von 189 Staaten der Erde unterzeichnet wurde. Das daraus resultierende Kyoto-Protokoll von 1997 konkretisierte die Verpflichtungen zum Klimaschutz, geriet jedoch in eine Krise und konnte erst am 16.02.2005 in Kraft treten. Ziel ist die Bekämpfung der globalen Erwärmung durch die Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen durch technisch mögliche Maßnahmen. Neben dieser völkerrechtlichen Schiene des Klimaschutzes hat sich die europäische Union sehr erfolgreich um die Verbesserung des Klimaschutzes bemüht und bestimmt durch ihre Rechtsordnung den Klimaschutz in Deutschland. Die europäische Rechtsgemeinschaft hat diese Entwicklung höchst wirksam aufgegriffen und 2003 durch die EG-Emissionshandelsrichtlinie in supranationales Recht umgewandelt¹⁶⁰.

In der Europäischen Union mit nur 25 Mitgliedsstaaten waren bereits ca. 11.000 Unternehmen zum Emissionshandel verpflichtet.

Die Bundesrepublik Deutschland ist zur Umsetzung dieser europäischen Klimaschutzpolitik verpflichtet und hat inzwischen mit mehreren Gesetzen reagiert, dabei stellt das Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) vom Juli 2004 das wichtigste Element des Artikelgesetzes zur Umsetzung des europäischen Rechts dar¹⁶¹. Daneben regelt noch das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-2007

159 Vgl. Härtel, Einführung in das Klimaschutzrecht, 2009.

160 Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen (2002/358/EG), ABl. L 130/1; Richtlinie 2003/87/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABIEG L 275/32 v. 25.10.2003. Vgl. dazu: Mehrbrey/Reuter, Europäischer Emissionshandel, 2003.

161 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft vom 08.07.2004, BGBl. I, S. 1578, Art. 1: Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) vom 08.07.2004.

(ZUG 2007)¹⁶² die nationalen CO₂-Emissionsziele und die Zuteilung von Zertifikaten.

In Deutschland sind damit ca. 1.800 Anlagen zur Teilnahme am Emissionshandel verpflichtet. Deutschland ist inzwischen einer der EU-Mitgliedstaaten, in denen der CO₂ Ausstoß durch verschiedene Maßnahmen deutlich verringert werden konnte.

Der Emissionshandel in der Bundesrepublik erfolgt zum Beispiel an der European Energy Exchange (EEX) in Leipzig. Die Unternehmen können aber auch direkt untereinander handeln. Für die Emissionsrechte bildet sich so ein Markt, der nach den Gesetzmäßigkeiten der ökonomischen Effizienz funktionieren soll, Emissionen sind also kein „freies“ Gut mehr.



Bild 5: European Energy Exchange, Leipzig

Das Gesetzgebungsverfahren zum Emissionshandel ist damit weitgehend abgeschlossen. Das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig hat in einer Entscheidung aus dem Jahre 2005 den Handel gebilligt, da es darin keinen Verstoß gegenüber höherrangiges Recht sieht. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) greift nach dieser Entscheidung weder in den Eigentumschutz, noch in die Berufsfreiheit unverhältnismäßig ein¹⁶³.

Der ordnungsrechtliche Rahmen für den Emissionshandel ergibt sich aus dem Wirtschaftsverwaltungsrecht¹⁶⁴. In klassischer Tradition ist für Emissionen nun eine Genehmigung nach § 4 TEHG erforderlich. Für die Genehmigung und die Überwachung von CO₂ Emissionen sind vergleichbar zum Immissionsschutzrecht die Bundesländer zuständig. Die föderale Struktur des Umweltrechts erschwert die Durchführung des Emissionshandels nicht

162 ZUG 2007, BGBl. 2004 I, S. 2211.

163 Vgl. BVerwG, Urt. v. 30.06.2005, 7 C 26.04, in: DöV 2006, S. 116, ZUR 2005, S. 601 (Emissionshandel), vgl. Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 125 ff.

164 Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 133 ff.

unbeträchtlich, um eine einheitliche Handhabung dennoch zu gewährleisten, wurde eine Bund-Länder Arbeitsgemeinschaft für den Emissionshandel gegründet; im Umweltbundesamt (UBA) wurde die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) eingerichtet.

In Deutschland wird der Emissionshandel heftig diskutiert. Die Einrichtung des Emissionshandelssystems kostet erhebliche Beträge, fraglich ist aber die Wirksamkeit im Hinblick auf die Klimaveränderung. Die Wirksamkeit des Instruments wird sich erst in den kommenden Jahren erweisen. Einerseits bieten Zertifikate Vorteile durch die Ökonomisierung der Umweltverschmutzung, denn das bestehende Zulassungsmodell nach dem BImSchG ist gerade im Hinblick auf die Ökonomisierung der in die Umwelt abgegebenen Emissionen und die grenzüberschreitenden Aspekte weitgehend wirkungslos.

Andererseits stehen in der Bundesrepublik dieser rein marktwirtschaftlichen Behandlung von Umweltproblemen massive Bedenken gegenüber. Die erreichbaren Emissionsreduktionen bleiben aber immer noch hinter den erforderlichen Mengen zurück. So mehrt sich die Kritik in der Umweltökonomie am Emissionshandel¹⁶⁵, der mit erheblichen Fördermengen keine optimalen Ergebnisse erbringt. Da nicht alle Länder am Handelssystem teilnehmen, führt der Leakage-Effekt dazu, dass nicht teilnehmende Länder die freiwerdenden Emissionsmengen zusätzlich nutzen¹⁶⁶. Gegenläufige Effekte durch andere umweltpolitische Instrumente, wie zum Beispiel der Öko-Steuer, tragen ein Übriges dazu bei, den Effekt zu schmälern.

5.3.6.2 Kompensationslösungen im Umweltschutz

Kompensationslösungen sind vom Ansatz her mit den Umweltzertifikaten verwandt. Hier wie dort steht eine Kosten/Nutzenüberlegung im Hintergrund, um insbesondere industrielle Emittenten von dem starren, unflexiblen Genehmigungsverfahren hin zu einem umweltoptimalen Verhalten zu bringen¹⁶⁷.

Kompensationsmodelle geben dem Emittenten die Möglichkeit, innerhalb eines bestimmten, staatlich festgelegten Gebietes Verschmutzungskontingente zu verlagern, sofern nur ein bestimmter Verschmutzungsgrad in diesem Gebiet nicht überschritten wird. Der ökonomi-

¹⁶⁵ Vgl. Sinn, Das grüne Paradoxon, 2008, S. 61 ff.

¹⁶⁶ Vgl. Böhringer, Europäische Klimapolitik: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: ZfE 2008, S. 235 ff.

¹⁶⁷ Dazu: Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 116 f., Rehbinder, Kompensation, in: HdUR, 1994, Sp. 1277 ff.

sche Anreiz besteht in einer „Gutschrift“ für das Emissionskonto des Emittenten bei einer Emissionsminderung, die noch unter dem behördlichen Limit liegt. Diese Gutschrift kann das Unternehmen aber auch zur „Kompensation“ bei den Emissionen einer „schmutzigeren“ Anlage in dem Gebiet bekommen.

Die Verwandtschaft zu dem Zertifikatmodell wird hier schon deutlich. Der ökonomische Anreiz für industrielle Emittenten innerhalb eines größeren Gebiets unternehmerisch zu planen und gleichzeitig zur Kostenminimierung Umweltschutzziele zu erreichen, wird deutlich. Neben den Vorteilen des Kompensationsmodells gibt es auch umweltpolitische Schwachstellen.

Allerdings lassen sich im bundesdeutschen Immissionsschutzrecht schon Ansätze zu Kompensationslösungen erkennen. In den §§ 7, 17 IIIa, 67a II BImSchG sind derartige Modelle angelegt. Unternehmungen können dadurch zum Beispiel eine durch die Großfeuerungsanlagenverordnung (13. BImSchV) eingeforderte Anpassung durch eine Emissionsminderung an anderer Stelle hinauszögern. Da diese Regelung nicht auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt ist, gab es in der Bundesrepublik lukrative Möglichkeiten, Anlagen in den östlichen Bundesländern mit geringerem Aufwand wirkungsvoll in ihren Emissionen zu reduzieren.

Zertifikate und Kompensationsmöglichkeiten bilden in der Gruppe der indirekt wirkenden Instrumente eine Weiterentwicklung in Richtung auf eine marktwirtschaftliche Lösung von Umweltproblemen, die mit weniger staatlicher Reglementierung funktionieren soll. Dieser Weg ist noch nicht zu Ende gedacht, wie die Emissionszertifikate zeigen, aber bereits jetzt lässt sich dieser Gedanke weiterführen: Die von Ronald Coase¹⁶⁸ angelegte Überlegung zum Umweltschutz verstärkt noch die marktaffine Ausrichtung der Umweltpolitik und die Zuweisung von Eigentumsrechten. Wie die Erfahrung zeigt, dauert in der Umweltpolitik die Umsetzung von Modellen oft jahrzehntelang, so dass eine weitere Aufwertung von marktwirtschaftlichen Instrumenten in der Zukunft durchaus denkbar erscheint.

5.3.7 *Umweltplanung*

5.3.7.1 Planungsinstrumente

Eine verbindliche und übergreifende Umweltplanung gibt es derzeit in der Bundesrepublik nicht¹⁶⁹. Umweltplanung als Instrument der Umweltpolitik

168 Vgl. Coase, The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 1960, S. 1 ff.

169 Zum Rechtsschutz gegen Planungen, vgl. Kap. 8.

soll theoretisch raumübergreifend Ursachen- und Problemzusammenhänge erfassen und widerstrebende Interessen zum Ausgleich bringen¹⁷⁰.

Als Umweltplanung bezeichnet man daher die vorausschauende Bewältigung von Umweltproblemen mit den Mitteln der Planung.

Es ist zu berücksichtigen, dass bereits in bestehenden Fachgesetzen eine Vielzahl von Planungsvorgängen, sei es mit Umweltbezug oder nicht, vorgesehen ist. Diese Planungsformen reichen von der länderübergreifenden Gesamtplanung bis zur kleinräumigen Verabschiedung eines Bebauungsplans. Aufgrund dieser uneinheitlichen Lage zu Lasten des Umweltschutzes sah der vorgelegte Entwurf eines Umweltgesetzbuchs eine übergreifende, umweltspezifische Leitplanung (§§ 19 ff. UGB) vor.

Umweltrechtlich relevante Planung in der Bundesrepublik setzt sich deshalb aus einer Vielzahl von einzelnen Fachplanungen zusammen, die mehr oder minder auch umweltschützende Aspekte enthalten. Diesen umweltschützenden Belangen in den Fachplanungen ist in der Vergangenheit bereits ein erkennbarer Stellenwert zugekommen. Der Belang Umwelt hat daher auch in der Vergangenheit eine besondere Rolle gespielt. Die neuerdings verstärkte Betrachtung der Planung beruht aber auf mehreren Entwicklungen: Einerseits vollzieht sich in der Bundesrepublik mit Mitteln der Planung ein gewaltiger Flächenverbrauch, so dass die Planung ein Hauptinstrument der Steuerung umweltbezogener Prozesse sein könnte, andererseits kommt aber der Belang der Umwelt nicht zu der ihm zustehenden Bedeutung. Trotz der Verankerung der Staatszielbestimmung Umwelt in Art. 20 a GG, der ja gerade auch die staatlichen Planungsbehörden in die Pflicht nimmt, und der Bemühungen der Europäischen Union um eine umweltverträgliche Planung, steht bei Planungen in Deutschland in der Regel die Verwirklichung eines Projekt im Vordergrund und die Widerstände gegen planerischen Umweltschutz nehmen zu¹⁷¹. Durch die Osterweiterung der Bundesrepublik ist gerade im Bereich der Infrastrukturplanung, die sich durch einen hohen Flächenverbrauch auszeichnet, ein Beschleunigungsschub verwirklicht worden, der für die Pla-

170 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 79 ff., Gärditz, Europäisches Planungsrecht, 2009, Herrmann, Umweltschutz im Planungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 584 ff., Peters, Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: Verwaltungsrundschau 2006, S. 401 ff., Schmidt/ Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 17 ff., Sparwasser/ Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 92 ff.

171 Vgl. zum Beispiel den Widerstand in der Bundesrepublik gegen die Umsetzung der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

nung und insbesondere die Umweltplanung der 90-er Jahre prägend geworden ist.



Bild 6: Langendamm, Landkreis Friesland

5.3.7.2 Systematik der Umweltplanung

Der Begriff des Umweltplanungsrechts hat sich noch nicht als feststehender Begriff eingebürgert. Es lassen sich aber mittlerweile spezifische Besonderheiten herausarbeiten, die mit dem Belang Umwelt in der Planung verbunden sind, so dass in der umweltrechtlichen Literatur die Planungsinstrumente zunehmend umfangreicher Beachtung finden¹⁷². Das Umweltplanungsrecht ist vor dem Hintergrund des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips und der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20 a GG zu sehen. Daraus resultiert eine staatliche Verpflichtung zu einer umweltbezogenen Planung.

Die vielfältigen Planungsformen, in denen die Umwelt eine Rolle spielt, lassen sich grob in zwei Gruppen unterscheiden, einerseits die Fachplanungen, die der Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens oder Zieles dienen (Bau

¹⁷² Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 225 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 51 ff., Peters, Umweltrecht, 2005, S. 35 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 17 ff.

einer Bundesfernstraße) und die Gesamtplanung, die die Aufgabe hat, die Bodennutzung planerisch vorzubereiten (Aufstellung eines Bebauungsplanes).

Bei genauerer Betrachtung lässt sich die Umweltplanung im Hinblick auf die Umweltziele in vier Gruppen unterteilen.

| <u>Planungsgruppen</u> | | | |
|----------------------------------|--|--|--|
| Umweltpro- gramme | umweltspezifische Fachplanung | umweltrelevante Fachplanung | raumbezogene Gesamtplanung |
| Umweltpro- gramme d. BReg. | Landschafts- planung | Straßenplanung | Bauleitplanung - F-Plan - B-Plan |

Abb. 8: Planungsgruppen

- Die Umweltprogramme von Bundes- und Landesregierungen geben politische Umweltziele vor. Diese Programme bedürfen aber noch der weiteren Umsetzung und genießen keine Rechtsverbindlichkeit. Trotzdem kann ihre Prägekraft erheblich sein, wie schon das visionäre Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 1971 gezeigt hat¹⁷³.
- In der umweltspezifischen Fachplanung wird der Planungsvorgang durch den Umweltschutz bestimmt, d.h., die Verwirklichung eines umweltbezogenen Planungszieles steht im Vordergrund, während in der umweltrelevanten Fachplanung Umweltaspekte zwar regelmäßig betroffen werden, aber nicht im Mittelpunkt der Planung stehen. Beispiel für eine umweltspezifische Fachplanung ist die Landschaftsplanung aus dem Naturschutzrecht.
- Die umweltrelevante Fachplanung hat die Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens zum Inhalt, z. B. den Bau einer Autobahn, bei diesen Planungen spielt der Umweltaspekt eine wichtige Rolle, ist aber nicht die zentrale Handlungsebene. Beispiele für umweltrelevante Fachplanungen sind die Straßenplanungen oder der Eisenbahnbau.

¹⁷³ Das Umweltprogramm der Bundesregierung von 14.10.1971 erklärte bereits die Umweltplanung zu einer prioritären Aufgabe, BT-Drs. VI/2710, S. 10.

- In der raumbezogenen Gesamtplanung sind die Umweltauswirkungen erheblich, da durch den anstehenden Flächenbedarf der Umweltbezug unmittelbar gegeben ist. Die raumbezogene Gesamtplanung befasst sich mit der Nutzung des Bodens in einem bestimmten Gebiet. Während die Raumordnung die Gesamtplanung auf überörtlicher Ebene koordiniert, wird auf der kommunalen Ebene durch die Bauleitplanung (Flächennutzungs- und Bebauungsplan) die Bodennutzung geplant.

Vielen Planungsformen ist eine nur schwache gesetzliche Durchdringung zu eigen¹⁷⁴, die zunächst den Eindruck einer geringen Prägestärke erweckt, so aber durchaus sinnvoll den planerischen Spielraum erhält. Der Gesetzgeber wollte bewusst diesen Freiraum erhalten, der durch eine zu enge gesetzliche Ausformung eingeengt werden könnte. Durch die zunehmende Kontrolltätigkeit der Verwaltungsgerichte gerät jedoch dieser planerische Spielraum in Gefahr.

5.3.7.3 Rechtsnatur der Planung

Der Begriff der Umweltplanung oder entsprechender Planungsinstrumente wie Landschaftsplanung, Abfallentsorgungspläne etc. sagt noch nichts über die Rechtsnatur dieser Planungen aus. Die Verwendung des Begriffs Umweltplanungsrecht oder Umweltplanung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass es in der Bundesrepublik Deutschland kein einheitliches Umweltplanungsrecht gibt. Nach dem Vorsorgeprinzip und Art. 20a GG ist der Umweltschutz eine Planungsaufgabe des Staates¹⁷⁵, aber es gibt keine eindeutige rechtliche Handlungsform „Plan“. Hinter dem Begriff "Plan" stehen generell viele rechtliche Erscheinungsformen. Die Handlungsformen lassen sich stets auf bestimmte Rechtsakte reduzieren, die jeweils in bestimmtem Maße Rechtsschutz für den Bürger oder andere Betroffene oder die Planungsträger gewährleisten. Der Begriff Plan oder Planung hat deshalb keinen bestimmten allein rechtlichen Inhalt. Die Bestimmung der jeweiligen rechtlichen Handlungsform im Planungsrecht ist aber für die Durchsetzung von Rechtsschutz und für die Frage der juristischen Verbindlichkeit von Planungen bedeutend. Planungsformen mit nur geringer rechtlicher Verbindlichkeit entwickeln in der Praxis häufig keine oder nur eine geringe Durchsetzungskraft.

174 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 92 f.

175 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 92 f., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 225 f., Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 2000, S. 26.

Das nationale Verwaltungsrecht und das europäische Recht¹⁷⁶ prägen zunehmend das Umweltplanungsrecht. Der Schwerpunkt des Umweltplanungsrechts liegt in den Handlungsformen des bundesdeutschen Verwaltungsrechts. Vor dem Hintergrund des Gewaltenteilungsmodells liegt die Verantwortung für die Umweltplanung in der Bundesrepublik im Wesentlichen bei der Exekutive. Neuerdings gewinnt allerdings die Planung durch Gesetz an Bedeutung. Das Bundesverfassungsgericht hat hier durch eine Entscheidung aus dem Jahre 1996¹⁷⁷ festgestellt, dass staatliche Planung weder eindeutig der Legislative noch eindeutig der Exekutive zugeordnet werden kann. In Ausnahmefällen kann daher die Legislative ebenfalls Planungen durchführen.

Für die gerichtliche Kontrolle ist die rechtliche Handlungsform entscheidend, in der die Planung durchgeführt wird. Bei der Umweltplanung kommen mehrere Handlungsformen der Exekutive in Betracht, die verschiedene Rechtsschutzsysteme mit sich führen:

| Planungsträger | Handlungsform | Beispiel |
|----------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Legislative | Gesetz | Verkehrsprojekte Deutsche Einheit |
| Exekutive | - Rechtsverordnung | Landesentwicklungsprogramm |
| | - Verwaltungsakt | Planfeststellungsbeschluss |
| | - Satzung | Bebauungsplan |
| | - Verwaltungsvorschrift | Belastungskataster § 46 BImSchG |

Abb. 9: Rechtsnatur der Planung

Aus der Vielzahl der Planungsformen, deren unterschiedliche Rechtsqualität ihre Durchsetzbarkeit steuert, resultiert die Unüberschaubarkeit des Planungsrechts. Die Zerrissenheit der Vorschriften, häufig noch durch föderale Kompetenzverteilung unübersichtlich gestaltet, beeinträchtigt auch die Wirkungsweise der Planung. Die Landschaftsplanung zum Beispiel ist in den verschiedenen Bundesländern durchweg unterschiedlich ausgestaltet und

176 Gärditz, Europäisches Planungsrecht, 2009.

177 BVerfGE 95, 1 (Planung durch Gesetz).

durch ihre Rechtsnatur ein nur schwaches Gebilde. Ein typischer Befund für umweltspezifische Planungen, bei denen der Belang Umwelt im Vordergrund steht. Diese Planungen sind regelmäßig nur sehr durchsetzungsschwach.

Planungen aber, bei denen die Verwirklichung eines bestimmten Vorhabens im Vordergrund steht, also die sog. umweltrelevanten Fachplanungen, sind regelmäßig durchsetzungsstark und der Belang Umwelt spielt keine dominierende Rolle. Diese umweltrelevanten Fachplanungen sind in der Regel rechtlich betrachtet Planfeststellungen, die in ihren Grundzügen in den §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) festgelegt sind. Die Planfeststellung dient i.d.R. der Zulassung eines bestimmten Projekts (z. B. Autobahn, Transrapidstrecke) und wird durch den sog. Planfeststellungsbeschluss abgeschlossen (vgl. die abfall-, atom- oder wasserrechtliche Planfeststellung).

Das Planfeststellungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz¹⁷⁸ (§§ 72 ff. VwVfG) ist daher das wichtigste, rechtlich normierte Planungsverfahren in der Bundesrepublik. In dem Verwaltungsverfahrensgesetz ist für diese besondere Verfahrensart ein eigener Abschnitt vorgesehen, der in nur wenigen Vorschriften dieses zentrale Rechtsgebiet regelt. Erfolgt hier die Ausgestaltung der Planfeststellung allgemein, so ist zu berücksichtigen, dass in den entsprechenden Fachgesetzen diese allgemeine Form der Planfeststellung noch verfeinert oder abgewandelt werden kann. Für die Straßenplanung des Bundes wird daher im Bundesfernstraßengesetz (FernStrG) das Planfeststellungsverfahren für die Straßenplanung des Bundes weiter ausdifferenziert. Bei der Beurteilung derartiger Planungsvorgänge ist daher stets neben dem VwVfG auch das entsprechende Fachgesetz zu berücksichtigen¹⁷⁹.

Die wichtige Frage des Rechtsschutzes und die beachtlichen Rechtswirkungen im Planfeststellungsverfahren sind dem VwVfG des Bundes zu entnehmen.

5.4 Staatliche Eigenvorname

Direkte und indirekte Instrumente dienen regelmäßig dazu, Bürgerinnen und Bürger zu einem bestimmten Verhalten zu bewegen. Bei dieser Betrachtungsweise bleibt aber der Staat außen vor, obwohl er selbst in seinen unterschiedlichen Erscheinungsformen zur Beeinflussung der Umwelt beiträgt

178 Zur Einführung: Leist/Tams, Schwerpunktbereich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1093 ff.

179 Zum Rechtsschutz, vgl. Kap. 8.

oder aber nach dem Gemeinlastprinzip – finanziert durch die Steuereinnahmen – Umweltbelastungen, die nicht zugeordnet werden können, beseitigt.

Die staatliche Eigenvornahme umfasst daher eine Vielfalt von staatlichen Umweltschutzaktivitäten¹⁸⁰. Ein traditionell staatliches Betätigungsfeld ist zum Beispiel die Abfallentsorgung, die lange Zeit mit dem Ziel der Gefahrenabwehr durch den Staat durchgeführt wurde. Heute sind diese alten Felder staatlicher Betätigung in Bewegung geraten, da der Trend zur Privatisierung gerade hier zum Ausdruck kommt. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw./AbfG) hat in den §§ 16 ff. Krw./AbfG die Möglichkeit einer Privatisierung institutionalisiert. Spezifisch gefährliche Umweltbetätigungen werden auch in Zukunft den staatlichen Einrichtungen vorbehalten bleiben. Gerade im kommunalen Bereich sind vielfältige Umweltschutzaufgaben des Staates verankert und angesiedelt.

5.5 Neue Instrumente im Umweltrecht

5.5.1 Stellenwert

Neue Instrumente im Umweltrecht stammen häufig aus dem europäischen Rechtsraum und haben deshalb oft ihre eigentlichen Wurzeln in den USA, ohne dass diese Instrumentengruppe nun eindeutig von den indirekt wirkenden Instrumenten abzugrenzen ist. Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) oder EMAS-Verfahren sind aber Rechtsgebilde, die sich nicht ohne weiteres in bundesdeutsche, gewachsene Strukturen einpassen lassen und deshalb zum Teil in einer gesonderten Fallgruppe zusammengefasst werden. Für das Umweltrecht ist diese Gruppe aber von besonderem Interesse, da das europäische Recht sehr durchsetzungsstark ist und die großen Impulse im Umweltrecht derzeit vom europäischen Recht ausgehen. Die europäische Union führt dabei mit allen Mitteln die nationalen Rechtsordnungen zusammen, denn Grundlage der europäischen Union ist vor allem eine auch für uns unmittelbar geltende Rechtsordnung. Die Entwicklungen des europäischen Rechts werden häufig mit Befremden zur Kenntnis genommen, da die Rechtstradition und die Entwicklungslinien nicht unbedingt kompatibel sind, aber die Unbedingtheit der Durchsetzung dieser Entwicklungslinien wird zum bestimmenden Thema in der Rechtspolitik¹⁸¹.

180 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 124, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 414 f.

181 Vgl. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 172 ff., Lee, EU Environmental Law, 2005, S. 1 ff.

Für die Gruppe dieser neuen Instrumente aus dem europäischen Recht können hier nur stellvertretend einige Regelungskomplexe herangezogen werden, die in Deutschland bereits etabliert sind. Kennzeichnend ist dabei das Entwicklungspotenzial: Umweltverträglichkeitsprüfung oder Ansätze zu einer betrieblichen Umweltschutzorganisation durchziehen stets das europäische Umweltrecht und bilden inzwischen Entwicklungskerne für das Umweltrecht in den europäischen Mitgliedstaaten.

5.5.2 *Umweltverträglichkeitsprüfung*

Der Begriff der Umweltverträglichkeitsprüfung taucht in vielen Zusammenhängen auf (kommunale, freiwillige UVP), hier ist aber die UVP nach dem bundesdeutschen UVPG¹⁸² gemeint, die in erster Linie für bestimmte, nenumerativ aufgezählte Projekte ein Verfahren zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen und ihrer Wechselbeziehungen vorschreibt. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Ausdruck für die Verwirklichung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips¹⁸³. Die UVP wurde in der Bundesrepublik verspätet auf der Grundlage einer europäischen Richtlinie aus dem Jahre 1985¹⁸⁴ eingeführt. Die aufwändige bundesdeutsche Umsetzungskonzeption hat mittlerweile dazu geführt, dass die Entwicklungsgeschichte¹⁸⁵ dieser europäischen Richtlinie zu einem Musterbeispiel für eine komplexe und im Ergebnis anders verlaufende Implementation eines neuartigen europäischen Umweltschutzinstruments geworden ist. Der Stand der Dinge ist nach der Neufassung der UVP eine deutliche Ausweitung der UVP-Anforderungen. Unter dem Einfluss der obergerichtlichen Rechtsprechung hat sich nun die UVP in der Bundesrepublik zu einem bedeutenden Informationsinstrument gewandelt, denn die materiellen Elemente sind weit zurückgedrängt. In Zulassungsverfahren mit Umweltbezug hat sich jedoch die UVP als Schrittmacher für eine systematische Erforschung der Umweltauswirkungen erwiesen.

182 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 25.06.2005, BGBl. I, S. 1757 ff., geänd. durch Art. 1 des Rechtsbereinigungsgesetzes vom 11.08.2009, BGBl. I, S. 2723; für Niedersachsen, vgl. Niedersächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (NUVPG) v. 05.09.2002, Nds. GVBl. S. 378 ff.

183 Vgl. § 1 UVPG: „zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen“.

184 Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei best. öffentlichen und privaten Projekten (85/337/EWG), ABIEG Nr. L 175/40 f., Richtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEG Nr. L 73 v. 14.03.1997.

185 Vgl. Meyerholt, Umweltverträglichkeitsprüfung und nationales Zulassungsrecht, 1999, S. 29 ff.

Trotz dieser legislativen Schwächen in der Bundesrepublik, die sich mittlerweile über ein Jahrzehnt hinziehen, ist das europäische Konzept der Umweltverträglichkeitsprüfung ein Erfolgsmodell, das das Umweltrecht der 90-er Jahre beherrscht hat¹⁸⁶. Dies liegt nicht zuletzt an der Durchsetzungskraft des europäischen Rechts, das trotz aller nationalen Widerstände dieses neuartige Instrument in den Mitgliedstaaten einführt und auch durchsetzt. Die naturschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung (§ 34 BNatSchG), die Plan-UVP¹⁸⁷ und freiwillige Umweltverträglichkeitsprüfungen nach dem Muster der europäischen Vorlage in den Kommunen belegen die Attraktivität dieses eigentlich aus den USA stammenden Modells. Nicht zuletzt die Unbestimmtheit und damit die Flexibilität dieses Erkenntnisprozesses, der ja regelmäßig nicht in eine projektverhindernde „Unverträglichkeitsfeststellung“ mündet, macht das Konzept für alle Beteiligten zu einem vorzugswürdigen und akzeptablen Entwurf.

Der eigentliche Inhalt der Umweltverträglichkeitsprüfung besteht aus mehreren Schritten der frühzeitigen Informationsgewinnung über die Umweltauswirkungen bei der Umsetzung eines Projekts. Typisch für dieses neue Instrument ist der unselbstständige Charakter des Verfahrens, vergleichbar zur Eingriffsregelung wird auch hier die UVP auf bereits bestehende Verwaltungsverfahren mit der Auflage „aufgesattelt“, bei der eigentlichen Zulassungsentscheidung (Genehmigung oder Planfeststellung z. B.) „berücksichtigt“ (§ 12 UVPG) zu werden. Wie diese Berücksichtigung zu erfolgen hat, war zunächst äußerst umstritten. Mittlerweile ist diese Auseinandersetzung entschärft, da sich das Bundesverwaltungsgericht¹⁸⁸ seit 1996 mehrfach dieser Frage angenommen hat und zu einer umstrittenen Interpretation der Umweltverträglichkeitsprüfung gelangt ist¹⁸⁹, die aber in der Praxis weithin akzeptiert wird. Eine Neubewertung der Lage wird sich durch das Umweltschutzbehelfsgesetz ergeben, denn danach ist eine fehlende Umweltverträglichkeitsprüfung ein Grund für die Aufhebung der eigentlichen Zulassungs-

186 Vgl. Meyerholt, Das Prinzip Umweltverträglichkeitsprüfung – europäischer Schrittmacher für das Umweltrecht, in: Klusmeyer/Meyerholt/Wengelowski (Hrsg.), Umwelt-Arbeit-Bildung, 2003, S. 43 ff.

187 Vgl. die strategische Umweltprüfung (SUP) in den §§ 14a ff. UVPG, Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates v. 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABIEG Nr. L 197 v. 21.07.2001, S. 30.

188 Vgl. BVerwG, Urt. v. 25.01.1996, in: ZUR 1996, S. 255 ff., BVerwG, Urt. v. 21.03.1996, in: Natur und Recht 1996, S. 589 ff.

189 Vgl. Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 125 ff. (S. 129 f.), Erbuth, Das Bundesverwaltungsgericht und die Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Natur und Recht 1997, S. 261 ff.

entscheidung¹⁹⁰. Ob allerdings das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz den europarechtlichen Anforderungen entspricht, wird bezweifelt.

Die Bedeutung der Projekt-UVP liegt nicht so sehr im inhaltlichen Bereich, sondern in der verfahrensmäßigen Verstärkung von Umweltaspekten bei der Planung von Vorhaben, die erhebliche Umweltauswirkungen erwarten lassen. Die Bezeichnung UVP ist allerdings geeignet, zu hohe Erwartungen in dieses Verfahren zu setzen. Die Ergebnisse der UVP fließen lediglich in das Entscheidungsmaterial für die Zulassung eines Vorhabens ein.

Die Bedeutung der UVP für das deutsche Umweltrecht ist jedoch nicht zu unterschätzen, weil die UVP im Bereich der umweltrelevanten Planung viele Anstöße zu einer Stärkung von Umweltaspekten bei der Planung geliefert hat. Durch die vorgeschriebene Erarbeitung von Material zu Umweltrisiken wurde hier die Entscheidungsgrundlage wesentlich erweitert und Alternativlösungen können berücksichtigt werden.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung selbst wird durch folgende Grundsätze geprägt:

1. Der Grundsatz der Verfahrensintegration: Die UVP wird (nach § 2 I UVPG) in die bestehenden Zulassungsverfahren (Genehmigung, Planfeststellung) integriert.
2. Der Grundsatz der Subsidiarität: Nach § 4 UVPG gehen die fachgesetzlichen Bestimmungen hinsichtlich der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung vor, soweit diese Rechtsvorschriften (z. B. Baurecht, BImSchG + 9. BImSchVO) den Anforderungen des UVPG entsprechen.
3. Der Grundsatz der Frühzeitigkeit: Nach § 1 UVPG ist die UVP möglichst frühzeitig und umfassend im Vorfeld der Zulassung eines Vorhabens durchzuführen, um die wirksame Durchsetzung der Ziele des Gesetzes abzusichern.
4. Der Grundsatz der federführenden Behörde: Nach § 14 UVPG soll eine federführende Behörde bestimmt werden, bei der die UVP-Arbeiten zusammen geführt werden.

Die Bewertung der Umweltverträglichkeitsprüfung fällt ambivalent aus, da neben einigen Vorzügen auch deutliche Nachteile zu Tage treten, die sich durch Umsetzungsschwierigkeiten nur zum Teil erklären lassen. Die starke Betonung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Recht der europäischen

190 Vgl. § 1 I Nr. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 7.

Union nährt die Befürchtung, dass wir auch in Zukunft entsprechende Probleme erwarten müssen.

5.5.3 *Strategische Umweltprüfung*

Die strategische Umweltprüfung stellt zurzeit im Umweltrecht eine interessante und viel diskutierte Entwicklung des ursprünglichen UVP-Konzepts dar¹⁹¹. Der Grundsatz der Frühzeitigkeit in der Umweltverträglichkeitsprüfung war stets nur bedingt einzuhalten. Von Anfang an bewegte sich hier die Diskussion um die Frage der Überprüfung von Plänen und Programmen, denn dort konnte ja noch frühzeitig Einfluss auf die Umweltverträglichkeit eines Projekts genommen werden. Erste Ansätze zu einer Plan-UVP waren allerdings nicht praktikabel. Erst durch die Plan-UVP-Richtlinie der Europäischen Union¹⁹² aus dem Jahre 2001 wurde die Plan-UVP weiter konkretisiert. In Deutschland erfolgte die Umsetzung einerseits durch eine Ergänzung des UVPG durch die §§ 14 a ff. UVPG und andererseits durch eine Festschreibung der Umweltprüfung im Baugesetzbuch durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau)¹⁹³.

Die strategische Umweltprüfung (SUP) ist zurzeit ein verfahrensrechtliches Instrument, mit dem Umweltaspekte bei Planungen und Programmen überprüft werden sollen. Diese Überprüfung wird dann in einem Umweltbericht dokumentiert. In Deutschland sind davon Bauleitpläne nach § 2 IV Nr. 2a BauGB, Verkehrskonzepte, Abfallwirtschaftspläne, Regionalentwicklungspläne etc. betroffen. Die Terminologie ist dabei nicht ganz eindeutig. Die Umsetzung steht erst am Anfang, die Erfahrungen mit der Umweltverträglichkeitsprüfung allgemein haben erwiesen, dass erfahrungsgemäß bei einem derartig komplexen Instrument die Umsetzung häufig Nachbesserungen erfährt.

Die Struktur einer strategischen Umweltprüfung kann man anhand der §§ 14 a ff. UVPG erkennen: Zunächst muss die SUP-Pflichtigkeit festgestellt wer-

191 Vgl. zur SUP: Erbguth, *Strategische Umweltprüfung (SUP)*, 2006, Michenfelder/Crecelius, *Strategische Umweltprüfung (SUP) – Neue Anforderungen an die Planungspraxis in der Bauleitplanung*, 2005, Peters, *Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung*, in: *Verwaltungsrundschau* 2006, S. 401 ff., Platzer-Schneider/Feldmann/Sangenstedt, *Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts*, 2004, Schmidt/Kahl, *Umweltrecht*, 2006, S. 21 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, *Umweltrecht*, 2003, S. 171 f.

192 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. EG L 197/30

193 BGBl. 2004 I, S. 1359.

den (§§ 14 b ff. UVPG), dann wird der Untersuchungsrahmen für den Umweltbericht festgelegt (Scoping, § 14f UVPG), danach wird der Umweltzustand erhoben, die voraussichtlichen Umweltauswirkungen ermittelt, die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und eine abschließende Bewertung und Berücksichtigung (§ 14 k UVPG) durchgeführt. Ein neuer Ansatz erfolgt durch das sog. Monitoring (§ 14 m UVPG), danach soll eine Überwachung erheblicher Umweltauswirkungen erfolgen.

5.5.4 EMAS-Verfahren

Ein weiteres umweltpolitisches Konzept, das aus dem europäischen Rechtsraum kommt, ist das sog. EMAS-Verfahren¹⁹⁴. Losgelöst von den spezifischen Bindungen des nationalen Rechts ist das EMAS-Verfahren Ausdruck der engen Verbindung von Wirtschafts- und Umweltrecht in der Rechtsordnung der europäischen Union. Dieser Komplex von Regelungen zum betrieblichen Umweltschutz führt nach und nach zu einer eigenen Disziplin, die inzwischen auch als solche wahrgenommen wird¹⁹⁵.

Kernstück europäischen betrieblichen Umweltschutzes ist das EMAS-Verfahren, das auf das Öko-Audit aus dem Jahre 1993 zurück geht, eine europäische Verordnung, die bereits direkt in der Bundesrepublik Geltung hatte und nicht erst noch umgesetzt werden musste. Das EMAS-Verfahren steht für einen neuen Ansatz im betrieblichen Umweltschutz. Da speziell Betriebe und Industrie in hohem Maße die Umwelt beeinflussen und damit auch erheblichen Haftungsrisiken ausgesetzt sind, entwickelte sich in den USA schon früh ein freiwilliges Auditsystem, um solche Haftungsrisiken zu minimieren. Nicht zuletzt deshalb spielt auch die juristische Komponente des Audits eine bedeutende Rolle (Compliance Audit). Diesen Ansatz hat die europäische Union aufgegriffen. Die Neuartigkeit liegt in der Berücksichtigung der Organisations- und Managementstrukturen von Unternehmen und in der starken Ausrichtung auf Verfahren. Die Eigenverantwortung der Betriebe kann dadurch gestärkt und die Kontrollkapazitäten des Staates entlastet werden.

194 VO (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS), ABIEG Nr. L 114. Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (Umweltauuditgesetz – UAG), BGBl. I, S. 3491 ff.

195 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 280 (Umweltschutz im Betrieb), Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 372 ff. (Instrumente der Betriebsorganisation), Oberrath/Hahn/Schomerus, Compendium Umweltrecht, 2003, S.286 ff. (Umweltschutz und Unternehmen), Storm, Umweltrecht, 2010, S. 124 ff. (Betriebliche Umweltorganisation).

Der prozedurale Ansatz und die Ausrichtung auf die betriebliche Organisation stellen jedoch hohe Anforderungen an die beteiligten Unternehmen, denn in der Bundesrepublik hat sich der Gesetzgeber traditionell aus der betrieblichen Organisationsstruktur herausgehalten und den Unternehmen hier die Freiheit der Ausgestaltung gelassen. Diese Unternehmerfreiheit birgt jedoch auch Gefahren, da sich eine Organisation so nicht auf neue Herausforderungen ausrichten kann. International werden Umweltschäden häufig einer mangelhaften Organisation angelastet, in der Bundesrepublik werden diese Risiken traditionell personalisiert.



Bild 7: Umweltbundesamt Berlin, Bismarckplatz 1

Der Blick auf den betrieblichen Umweltschutz zeigt deshalb heute zwei Instrumentengruppen:

Zum einen den bundesdeutschen Weg über den Betriebsbeauftragten für Umweltschutz, der nicht organisatorisch zugeordnet wird, zum anderen den europäischen Weg des Umweltmanagements durch das EMAS-Verfahren, das deutlich auf die betriebliche Organisation ausgerichtet ist.

Die Besonderheit des EMAS-Verfahrens liegt in seiner Freiwilligkeit und in seiner Stoßrichtung hin auf die betriebliche Führungsebene, denn hier soll der Umweltschutz zu einer Chefsache werden. Das bundesdeutsche Umwelt-Auditgesetz (UAG) regelt nur die nationale Durchführung, insbesondere die Frage der Umweltgutachter¹⁹⁶. Für die Unternehmen selbst ist die freiwillige Verpflichtung zum betrieblichen Umweltschutz eine zweiseitige Sache: Einerseits stehen erhebliche Kosten an, andererseits bietet das EMAS-Verfahren den Unternehmen je nach Branche Einsparpotenziale und Entwicklungsperspektiven.

Das System der Rechtsgrundlagen für das EMAS-Verfahren lässt sich in drei Ebenen aufteilen:

196 Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. März 2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS) (Umweltauditgesetz – UAG), BGBl. I, S. 3491 ff.

- Die Grundlage bildet eine europäische Verordnung, inzwischen die Verordnung (EG) Nr. 761/2001 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung (EMAS). Als europäische Verordnung bedarf sie nicht der Umsetzung in ein bundesdeutsches Gesetz.
- Das Umweltauditgesetz der Bundesrepublik (UAG) vom September 2002 dient nur der besseren Durchführung der europäischen EMAS-Verordnung und regelt überwiegend Fragen der Gutachterzulassung und andere Verfahrensdetails.
- Auf der dritten Ebene finden wir dann zunehmend Detailregelungen, einerseits in Form von Rechtsverordnungen wie die UAG-Zulassungsverfahrenordnung vom 20. Sept. 2002, die Einzelaspekte ausführen, andererseits aber eine „Implementationsnormengruppe“, die das „Prinzip EMAS“ ausbreitet und in die Fachgesetze hineinträgt. Hierfür steht zum Beispiel § 55 a Krw./AbfG (Auditierte Unternehmensstandorte) oder § 24 WHG (Auditierte Unternehmensstandorte im Wasserrecht)¹⁹⁷.

Die Keimzelle bildet also die europäische EMAS II Verordnung aus dem Jahre 2001¹⁹⁸. Im Gegensatz zur ursprünglichen Öko-Audit Verordnung aus dem Jahre 1993 sind nun viele Details aus der Verordnung ausgegliedert und sie befasst sich überwiegend mit Verfahrensfragen, wie Organisation und Information über EMAS. Das eigentliche EMAS-Verfahren befindet sich nun im Anhang I A der Verordnung und ist der internationalen ISO Norm 14001 entnommen.

Der Ablauf gliedert sich in eine Eröffnungs- und verschiedene Folgephasen. Die Eröffnungsphase ist für die erstmalig teilnehmenden Organisationen gedacht und befasst sich mit der Einrichtung des Umweltmanagementsystems. Die Folgephasen sind geprägt von regelmäßigen Betriebsprüfungen, die sowohl interne, als auch externe Bestandteile besitzen. Die externe Überprüfung erfolgt durch die Umweltgutachter, die nach dem Umweltauditgesetz (UAG) bestellt werden.

197 Die Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungs erleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (EMAS-Privilegierungs-Verordnung – EMASPrivilegV) v. 24.06.2002, BGBl. I, S. 2247 ff. führt diesen Gedanken der Verknüpfung mit dem Fachrecht weiter fort und schafft in § 1 EMASPrivilegV einen weiteren Anlagentyp, nämlich den der EMAS-Anlage. Dazu: Kottulla, Umweltrecht, 2006, S. 60.

198 Vgl. zum deutschen Auditgesetz: Langerfeldt, Das novellierte Umweltauditgesetz, in: NVwZ 2002, S. 1156 ff.

Natürlich ist das EMAS-Verfahren nicht frei von Widersprüchlichkeiten. Die jetzt offenbar angestrebte Substituierung von nationalen Umweltschutzvorgaben durch Elemente des EMAS-Verfahrens scheint an eine Grenze zu stoßen, da das EMAS-Verfahren andere Ziele als ein Genehmigungsverfahren hat. Außerdem muss berücksichtigt werden, dass das Umweltthema gesellschaftlich seinen Zenit überschritten hat, inwieweit deshalb sinkende Investitionen für Umweltschutz der Betriebe des produzierenden Gewerbes Einfluss nehmen auf die weitere Entwicklung, bleibt abzuwarten.

Ziel bleibt, für Unternehmen einen Anreiz für ein anspruchsvolles betriebliches Umweltmanagementkonzept zu schaffen, an dem die Unternehmen selbst interessiert sind und nicht durch ordnungsrechtliche Maßnahmen gezwungen werden. Die Anwendung direkter Instrumente des Umweltrechts führt erfahrungsgemäß nur zu einem reaktiven Umweltschutzverhalten und fördert nicht die Eigeninitiative. Hier setzt das europäische EMAS an, das freiwillig einerseits die Unternehmen zu einem zwar Kosten verursachenden betrieblichen Umweltschutz führt, andererseits aber die Möglichkeit positiver ökonomischer Effekten für das Unternehmen bietet.

6 Umweltprivatrecht

6.1 Gegenstand des Umweltprivatrechts

Die Möglichkeiten des Zivilrechts zur Verwirklichung von Umweltschutzziele sind begrenzt. Wie schon dargelegt, besteht zurzeit in der Bundesrepublik Deutschland ein umweltrechtliches System, das Umweltverwaltungsrecht – d.h. Umweltschutz mit öffentlich-rechtlichen Handlungsformen – in den Vordergrund stellt. Gleichwohl hat sich in den vergangenen Jahren das Umweltprivatrecht stetig weiterentwickelt. Diese Weiterentwicklung geht auf Tendenzen in der Rechtsentwicklung der Europäischen Union zurück, die die Ausweitung der Umwelthaftung zum Ziel haben. Traditionell kennt das deutsche Zivilrecht nur wenige umweltbezogene Haftungstatbestände, wie etwa § 89 WHG, die in einer öffentlich rechtlichen Vorschrift enthalten sind. Neue Ansätze, wie die öffentlich-rechtliche Haftung nach dem Umweltschadensgesetz aus dem Jahre 2007, lassen sich nur schwer in das herkömmliche Haftungssystem einpassen. Das Umweltprivatrecht stellt aber keine Sonderrechtsordnung dar, sondern folgt den Regeln des allgemeinen Zivilrechts.

Eine Aufwertung des Zivilrechts zur Verwirklichung von umweltpolitischen Zielen ist aber denkbar: Aus der Umweltökonomie sind Überlegungen bekannt, Umweltgüter zu privatisieren und sie so effektiver aus Eigeninteresse schützen zu lassen. Die traditionelle Rolle des Staates als Wahrer von Umweltschutzinteressen ist also nicht unbedingt als unabänderlich hinzunehmen. Kollisionen von Umweltschutz- und Verkehrsinteressen zum Beispiel führen häufig dazu, dass Umweltschutz hinten stehen muss und Bürgerinnen und Bürgern keine Möglichkeiten zur Geltendmachung dieser beim Staat angesiedelten Interessen offen stehen¹⁹⁹. Dieser Trend zur Privatisierung wird in vielen neueren Umweltgesetzen deutlich, die so die Verantwortlichkeit und damit auch die Kostenzuständigkeit an Bürger und Unternehmen zurückgeben. Die fortschreitende Privatisierung der Entsorgungsverantwortlichkeit im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht ist dafür ein markantes Beispiel²⁰⁰.

199 Vgl. dazu die umweltpolitischen Implikationen des sog. Coase-Theorems, Enderle/Nolte, Das Coase-Theorem, in: WiSt 1999, S. 201 ff.

200 So sind Unternehmen nach den §§ 11 ff. Krw./AbfG verpflichtet, ihre Abfälle (ordnungsgemäß) zu beseitigen, eine in der heutigen Zeit sehr kostenintensive Verpflichtung.

Zum Umweltprivatrecht zählen definitionsgemäß diejenigen Normen des Zivilrechts, die zur Regelung von spezifischen Umweltproblemen nutzbar gemacht werden können. Kernbereiche sind deshalb:

- Schadensersatzansprüche nach § 823 I BGB oder spezifische Haftungstatbestände wie etwa § 1 UmweltsHG,
- Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche nach § 1004 BGB.

Diese beiden Kernfelder des Umweltprivatrechts sind der Ausgangspunkt für eine inzwischen umfangreiche Weiterentwicklung dieses Rechtsgebiets mit Spezialisierungen und einschlägiger Rechtsprechung, die dazu führen, dass das Umweltprivatrecht inzwischen zu einem Fachgebiet geworden ist, das immer mehr umweltrechtsspezifische Entwicklungszüge aufweist, ohne sich aber von den wesentlichen Bindungen des Zivilrechts zu entfernen. Die Zunahme des Umweltprivatrechts kann aber nicht über die Beschränkungen hinweg täuschen: Im Kern bleibt es Zivilrecht und ist damit den zivilrechtlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel der Parteienautonomie im Zivilprozess unterworfen. Es ist besonders zu berücksichtigen, dass Zivilrecht grundsätzlich der direkten Verwirklichung von Individualansprüchen durch diese Individuen dient²⁰¹, ein Grundsatz, der vor den Gerichten häufig zu einem Ungleichgewicht in Umwelthaftungsprozessen führt, falls Prozessgegner mit unterschiedlichen wirtschaftlichen Möglichkeiten aufeinander treffen.

Die Entscheidung über die Realisierung von sog. Ansprüchen aus den Anspruchsgrundlagen des BGB (vgl. § 194 I BGB) obliegt regelmäßig dem Einzelnen und seinen Interessen. Zentrale juristische Aufgabe ist daher das Auffinden von Anspruchsgrundlagen, d.h. Normen, die einem Einzelnen ein Recht verleihen, z. B. § 823 I BGB oder § 1 UmweltsHG, die dem Geschädigten einen Anspruch auf Schadensersatz gewähren. Aber das Schadensersatzrecht kann bei genauerer Überlegung kein nachhaltig wirksames Umweltschutzinstrument sein, da Schadensersatz ja erst nach Eintritt des Schadens geleistet wird, ein Ergebnis, das im Bereich des Umweltschutzes gerade verhindert werden soll. Mittelbar bewirkt allerdings die Kenntnis von Haftungsrisiken Zurückhaltung bei der Inanspruchnahme oder Schädigung von fremden Umweltgütern. Im übrigen enthält das Beweisrecht des Zivilprozessrechts mancherlei Überraschungen, die den Nachweis der einzelnen Tatbestandsmerkmale einer Anspruchsnorm wie § 823 I BGB erheblich erschweren, denn der Gesetzgeber stellt in der Zivilprozessordnung (ZPO), die

201 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 344 ff.

das Verfahren vor den Zivilgerichten regelt, hohe Ansprüche an den Beweis und das Vorliegen einzelner Tatsachen. Gerade das Vorliegen diffuser Belastungsursachen oder von emittentenfernen Schäden, wie es im Umweltschutz typisch ist, erschweren die Verantwortungszuweisung an einen bestimmten Verursacher in der Praxis erheblich. Deshalb sprechen Juristen auch davon, dass Recht haben und Recht bekommen zwei verschiedene Dinge sind. Ein Umstand, der bei den Betroffenen, die zwar den Schaden, aber keine Beweismittel haben, häufig zu großer Verbitterung führt. Im übrigen zeichnet sich das Zivilprozessrecht über das Kostenrecht durch finanzielle Unwägbarkeiten und Risiken aus, die auch mittels staatlicher Hilfestellungen, wie etwa Beratungs- oder Prozesskostenhilfe, nicht ganz ausgeglichen werden können.

6.2 Struktur des Umwelthaftungsrechts

Das derzeitige Umwelthaftungsrecht zeichnet sich durch mehrere verselbständigte Kernfelder aus. Darin kommt auch der Bedeutungszuwachs des Umweltschutzes zum Ausdruck. Praktisch aus dem Nichts sind in den letzten Jahrzehnten die Schadenssummen für Umweltschäden in die Höhe geschwollen. Daher hat sich auch der Kernbereich der Anspruchsgrundlagen erweitert und spezialisiert.

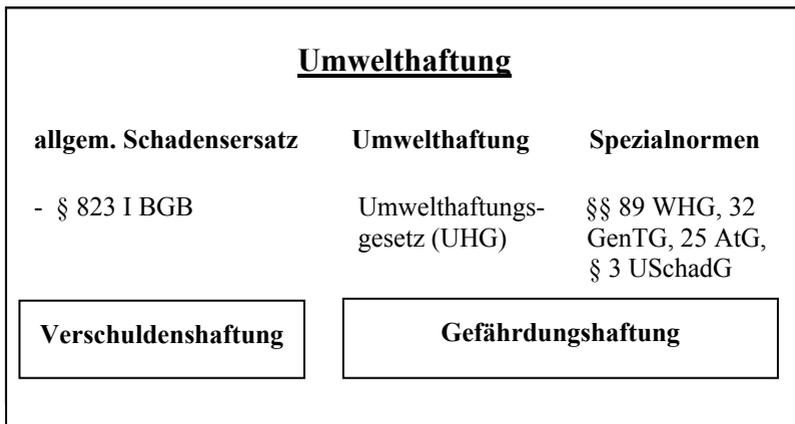


Abb. 10: Umwelthaftungsrecht

Obwohl das Umwelthaftungsgesetz (UHG) aus dem Jahre 1990 vom Titel her den Anschein erweckt, nunmehr die Zentralnorm der Haftung für Um-

weltschäden zu sein, ergeben sich doch die zentralen Aussagen zur Umwelthaftung aus dem allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB), das auf das Jahr 1900 zurückgeht. Das Bürgerliche Gesetzbuch bietet hier als Schadensersatznorm den § 823 I BGB an. Die Haftung nach § 823 I BGB setzt ein schuldhaftes Handeln oder Unterlassen voraus, das widerrechtlich ein geschütztes Recht oder Rechtsgut verletzt. Der Anwendungsbereich ist natürlich nicht nur auf Umweltschäden begrenzt, sondern erstreckt sich auf alle schadensverursachenden Handlungen.

Das Umwelthaftungsgesetz (UHG) aus dem Jahre 1990²⁰² dagegen baut auf den allgemeinen Schadensersatzvorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuchs auf und verfeinert lediglich für Teilbereiche der Umwelthaftung die Verfahrensvorschriften.

Es handelt sich der Sache nach um eine beschränkte Gefährdungshaftung des Anlagenbetreibers nach dem Vorbild der Produkthaftung und anderen Gefährdungshaftungsmodellen des Zivilrechts.

Mittlerweile ist das Umwelthaftungsrecht²⁰³ fest etabliert, bereitet aber auch spezifische Probleme, da die Art der Umweltschäden sich von der üblichen Struktur eines Individualschadens unterscheidet. Für Schäden an Naturgütern sieht das europäische Recht für die Zukunft eine öffentlich-rechtliche Haftung vor, die durch die Umwelthaftungsrichtlinie der Union schon eingeführt ist²⁰⁴. Hier werden auf der Grundlage des Verursacherprinzips und vor dem Hintergrund großer Industrieunfälle Ökoschäden auf der Basis einer Mindestabsicherung reguliert. In Deutschland setzt das Umweltschadensgesetz (USchadG)²⁰⁵ aus dem Jahre 2007 die europäische Umwelthaftungsrichtlinie in Verbindung mit dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) um. Diese neuartige sog. öffentlich-rechtliche Haftung, die durch Behörden in Form einer öffentlich-rechtlichen Sanierungsverantwortlichkeit durchgesetzt werden muss, führt eine weitere Rechtsgrundlage ein, die den Kreis der Beteiligten auch um anerkannte Umweltverbände erweitert.

202 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) vom 10.12.1990, BGBl. I, S. 2634.

203 Vgl. Salje/Peter, UmwelHG, 2005, Salje/Taeger, Umwelthaftung. Edition Umweltrecht, 1999.

204 Vgl. die neue Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABIEU 2004, L 143, S. 56, vgl. dazu Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 36, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 11.

205 Vgl. 6.7.

Spezialgesetzliche Einzelvorschriften zum Haftungsrecht finden wir über das gesamte Umweltrecht verstreut²⁰⁶. Am bekanntesten ist hier die Gefährdungshaftung nach § 89 WHG, aber auch das Atomgesetz (§§ 25 AtomG), das Gentechnikgesetz (§§ 32 ff. GenTG) und andere Vorschriften des Umweltverwaltungsgesetzes halten entsprechende Haftungsvorschriften bereit, die man in diesen öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht unbedingt vermuten würde.

Im Gegensatz zur Verschuldenshaftung setzt die Gefährdungshaftung weder den Nachweis der Rechtswidrigkeit, noch des Verschuldens voraus. Sie knüpft an die Verwirklichung einer Gefahr, die im Besitz des Ersatzpflichtigen steht an und schafft so einen Ausgleich für den Nutzen z.B. einer Anlage²⁰⁷.

Signifikant stehen diese Gefährdungshaftungsvorschriften in Verbindung mit der Zulassung gefährlicher Technologien, die ein erhebliches Risikopotenzial beinhalten. Hier hat der Gesetzgeber zusammen mit der Zulassung dieser Technologie gleich die Schadensregulierung aufgenommen.

6.3 Schadensersatzansprüche aus §§ 823 ff. BGB

6.3.1 Haftungsvoraussetzungen

Die sog. deliktischen Ansprüche haben in den §§ 823 ff. BGB einen deutlichen Schwerpunkt. Das Verständnis des Schadensersatzrechts wird durch die Struktur des Bürgerlichen Gesetzbuches erschwert, das zwar ständig novelliert wird, aber in seinen Grundzügen schon über 100 Jahre alt ist. Der Blick in einen Standardkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch²⁰⁸ zeigt die überwältigende Fülle von Rechtsprechung und Literatur zum Schadensersatzrecht. Das Umwelthaftungsrecht macht dabei nur einen unerheblichen Teil aus. Ob es sich also um einen normalen Verkehrsunfall oder um einen Umweltschaden handelt, ist für die Behandlung nach dem Deliktsrecht weitgehend unerheblich. Für die Gewährung eines Schadensersatzanspruchs nach § 823 I BGB kommt es auf die Erfüllung der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen der Anspruchsgrundlage an:

206 Kurzer Überblick in: Peters, Umweltrecht, 2005, S. 88 ff.

207 Vgl. Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 2008, Vor § 823, Rn. 11.

208 Vgl. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 2008, § 823, Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 2008, § 823.

- Schadenseintritt an einem nach § 823 I BGB geschützten Rechtsgut,
- Verursachung dieses Schadens durch einen bestimmten Schädiger,
- Rechtswidrigkeit dieser Handlung und
- Verschulden des Inanspruchgenommenen.

Diese Tatbestandsvoraussetzungen ergeben sich schon aus dem Paragraphen selbst, werden aber oftmals weiter aufgefächert. Neben der Erfüllung dieser Tatbestandsvoraussetzungen ist das gerichtliche Verfahren zu sehen. Da in einem Zivilprozess – und um einen solchen würde es sich hier handeln – jeder das beweisen muss, was für ihn prozessual günstig ist, wird klar, dass die verfahrensmäßige – also die prozessuale – Komponente im Auge behalten werden muss. Aufgrund der Besonderheiten des deutschen Zivilprozesses ergeben sich hier im Gegensatz zu dem Verfahren vor den Verwaltungsgerichten weitere Risiken. Zunächst sollen aber die zentralen materiellen Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage erörtert werden.

Der Schadenseintritt an einem nach § 823 I BGB geschützten Rechtsgut bedeutet, bezogen auf Umweltschäden, zum Beispiel eine Gesundheitsbeeinträchtigung oder eine Eigentumsverletzung durch den Verursacher. Bei einem Verkehrsunfall mag die Beurteilung des Schadens noch einfach sein, bei der Betrachtung der relativ neuartigen “Umweltschäden” tauchen aber schon Probleme auf. Die sog. Waldschadensproblematik hat zum Beispiel die Rechtsprechung vor erhebliche Probleme bei der Beurteilung von emittentfernen Schäden gestellt, obwohl der tatsächliche Befund eindeutig war²⁰⁹. Einigkeit besteht, dass sog. ökologische Schäden nicht nach § 823 I BGB ersetzt werden brauchen²¹⁰. Das Umwelthaftungsrecht ist dazu von seiner Struktur her auch nicht in der Lage, da es eher Nähebeziehungen wirksam regeln kann. Aber ökologische Schäden, die häufig weit entfernt eintreten, sind nur schwer zu bewerten, daher tritt hier das Umweltschadensgesetz aus dem Jahre 2007 mit seiner neuartigen öffentlich-rechtlichen Verantwortung für bestimmte Umweltschäden ein²¹¹.

209 BGHZ 102, 350 (Waldschäden), dazu: Rüfner, Keine Haftung der öffentlichen Hand für Waldschäden, in: JURA 1989, S. 134 ff.; auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat schließlich eine Schutzpflichtverletzung des Gesetzgebers verneint (BVerfG, Beschl. v. 26.05.1998, in: BayVBl. 1999, S. 145 ff.).

210 Vgl. nur Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 290, Fn. 16, Schulte, Umweltrecht, 1999, S. 274 f.

211 Vgl. Petersen, Die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie im Umweltschadensgesetz unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf das deutsche Wasserrecht, 2008.

Da grundsätzlich der Schaden durch die sog. Naturalrestitution – also Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes – beseitigt werden muss, wird schon deutlich, worin die Problematik bei sog. ökologischen Schäden – also z. B. der Zerstörung eines Biotops – besteht: Das Schadensrecht ist nicht in der Lage, hier eine Wiederherstellung in den ursprünglichen Zustand zu gewährleisten. Der übliche Geldersatz statt Naturalrestitution kann die Umweltbeeinträchtigung nicht ausräumen. Das deutsche Schadensrecht hat seinen Schwerpunkt eben in der Beurteilung und dem Ersatz berechenbarer wirtschaftlicher Verluste, selbst der erlangte Schadensersatz muss noch nicht einmal von dem Geschädigten für den Ausgleich und die Beseitigung der Schädigung verwendet werden.

Die Verletzung des Rechtsguts kann durch eine Handlung oder durch ein Unterlassen erfolgen. Im Umweltprivatrecht spielt zunehmend der Verstoß gegen eine Verkehrssicherungspflicht eine Rolle.

Die Verursachung des Schadens durch einen bestimmten Schädiger, dh. die Zurechnung (Kausalität) spielt bei der Beurteilung von Umweltschäden eine dominante Rolle, da hier typischerweise vor den Gerichten eine schlüssige Zurechnung bei einem bestimmten Schädiger schwer fällt. Gerade z. B. Gesundheitsbeeinträchtigungen durch Luftverschmutzungen sind oft nicht nur einem bestimmten Verschmutzer (kumulative Kausalität) zuzurechnen, sondern die atomistische Verursacherstruktur lässt eine Vielzahl von Schadensverursachern in Betracht kommen²¹². In der Praxis liegen hier schwerwiegende Probleme vor, die mit den Mitteln des Zivil- und Prozessrechts nur unzureichend gehandhabt werden können. In dem Nachweis der Kausalität durch die geschädigte Prozesspartei zur Überzeugung des Gerichts liegt typischerweise ein zentrales Defizit des Umwelthaftungsrechts.

Die Rechtswidrigkeit der Schädigungshandlung als weitere Tatbestandsvoraussetzung muss hinzukommen, um eine Schadensersatzpflicht begründen zu können. Im Kern geht es hier um die Frage nach der Zulässigkeit der schädigenden Handlung, denn es sind ja objektive Schadenszufügungen denkbar, die zum Beispiel durch eine Hilfeleistung in Notfällen gerechtfertigt sein können. Die Verletzung eines Rechtsgutes ist daher nur erlaubt, falls sie von der Rechtsordnung gedeckt ist. Im Bereich der Umweltschäden sind insbesondere ubiquitäre, geringfügige Umweltbeeinträchtigungen zulässig (Heizungs-, Autoabgase), außerdem besitzen Unternehmen, die Schadstoffe emittieren, regelmäßig eine Genehmigung einer Aufsichtsbehörde, aufgrund

212 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 350 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 433 ff., Schulte, Umweltrecht, 1999, S. 272 ff.

dieser öffentlich-rechtlichen Genehmigung sind faktische Umweltbeeinträchtigungen zulässig.

Das Verschulden des in Anspruch Genommenen muss vorliegen, um nach § 823 I BGB eine Haftung zu begründen. Damit ist schon eine Kategorie des Umwelthaftungsrechts bezeichnet, nämlich die Verschuldenshaftung. Hier muss zur Tatbestandsverwirklichung und der Rechtswidrigkeit stets das Verschulden des Verursachers, d.h. Vorsatz oder Fahrlässigkeit, hinzutreten und im Falle des Bestreitens durch die beklagte Partei auch nachgewiesen werden.

Im Gegensatz dazu steht die sog. Gefährdungshaftung, die nicht den Nachweis des Verschuldens einfordert, sondern nur unter bestimmten Voraussetzungen den Schadenseintritt genügen lässt. Dieses Prinzip ist uns aus der Autoversicherung bekannt: Die Versicherung tritt ein, soweit durch das versicherte Fahrzeug ein Schaden verursacht wird. Für ein bestimmtes Risiko soll hier unabhängig von der Frage des Verschuldens oder der Rechtswidrigkeit durch den Inhaber und Nutznießer der Gefahrenquelle gehaftet werden. Regelmäßig ist in der Gefährdungshaftung aber eine Haftungsbegrenzung auf bestimmte Obergrenzen zu finden. Die Haftungsobergrenzen machen diese Absicherung dann kalkulierbar. Die Gefährdungshaftung ist deshalb eine typische Erscheinung des Industriezeitalters mit seinen risikobehafteten Technologien, bei denen ein Schadenseintritt zwar selten, aber häufig extrem schadensintensiv ist.

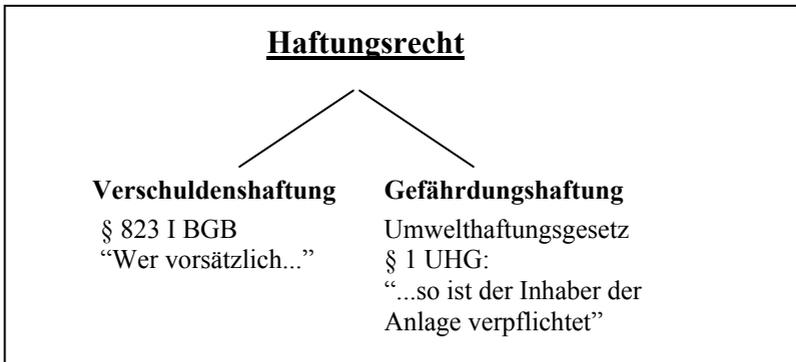


Abb. 11: Haftungsformen im Umweltprivatrecht

In der letzten Zeit hat die Gefährdungshaftung einen Bedeutungszuwachs erfahren. Waren bislang nur vereinzelt Gefährdungshaftungstatbestände wie §

89 WHG im Umweltrecht präsent, ist inzwischen die Gefährdungshaftung im Umweltrecht auf dem Vormarsch²¹³. Ausschlaggebend dafür ist die enge Verknüpfung von Technologie und Umweltbeeinträchtigung. Zentrale Gefährdungshaftungsnorm im Umweltrecht ist das Umwelthaftungsgesetz²¹⁴. Hier wird dieser Zusammenhang zwischen Technologie und Umweltrecht besonders deutlich, denn die Gefährdungshaftung nach dem Umwelthaftungsgesetz (UHG) tritt nur beim Betrieb bestimmter Anlagen ein, die im Anhang zu diesem Gesetz zu finden sind.

6.3.2 Schutzgesetzverletzung nach § 823 II BGB

§ 823 II BGB gewährt einen Schadensersatzanspruch in Verbindung mit der Verletzung eines sog. Schutzgesetzes²¹⁵. Im Umweltbereich kommen hier insbesondere öffentlich-rechtliche Umweltschutzvorschriften wie Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz etc. in Betracht, aber auch die Vorschriften des Strafgesetzbuchs (StGB) sind derartige Schutzgesetze. Die Haftung nach § 823 II BGB setzt einen Verstoß gegen eines dieser Schutzgesetze voraus. Im Einzelnen ist es noch problematisch, wie der Verstoß gegen eines dieser Schutzgesetze auszusehen hat. Gerade im Bereich der öffentlich-rechtlichen Umweltschutzvorschriften wie zum Beispiel Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw./AbfG) oder Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ist es so, dass nicht jeder Verstoß gegen eine Vorschrift dieser Regelwerke quasi automatisch zu einem zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch führen kann. Die meisten Vorschriften des Umweltverwaltungsrechts schützen lediglich die Allgemeinheit und können deshalb nicht als Schutzgesetz im Hinblick auf § 823 II BGB gelten.

Eindeutiger ist die Rechtslage in Verbindung mit dem Strafgesetzbuch, ein Verstoß gegen die einschlägigen Umweltstraftatbestände des 29. Abschnitts des Strafgesetzbuchs führt bei Vorliegen eines Schadens zu einer Schadensersatzpflicht des Straftäters über § 823 II BGB. Hier tritt in der Praxis eine interessante Übung zutage. Da ein Verstoß gegen Strafvorschriften in der Regel von Staatsanwaltschaft und Polizei ermittelt werden muss, kann man hier das Beweisproblem etwas vernachlässigen. Falls in dem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren Beweismittel beschafft werden – dabei haben die Strafverfolgungsbehörden natürlich bessere Möglichkeiten – kann nach abgeschlossenem Strafverfahren der Schadensersatzanspruch unter Hinweis auf dieses Verfahren nach § 823 II BGB geltend gemacht werden.

213 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 367.

214 Vgl. 6.4.

215 Vgl. Peters, Umweltrecht, 2005, S. 91.

6.3.3 *Beweisprobleme*

Da das Umweltprivatrecht den Bindungen des allgemeinen Zivilrechts unterworfen ist, folgt es im Prozess vor den Zivilgerichten den gleichen prozessualen Rahmenbedingungen wie andere Verfahren auch. Ausschlaggebend für das Verfahren sind die Zivilprozessordnung (ZPO) und das Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). Nur bei den neuartigen Umweltschäden nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG) stehen die verwaltungsprozessualen Mittel zur Verfügung, da nach dem USchadG der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten gegeben ist.

Eine besondere Problematik für umweltrechtliche Auseinandersetzungen ergibt sich aus dem Beweisrecht der Zivilprozessordnung²¹⁶. Die aus dem letzten Jahrhundert stammende Zivilprozessordnung geht von der weitgehenden Autonomie und Gleichberechtigung der Prozessparteien aus. Dies ist eine Konstellation, die gerade im Umweltrecht zu Problemen führt. Damit das Zivilgericht ein gerechtes und gesetzmäßiges Urteil fällen kann, muss es auf gewisse Beweisregeln der Zivilprozessordnung zurückgreifen, die im Kern vereinfacht besagen, dass jede Partei die Dinge darzulegen und zu beweisen hat, die für die Begründung des Rechtsanspruches vom Gesetz gefordert werden und für diese Partei günstig sind.

So muss nach § 823 I BGB der Geschädigte die einzelnen Tatbestandsmerkmale dieser Vorschrift beweisen, soweit es erforderlich wird. Die sog. Beweislast wird im Zivilprozess durch das sog. Bestreiten der Gegenseite aufgelöst. In diesem Fall muss mit den zulässigen Beweismitteln der Zivilprozessordnung der Beweis geführt werden, ansonsten droht der Verlust des Prozesses. Das Gericht darf selbst den streitigen Sachverhalt nicht ermitteln. Die zulässigen Beweismittel sind von den Parteien zu präsentieren, ein häufig unüberwindliches Problem, da die privaten Erkenntnismöglichkeiten meist beschränkt sind.

216 Allgemein zur Zivilprozessordnung ein sog. Standardkommentar: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Zivilprozessordnung, 2007.

Beweismittel der ZPO

(S A P U Z)

S achverständige, §§ 402 ff. ZPO

A ugenschein, §§ 371 ff. ZPO

P arteivernehmung, § 445 ZPO

U kunden, §§ 415 ff. ZPO

Z eugen, §§ 373 ff. ZPO

Abb. 12: Beweismittel der ZPO

Solange es um eine alltägliche Auseinandersetzung, wie den Kauf eines Autos geht, sind die Beweisanforderungen überschaubar und erstrecken sich insbesondere auf die Vorlage des Kaufvertrages. In umweltrechtlichen Konfliktlagen sieht die Situation aber schon deutlich verändert aus. Bei der typischen Konstellation einer Schadensersatzklage aufgrund schädlicher Immissionen steht der Betroffene häufig vor der schwierigen Situation, dass er die sog. Kausalität des vermuteten Verursachers nicht beweisen kann oder sogar mehrere Verursacher in Betracht kommen. Bei gesundheitlichen Folgen wird vermutlich auch die kostspielige Frage der Gutachtenbeschaffung auftauchen. Aber schon allein die Beweisproblematik weist die prozessualen Grenzen des Umwelthaftungsrechts auf. Zwar haben in der Vergangenheit der Gesetzgeber und die Gerichte versucht, diese Konfliktlage zu entschärfen, aber dennoch ist man über das grundsätzliche Beweisdilemma nicht hinweggekommen.

Hervorzuheben ist hier die Thematik der Beweislastumkehr, die von den Obergerichten entwickelt worden ist, um gerade den in Beweisnot geratenen Betroffenen weiterzuhelfen. Da für den Tatbestand des § 823 I BGB eventuell auch der Nachweis des Verschuldens zu führen ist, hat die Rechtsprechung in Einzelfällen schon früh die Beweislastumkehr eingeführt, denn den Geschädigten sind ja Sorgfaltsverstöße zum Beispiel im betrieblichen Ablauf, die das Verschulden begründen könnten, gar nicht bekannt und können so auch nicht durch die zulässigen Beweismittel benannt werden. Für das

Umweltprivatrecht ist das sog. Kupolofen-Urteil des Bundesgerichtshofs²¹⁷ aus dem Jahre 1984, also noch vor dem Inkrafttreten des Umwelthaftungsgesetzes, bekannt geworden, das sich gerade mit der Frage der Beweislastumkehr bei Emissionen auseinandersetzt und in Anlehnung an die Beweisgrundsätze zu § 906 BGB und der Produzentenhaftung den beklagten Emittenten zum Beweis der Sorgfalt bei der Schadensvermeidung verpflichtete.



Allerdings dürfen derartige Entscheidungen nicht verallgemeinert werden, sie betreffen nur einzelne Fallkonstellationen und verhindern nicht generell die geschilderten Probleme bei der Umsetzung des Umweltprivatrechts, denn grundsätzlich hat der Geschädigte darzulegen und zu beweisen, dass der eingetretene Schaden von der Umweltschädigung und dem Beklagten verursacht wurde²¹⁸.

Bild 8:
Bundesgerichtshof,
Herrenstraße, Karlsruhe

6.3.4 Kostenproblematik

Bei der Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen darf nicht die Problematik der Kostenverteilung vergessen werden, denn häufig ist das Kostenrisiko für einzelne Parteien in Umwelthaftungsprozessen enorm. Das Kostenrisiko bemisst sich in Umwelthaftungsprozessen grundsätzlich wie in anderen Verfahren nach dem sog. Streitwert, d.h. in der Regel der Betrag, um den gestritten wird. Nun können gerade im Umwelthaftungsrecht enorme Beträge zusammen kommen²¹⁹. Nach diesem Streitwert bemessen sich dann die Honorare der beteiligten Prozessvertreter und die Gerichtskosten für die Tätig-

217 BGHZ 92, 143 (Kupolofen-Urteil), dazu: Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, A 7, Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 305 ff., Klass, Zum Stand der Umwelthaftung in Deutschland, in: UPR 1997, S. 134 ff.

218 BGH, Urt. v. 17.06.1997, in: JZ 1998, S. 358 ff. (Umfang und Verteilung der Darlegungs- und Beweislast) in einem regional bekannten Umwelthaftungsprozess m. Anm. Hager.

219 Vgl. den Waldschadensfall BGHZ 102, 350. Der Kläger hatte einen Gesamtschaden von ca. 1. Million DM, machte aber nur einen Teilbetrag geltend, vgl. Rüfner, Keine Haftung der öffentlichen Hand für Waldschäden, in: JURA 1989, S. 134 ff.

keit der Gerichte. Die Gerichtskosten werden nach dem Gerichtskostengesetz (GKG) und die Kosten für die anwaltliche Vertretung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz²²⁰ (RVG) bemessen und richten sich anhand von Tabellen einfach nach dem Streitwert. Dabei fallen die Gerichtskosten nicht so sehr in Gewicht, aber bei den Gebühren für die anwaltliche Betätigung fällt schon ins Gewicht, dass für einen Prozess mehrere Gebühren anfallen können. Die neue Rechtsanwaltsvergütungsordnung sieht dabei Mindestgebühren vor. Bei einem Streitwert von 1. Mio. DM (vgl. Waldschadensfall) lag der Wert einer Gebühr schon damals bei ca. 5.000 DM. Geht der Prozess verloren, müssen von der unterlegenen Partei diese Kosten übernommen werden. Neben dem Verlust in der eigentlichen Streitsache kommen dann erhebliche Verfahrenskosten auf die Betroffenen zu.

Art. 20 I GG (Sozialstaatsprinzip)²²¹ gebietet die Gewährleistung eines “effektiven, sozial gerechten” Rechtsschutzes für alle Bürger, damit vor den Gerichten die Chancengleichheit gewahrt bleibt. Der Staat bietet den betroffenen Bürgern die Möglichkeit, Prozesskostenhilfe (PKH) in Anspruch zu nehmen. Für die Kosten eines gerichtlichen Verfahrens kann Prozesskostenhilfe nach den §§ 114 ff. ZPO gewährt werden, außerhalb gerichtlicher Verfahren, also bei der Rechtsberatung, gibt es die Möglichkeit und das Recht, die Übernahme der Kosten nach dem Beratungshilfegesetz (BerHG) zu erreichen²²². Je nach Einkommen werden die Kosten ganz oder zum Teil übernommen, es bleibt allerdings das Risiko des Prozessverlusts, dann nämlich müssen die Kosten der Gegenseite selbst getragen werden. Darüber hinaus gibt es noch einige Einzelvorschriften, die z. B. die Niederschlagung von Gebühren vorsehen.

Die Möglichkeit, selbst Rechtsansprüche durchzusetzen sind in einer Rechtsordnung sehr vielfältig, aber kaum genutzt, da der Eindruck einer hohen Spezialisierung zu einer Verunsicherung der Betroffenen führt. So bieten die Rechtsantragsstellen bei den Gerichten (nicht nur beim Amtsgericht, sondern auch z. B. beim Finanzgericht) die Möglichkeit, selbst Anträge oder Klagen zu erheben und grundsätzliche Fragen klären zu lassen, insbesondere kann hier das Prozesskostenrisiko geklärt werden.

Da sich in Umwelthaftungsprozessen häufig finanzstarke Unternehmen und betroffene Bürger gegenüber stehen, spielt hier die Frage des Kostenrisikos

220 Vgl. Gerold/Schmidt, Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG), 2008.

221 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 168 ff., BVerfG, Beschl. v. 17.02.1997 (Garantie des effektiven sozialen Rechtsschutzes), in: NJW 1997, S. 2103 f.

222 Fölsch, P., Beratungshilfe – Ein Kurzüberblick, in: NJW 2010, S. 350 f.

eine nicht unbedeutende Rolle. Da sich Prozesse auch über mehrere Instanzen erstrecken können, besteht die Gefahr, dass bei hohen Streitwerten dem Normalarbeitnehmer das Kostenrisiko einfach zu hoch ist und er aus dem Prozess aussteigen muss. Inzwischen gibt es kommerzielle Prozessfinanzierungsgesellschaften, die hier den Betroffenen finanzielle Unterstützung bieten.

6.4 Umwelthaftungsgesetz (UHG)

Am 1. Januar 1991 ist das neuartige Umwelthaftungsgesetz (UHG) in Kraft getreten²²³. In vielerlei Hinsicht hat es aber enttäuscht, da im Gegensatz zu der erweckten Erwartung einer umfassenden Regelung der Umwelthaftung nur ein erster Schritt in Richtung auf eine Reform des Umwelthaftungsrechts getan wurde²²⁴. Das Umwelthaftungsgesetz sollte die bereits geschilderte Problematik des Kausalitätsnachweises bei Umweltprozessen für die Geschädigten abmildern. Das Umwelthaftungsgesetz ist als Gefährdungshaftung konstruiert, d.h. ein Verschulden oder ein rechtswidriges Verhalten anonymer Anlagenbetreiber brauchen nicht mehr nachgewiesen werden, dafür ist die Gefährdungshaftung allerdings in der Höhe beschränkt (§ 15 UHG).

Ein Geschädigter kann also parallel zum allgemeinen Deliktsrecht (§§ 823 ff. BGB) seine Ansprüche auf die Gefährdungshaftung des Umwelthaftungsgesetzes (§ 18 UHG) stützen²²⁵, dann muss er nachweisen, dass eine bestimmte Anlage geeignet ist, den eingeklagten Schaden zu verursachen (§ 6 UHG). Die Gefährdungshaftung tritt also nur beim Betrieb bestimmter Anlagen ein (§ 3 II UHG). Dieser abschließende Anlagenbegriff stimmt leider nicht mit dem des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (§ 3 V BImSchG) in allen Punkten überein.

Das Umwelthaftungsgesetz bietet weiterhin einen Auskunftsanspruch für den Geschädigten, also genau in dem Problembereich des allgemeinen Deliktsrechts, der bislang zum Teil unüberwindliche Nachweisschwierigkeiten bereitete. Die dem Geschädigten vom Gesetzgeber gewährte Kausalitätsvermutung ist aber nur von relativer prozessualer Bedeutung, denn diese Vermutung kann wieder durch den Nachweis bestimmungsgemäßen Betriebs (§ 6 II UHG) entkräftet werden. Der also prozessual äußerst bedeutsame Nachweis

223 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) v. 10.12.1990, BGBl. I, S. 2634, grundlegend dazu: Salje/Peter, UmweltHG, 2005.

224 Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 36, Stutmman, Umweltrecht, 2009, S. 8 ff..

225 Vgl. BGH, Urt. v. 17.06.1997 (Darlegungs- und Beweislast im UHG) m. Anm. Hager, in: JZ 1998, S. 358 ff.

des bestimmungsgemäßen Betriebs der Anlage kann durch Dokumentation der Schadstoffwerte zum Beispiel belegt werden. Hier zeigt sich ein Trend, der nicht zuletzt durch diese Gesetzeslage beschleunigt wird: Betriebliche Informationssysteme (BUIs), die Aufzeichnungs- und Dokumentationscharakter haben, werden in Zukunft immer größere Bedeutung bekommen, da sich hier verschiedene Funktionen bündeln lassen, nicht zuletzt für Audits und Zertifizierungsverfahren, für die prozessuale Absicherung und damit zur Kostensenkung werden in Zukunft derartige Systeme unverzichtbar werden.

Der Schaden an den Rechtsgütern Leben, Körper und Gesundheit oder an einer Sache muss durch eine Umwelteinwirkung verursacht worden sein. Was genau unter einer Umwelteinwirkung zu verstehen ist, wird in § 3 I UHG aufgezählt. Hier wird deutlich, dass im Verhältnis zum allgemeinen Deliktsrecht der Kreis der geschützten Rechtsgüter enger gezogen ist.

Den Geschädigten wird zwar durch das neue Umwelthaftungsgesetz eine weitere Rechtsgrundlage zur Anspruchsdurchsetzung zur Verfügung gestellt, der eng gezogene Kreis der geschützten Rechtsgüter und die Einschränkungen des Gesetzes werden aber dazu führen, dass vor den Zivilgerichten in Umweltschadensfällen diese Ansprüche nunmehr auf mehrere Rechtsgrundlagen gestützt werden müssen, was das Verfahren nicht vereinfacht. Problematisch wird die Prozessführung durch die Einbindung der Rechtsgüter Körper und Gesundheit in § 1 UHG, ein nahe liegender Schmerzensgeldanspruch wird aber vom Umwelthaftungsgesetz nicht geboten, so dass dieser Anspruch wieder nach den Regeln des allgemeinen Rechts geltend gemacht werden muss. Positiv ist aber der Ansatz einer naturnahen Wiederherstellung bei ökologischen Schäden nach § 16 UHG zu bewerten, der den traditionellen Grundsatz der begrenzten Ersatzpflicht nach § 251 BGB (Begrenzung auf den wirtschaftlichen Wert) teilweise überwindet.

Das Umwelthaftungsgesetz erleichtert also in einigen Fällen die Rechtsposition eines Geschädigten oder die Ersatzfähigkeit eines Schadens, gewährt aber Unternehmen auch ein hohes Maß an Rechtssicherheit und Schutz bei einer zugelassenen Anlage. Im einzelnen gibt es noch Unangepasstheiten und Probleme, die nicht zuletzt auch die Europäische Union zur Kritik am deutschen Umwelthaftungssystem veranlasst haben. Umfangreiche Entscheidungen zum Umwelthaftungsgesetz stehen aber noch aus.

6.5 Sonstige umweltbezogene Gefährdungshaftungstatbestände

Die dritte Säule der Umwelthaftung (vgl. Abb. 10) besteht aus verschiedenen Gefährdungshaftungstatbeständen, die in einzelnen Anlagenzulassungsgesetz-

zen enthalten sind²²⁶. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG), das Gentechnikgesetz (GenTG) und das Atomgesetz (AtG) enthalten derartige Haftungstatbestände, die jeweils nur für den Betrieb dieser Anlagen gelten und angesichts der Gefahren derartiger Technologien den Ausgleich für die staatliche Zulassung herstellen. Ohne im Einzelnen auf die Haftungstatbestände eingehen zu wollen, soll doch noch der Hinweis erfolgen, dass diese Gefährdungshaftungstatbestände dem allgemeinen Deliktsrecht nachgebildet sind und ihnen damit auch die Defizite des allgemeinen Schadensersatz- und Schadensrechts anhaften. Die Bedeutung dieser Haftungsnormen erschließt sich aus dem Gesamtzusammenhang der jeweiligen Materie, also Wasserrecht, Gentechnikrecht und Atomrecht.

6.6 Privatrechtliche Abwehr- und Ausgleichsansprüche

6.6.1 Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch nach § 1004 BGB

Das zweite große Handlungsfeld des Umweltprivatrechts neben dem Haftungsrecht ist der Bereich der Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche. Hier geht es nicht mehr um die finanzielle Rückabwicklung und Regulierung eines Schadens, sondern um die Beseitigung und die Abwehr einer aktuellen Beeinträchtigung. Das Zivilrecht trägt nur mittelbar zum Schutz der Umwelt bei, da die zivilrechtlichen Anspruchsgrundlagen allgemein anwendbar sind und nicht nur dem Umweltschutz dienen. Neben dem Haftungsrecht sind es eben auch die allgemeinen Beseitigungs- und Unterlassungsansprüche, die im Umweltprivatrecht Bedeutung erlangen, falls es um die Abwehr von Umwelteinwirkungen geht. Der Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch nach § 1004 I BGB ist eine der bekanntesten Anspruchsgrundlagen des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB), da dieser Anspruch umfassend zur Anwendung kommen kann. Die Bedeutung des § 1004 BGB erschließt sich allerdings erst, wenn die umfangreiche Kommentierung dieser Vorschrift zur Hand genommen wird²²⁷. Nach dem Wortlaut schützt § 1004 I BGB eigentlich nur das Eigentum: Der Eigentümer kann danach von dem sog. Störer die Beseitigung einer Beeinträchtigung verlangen, indem er auf Unterlassung klagt, falls weitere Beeinträchtigungen zu befürchten sind (§ 1004 I S. 2 BGB). Aus dem Gesetzestext erschließt sich aber nicht die Reichweite dieser Vorschrift in ihrer heutigen Auslegung. Die Rechtsprechung hat nämlich mittlerweile den § 1004 I BGB extensiv interpretiert und wendet den Beseiti-

226 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 403, Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1998, A 7, Rn 30, 59 ff.

227 Vgl. z. B. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 2008, § 1004.

gungs- und Unterlassungsanspruch auch zum Schutz anderer absoluter Rechte an. Deshalb ist z. B. das Persönlichkeitsrecht durch § 1004 I BGB umfassend geschützt und der Unterlassungsanspruch spielt daher zum Beispiel im Medienrecht eine zunehmend bedeutungsvolle Rolle, obwohl sich dieser Anwendungsbereich nicht aus der Vorschrift direkt ableiten lässt.

Für das Umweltrecht gelten insoweit keine Besonderheiten. § 1004 I BGB gibt einen Abwehranspruch gegen Beeinträchtigungen des Eigentums (z. B. Grundstücke), aber auch gegen Beeinträchtigungen sonstiger absoluter Rechte, wie z. B. Leben und Gesundheit (z. B. Hautausschlag durch Industrieabgase). Allgemein kann die Beseitigung einer Umweltbeeinträchtigung verlangt werden. Soweit es darum geht, künftige Einwirkungen zu verhindern, kommt der Unterlassungsanspruch zum Zuge. Es braucht also nur die Gefahr einer künftigen Beeinträchtigung bestehen. Der Anspruch nach § 1004 I BGB ist allerdings nicht gegeben, wenn der Kläger nach § 1004 II BGB zur Duldung verpflichtet ist.

Als Umweltbeeinträchtigung kommen Lärm- und Geruchsbeeinträchtigungen, Luftverunreinigungen, aber auch Lichteinwirkungen zum Beispiel in Betracht²²⁸. Da diese Vorschrift in der Praxis sehr bedeutungsvoll ist, gibt es im einzelnen dazu natürlich sehr viele obergerichtliche Entscheidungen, die einzelne Fallkonstellationen zum Inhalt haben. Der Blick in die einschlägige Kommentierung des § 1004 BGB hilft hier im Einzelfall weiter.

Die Anwendungsprobleme des § 1004 BGB entstehen natürlich eher auf der prozessualen Ebene, denn der Gesetzeswortlaut ist sehr abstrakt gehalten und führt noch nicht zu einer Lösung im konkreten Fall. Deshalb spielen sich viele Auseinandersetzungen vor den Zivilgerichten, die mit Unterlassungsklagen geführt werden, auf der Ebene des Beweisrechts ab. Hier kann insoweit auf das zum Schadensersatzrecht Gesagte (6.3.3) verwiesen werden.

Fraglich ist stets auch der Umfang dessen, was hinzunehmen ist. In einer Industriegesellschaft wie der Bundesrepublik Deutschland muss in gewissem Umfang mit Beeinträchtigungen durch Industrieabgase oder Straßenverkehr gerechnet werden. Inwieweit hier Beeinträchtigungen zu dulden sind, geht aus § 1004 BGB unmittelbar nicht hervor. In § 1004 II BGB ist lediglich die Rede davon, dass der Unterlassungsanspruch ausgeschlossen ist, wenn der Betroffene zur Duldung verpflichtet ist. Diese sehr offene Formulierung deutet schon an, wo in der Regel bei umweltrechtlichen Unterlassungsklagen das zentrale Problem liegt. Die Einschätzung der Duldungspflicht ist natürlich in

228 Vgl. Peters, Umweltrecht, 2005, S. 89.

einem klassischen, konfrontativ ausgetragenen Gerichtsverfahren ein zentraler Streitpunkt. Der Gesetzgeber bietet hier mit gesetzlichen Duldungspflichten (§ 906 BGB)²²⁹ einen Lösungsansatz. Die Vielzahl nachbarrechtlicher Streitigkeiten in der Bundesrepublik belegt aber die eingeschränkte Wirksamkeit dieses Lösungsweges. Die Duldungspflichten können sich auch aus vertraglichen Bindungen des Betroffenen ergeben.

Der Gesetzgeber zieht in dieser Konstellation die Grenzen des Unterlassungs- und Beseitigungsanspruches in § 906 BGB, der in seiner Neufassung mittlerweile Bezug auf die Verwaltungsvorschriften des öffentlich-rechtlichen Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) nimmt²³⁰. Bei ortsüblichen und unwesentlichen Beeinträchtigungen entfällt danach der Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch nach § 906 BGB. Als Richtschnur verweist der Gesetzgeber hier in § 906 I S. 3 BGB auf die einschlägigen öffentlich-rechtlichen Verwaltungsvorschriften. Falls sich die Beeinträchtigung im Rahmen dieser Vorschriften (z. B. TA Lärm) hält, liegt eine nur unwesentliche Beeinträchtigung vor und der Anspruch ist ausgeschlossen. Zwar soll es sich nur um Regelbeispiele handeln, de facto wird es aber schwer fallen, ein Abweichen von diesen Rahmenbedingungen hinreichend zu begründen.

Soweit eine zwar wesentliche, aber ortsübliche Beeinträchtigung vorliegt, können von dem Verursacher nach den §§ 1004, 906 BGB nur die wirtschaftlich zumutbaren Schutzmaßnahmen verlangt werden.

Vergleichbar zum Schadensersatzrecht eröffnet sich hier natürlich ein weites Feld für Auseinandersetzungen um die Wesentlichkeit, bzw. Ortsüblichkeit einer Umweltbeeinträchtigung; im Prozess muss der Kläger, beispielsweise der Betroffene einer Umweltbeeinträchtigung, die ursächliche Beeinträchtigung seiner Rechtsgüter nachweisen. Der Beklagte, also in der Regel der Verursacher, wird wiederum versuchen, die Ortsüblichkeit seiner Umweltbeeinträchtigung nachzuweisen.

6.6.2 *Aufopferungsanspruch nach § 906 II BGB*

Der von Umwelteinwirkungen Betroffene kann einen Zahlungsanspruch aus § 906 II S. 1 BGB geltend machen, wenn sich wesentliche, aber ortsübliche Beeinträchtigungen auch durch wirtschaftlich vertretbare Schutzvorrichtun-

229 Zu dieser Abwägungsproblematik im Umweltrecht, vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 378 f.

230 Diese Verzahnung von Umweltprivat- und Umweltverwaltungsrecht durch den Gesetzgeber charakterisiert den Umfang und die Bedeutung des ökologisch-vorsorgenden Umweltverwaltungsrechts.

gen nicht vermeiden lassen und durch die Einwirkung eine ortsübliche Benutzung des Grundstücks zum Beispiel beeinträchtigt wird. Hier erfolgt eine angemessene Entschädigung in Geld (“dulde und liquidiere”). Im Gegensatz zu dem Schadensersatzanspruch nach § 823 I BGB kommt es bei § 906 II BGB nicht auf die Rechtswidrigkeit der Umweltbeeinträchtigungen oder auf ein Verschulden des Verursachers an.

In Verbindung mit § 14 BImSchG, der privatrechtliche Unterlassungsansprüche gegen genehmigte Anlagen nach dem BImSchG abwehrt, ergibt sich hier bei örtlichen Beeinträchtigungen ein Ersatzanspruch besonderer Art.

Der Blick auf die verschiedenen Instrumente des Umweltprivatrechts lässt eine deutliche Absicherung von Industrieanlagen, die nach dem BImSchG genehmigt sind, erkennen. Für betroffene Bürger gibt es kaum Möglichkeiten, Schadensersatz- oder Unterlassungsansprüche gegen derartige Anlagen nachträglich zu erheben. Das teilweise als Standort gefährdend beklagte komplexe Anlagenzulassungsrecht der Bundesrepublik verleiht aber im Gegensatz zu anderen Ländern mit hohem Haftungsrisiko eine erhebliche Rechtssicherheit für produzierende Unternehmen, solange sie sich im Schutzbereich und im Rahmen der einschlägigen betrieblichen Umweltschutzvorschriften bewegen.

6.7 Umweltschadensrecht

Das in Art. 1 des Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung²³¹ verankerte Umweltschadensgesetz (USchadG) dient der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie der Union²³². Intention der Richtlinie ist es, einen gemeinsamen Ordnungsrahmen zur Sanierung und Vermeidung von Umweltschäden zu schaffen. Diese Richtlinie ist daher am Verursacherprinzip und an dem Grundsatz einer nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet²³³. Außerdem kann sie als Reaktion auf große Umweltkatastrophen und Industrieunfälle gewertet werden, die hinsichtlich des rechtmäßigen Normalbetriebs von Anlagen eine Haftungslücke deutlich gemacht haben.

231 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden vom 10.05.2007, BGBl. I, S. 666.

232 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABIEG L. 143 vom 30.4.2004, S. 56.

233 Vgl. Art. 1, Erwägungsgrund 2, 3 der Richtlinie 2004/35/EG.

Eigentlich ist weder das Umweltschadensgesetz noch die Umwelthaftungsrichtlinie dem Umweltprivatrecht zuzurechnen. Es handelt sich vielmehr um ein öffentlich-rechtliches Haftungssystem, das Privaten keine Ansprüche einräumt. Das Gesetz begründet Informations-, Gefahrenabwehr- und Sanierungspflichten gegenüber Behörden, nicht jedoch gegenüber geschädigten Dritten²³⁴. Trotzdem soll an dieser Stelle das Umweltschadensgesetz Erwähnung finden, weil es grundsätzlich dem Ausgleich von schädigenden Handlungen nach der europäischen Haftungsrichtlinie dient. Zu beachten ist aber, dass bereits das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) öffentlich-rechtliche Haftungsregelungen für Bodenveränderung beinhaltet und damit hier gewisse Parallelen bestehen.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus § 3 USchadG. Danach gilt es für alle als beruflich bezeichneten und verursachten Umweltschäden und unmittelbare Gefahren. Was ein Schaden oder eine Schädigung ist, ergibt sich aus § 2 Nr. 2 USchadG. Nachteilige Veränderungen an einer natürlichen Ressource, wie Arten und natürliche Lebensräume, Gewässer oder Böden sind derartige Schädigungen. Das Gesetz ist also nur in Verbindung mit dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) zu sehen. Aus diesen Fachgesetzen ergibt sich die Art des Umweltschadens.

Die Neuerung des Umweltschadensgesetzes besteht in einer zusätzlichen, verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung von Unternehmen für Schäden an bestimmten Umweltgütern, falls sie die Erheblichkeitsschwelle überschreiten. Die Belastung von Umweltgütern war bislang durch rechtmäßiges Handeln nicht durch Haftungsansprüche erfasst und die Allgemeinheit hat die Kosten für die Beseitigung von Schäden getragen. Der Haftungsanspruch ist aber durch die Vorgaben des Gesetzes genau umrissen²³⁵.

Falls zum Beispiel durch Löschwasser Chemikalien in ein Gewässer gelangen und eine Fischpopulation vernichten, muss das betroffene Unternehmen nun die Wiederansiedlung der Fischpopulation finanzieren.

So muss die berufliche Tätigkeit, in deren Ausübung der Schaden entstanden ist, in der Anlage 1 zum Umweltschadensgesetz aufgeführt sein. Bloße Umweltbelastungen reichen also nicht für das Auslösen des Haftungsanspruches

234 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 134, Leitzke/Otto, Bodenschutz- und Umweltsschadensrecht, 2008, S. 21.

235 Vgl. Gassner, Aktuelle Aspekte des Umweltschadensgesetzes, in: UPR 2009, S. 333 ff., Knopp/Wiegleb, Der Biodiversitätsschaden des Umweltschadensgesetzes, 2009.

aus. Das Gesetz verlangt die bekannte Kausalität der beruflichen Tätigkeit für den Umweltschaden. Außerhalb der so genannten „beruflichen Tätigkeit“ (§ 2 Nr. 4 USchadG) besteht eine Besonderheit, weil das Umweltschadensgesetz auch eine Verantwortlichkeit für Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen nach § 3 I Nr. 2 USchadG vorsieht.

Das Umweltschadensgesetz sieht verschiedene Pflichten des Verantwortlichen vor. Nach § 4 USchadG entsteht bei unmittelbarer Gefahr eines Umweltschadens eine Informationspflicht gegenüber der zuständigen Behörde. Gleiches gilt, falls der Schaden bereits eingetreten ist. Zugleich mit der Informationspflicht entsteht nach § 5 USchadG eine Gefahrenabwehrverpflichtung. Der Verantwortliche muss also nicht erst auf Anordnungen der Behörde warten. Die Sanierungspflicht bei eingetretenen Schäden ergibt sich aus den §§ 6 ff. USchadG. Hier wird die Pflicht unmittelbar aus dem Gesetz begründet. Einer Anordnung der Behörde bedarf es nicht mehr. Der Umfang der Sanierungsmaßnahmen ergibt sich aus den entsprechenden Fachgesetzen. Die Sanierung erstreckt sich ausdrücklich auf eine primäre Sanierung. Das Umweltschadensgesetz hat so eine neue und komplexe Lage geschaffen. Unternehmen, die bereits ein Umweltmanagementsystem nach der EMAS-Verordnung eingerichtet haben, werden angesichts der neuen Rechtslage durchaus Vorteile aus diesem Organisationsmodell haben.

Das Umweltschadensgesetz ermöglicht Umweltverbänden eine Beteiligung bei der Sanierungsplanung und den Zugang zu Rechtsbehelfen (§ 11 USchadG). Betroffene Unternehmen können sich gegen Anordnungen der zuständigen Behörde vor den Verwaltungsgerichten zur Wehr setzen. Da das Gesetz erst zum November 2007 in Kraft getreten ist, findet es nur auf schädigende Handlungen Anwendung, die ab Mai 2007 statt gefunden haben (§ 13 USchadG). Die in § 1 USchadG angeordnete Subsidiarität führt dazu, dass das Umweltschadensgesetz nur zur Geltung kommt, soweit vorhandene Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder die Haftbarkeit nicht näher bestimmen oder in ihren Anforderungen dem Umweltschadensgesetz nicht entsprechen. Das bedeutet, dass in Zukunft neue und bereits bestehende Haftungspflichten nebeneinander zu prüfen sind.

7 Umweltstrafrecht

7.1 Bedeutung des Umweltstrafrechts

Als Ultima Ratio des Umweltrechts gilt das Umweltstrafrecht. Speziellen Umweltstraftaten ist im Strafgesetzbuch (StGB) der 29. Abschnitt "Straftaten gegen die Umwelt" (§§ 324-330d StGB) gewidmet. Im Jahre 1994²³⁶ hat der Deutsche Bundestag das Umweltstrafrecht umfassend novelliert, dabei wurden Straftatbestände erweitert, Strafen verschärft und vor allem die wichtigsten Umweltstraftatbestände in diesem Abschnitt zusammengefasst²³⁷.

Abgesehen von der Frage, ob das Strafrecht ein geeignetes Mittel zur Durchsetzung von Umweltschutzziele ist, sollte jedoch eine Beschäftigung mit der strafrechtlichen Dimension von Umweltrecht nicht unterbleiben, denn gerade im beruflichen Umfeld wird das Umweltstrafrecht immer bedeutsamer, da in der Tendenz steigend Unternehmensentscheidungen auch auf ihren strafrechtlichen Gehalt überprüft werden. Zunehmend werden durch das 1994 novellierte Umweltstrafrecht und die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen (BGH) Unternehmungen in ihrer Organisationsstruktur beeinflusst und Beschäftigte in die Pflicht genommen. Compliance-Verantwortliche in Betrieben können durchaus eine Garantenstellung inne haben, die zu einer strafrechtlichen Inanspruchnahme führt²³⁸. Unternehmensentscheidungen werden also immer stärker verrechtlicht. Einige Unternehmungen haben durch derartige Negativschlagzeilen – auch über Umweldelikte – erhebliche Verluste hinnehmen müssen, außerdem wurden jahrelange Bemühungen um eine positive Darstellung in der Öffentlichkeit zu nichte gemacht²³⁹.

In der Bundesrepublik Deutschland können sich bislang nur Personen, nicht aber Unternehmungen strafbar machen, mit der Folge, dass die betriebliche Organisation auch die strafrechtlich verantwortlichen Personen bestimmen

236 Gesetz v. 27.06.1994, BGBl. I, S. 1440 ff.

237 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 10. Allgemein zum Umweltstrafrecht vgl. nur Busch, Umweltstrafrecht, 2002, Kloepfer/Vierhaus, Umweltstrafrecht, 2002, Kröger/Klauß, Umweltrecht – Schnell erfasst, 2001, S. 338 ff., Saliger, Umweltstrafrecht, 2009, Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 2006, Vorbem. §§ 324 ff.

238 Vgl. dazu den Bundesgerichtshof in Strafsachen, der neuerdings eine Garantenstellung von Compliance Beauftragten in Unternehmen annimmt, vgl. BGH 5 StR 394/08, Urt. v. 17.07.2009 (Berliner Stadtreinigung).

239 Vgl. z. B. BGHSt 37, 106 (Erdal/Rex).

kann. Die Übertragung strafrechtlicher Verantwortung für einen Anlagenbetrieb durch Gestaltung der betrieblichen Aufbauorganisation ist grundsätzlich durch organisatorische Maßnahmen möglich²⁴⁰. Die strafrechtlichen Beteiligungsformen und die Vielfalt umweltstrafrechtlicher Vorschriften nicht nur im StGB (§§ 324 ff.), sondern auch in verschiedenen Umweltgesetzen (vgl. etwa §§ 27, 27a ChemG, § 71 BNatSchG etc.) unterstreichen die Bedeutung dieser Frage. Im betrieblichen Umfeld muss zukünftig verstärkt auf die strafrechtlichen Konsequenzen eines scheinbar durch betriebliche Abläufe erzwungenen – im Einzelfall aber umweltschädigenden – Verhaltens geachtet werden.

Das europäische Recht wird in Zukunft auf das Umweltstrafrecht mehr Einfluss ausüben. Die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt²⁴¹ verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einem schärferen Vorgehen bei Umweldelikten. Diese Richtlinie soll bis Ende des Jahres 2010 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Die Richtlinie über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt sieht auch vor, die Unternehmen selbst für die Straftaten verantwortlich zu machen. Außerdem sollen zahlreiche europäische Umweltrichtlinien in den Mitgliedstaaten intensiver mit strafrechtlichen Sanktionen verknüpft werden. Die Umsetzung in das deutsche Recht und die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten bleibt aber abzuwarten.

Bei der Bewertung des Umweltstrafrechts im Instrumentenmix der Umweltpolitik ist allerdings Zurückhaltung angesagt. Die Statistik der Umweltsaftaten für Deutschland zeigt erst in den 70er Jahren einen starken Anstieg der Umweldelikte, ein Phänomen, das mit der einsetzenden öffentlichen Wahrnehmung von Umweldelikten zusammenhängt. Aber auch der Vergleich von Polizei- und Justizstatistik legt eine Diskrepanz von polizeilicher Registrierung und strafgerichtlicher Verurteilung offen, die auf mehrere Gründe zurückzuführen ist.

240 Beauftragte, denen die Corporate Compliance anvertraut ist, trifft regelmäßig eine Garantspflicht im Sinne des § 13 I StGB, vgl. BGH 5 StR 394/08, Urt. v. 17.07.2009 (Berliner Stadtreinigung).

241 Richtlinie 2008/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt, ABIEU L 328, S. 28.

| Jahr | Straftaten (Deutschland) | Verurteilte (früheres Bundesgebiet) |
|-------------|---------------------------------|--|
| 1992 | 25 882 | 2 381 |
| 1993 | 29 732 | 2 393 |
| 1994 | 32 082 | 2 777 |
| 1995 | 35 643 | 3 306 |
| 1996 | 39 641 | 3 647 |
| 1998 | 41 381 | 3 443 |
| 1999 | 36 663 | 3 420 |
| 2000 | 34 415 | 3 417 |
| 2001 | 30 950 | 3 713 |
| 2005 | 18 376 | 2 209 |

Abb. 13: Straftaten gegen die Umwelt. Quelle: Stat. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2007, 2007, S. 321, Statistisches Jahrbuch 2003, 2003, S. 727.

Offenbar wird die Schere zwischen polizeilicher Registrierung und gerichtlicher Aburteilung immer größer²⁴². In der Hauptsache wird dies auf die Einstellungspraxis nach der Strafprozessordnung (StPO) von Justiz und Staatsanwaltschaft zurückgeführt. Umweltstraftaten werden im Vergleich zu allgemeinen Delikten als nicht so schwerwiegend empfunden, obwohl für die Betroffenen die Folgen derartiger Taten oftmals ruinös sind. Gleichzeitig sinkt die Zahl der registrierten Umweltdelikte seit 1998 mit dem Abnehmen der Bedeutung von Umweltdelikten in der Bevölkerung.

Als Instrument des Umweltschutzes dient das Umweltstrafrecht eher der Abschreckung²⁴³ (Generalprävention), denn es ist direkt nicht geeignet, Um-

242 Vgl. Heine, Umweltstrafrecht im Rechtsstaat, in: ZUR 1995, S. 63 ff.

243 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 10.

weltbeeinträchtigungen in großem Maßstab zu verhindern oder deren Folgen auszugleichen.

7.2 Deliktsstruktur

In noch stärkerem Maße als das Umweltprivatrecht sind allgemeines Strafrecht und Strafverfahrensrecht reglementiert. Aus historischen Gründen ist der Schutz des Beschuldigten im Strafprozessrecht sehr gut ausgebaut, so dass häufig der Eindruck entsteht, Täterschutz sei wichtiger als Opferschutz. Zu den Besonderheiten und Schwierigkeiten des Umweltstrafrechts gehört auch hier die Frage des Kausalitätsnachweises. Um einen Täter oder eine Täterin schuldig zu sprechen, bedarf es eines vollständigen Schuld- und Tatnachweises. Große Umweltstrafverfahren, wie der sog. Holzschutzmittelprozess (bislang längstes Umweltstrafverfahren der Bundesrepublik) haben gezeigt, dass der Nachweis im betrieblichen Umfeld nur schwer zu führen ist.

Das Strafrecht folgt im Umweltstrafrecht den allgemeinen Regeln der strafrechtlichen Erkenntnisgewinnung²⁴⁴. Regelmäßig wird zwischen vorsätzlichen und fahrlässigen Straftaten unterschieden. Nur die Taten, bei denen die fahrlässige Begehung ausdrücklich unter Strafe gestellt ist, können als solche verfolgt werden (§ 15 StGB). Im Strafrecht besteht daher eine enge Bindung an das geschriebene Recht, Auslegungsspielräume gibt es aus Gründen der Rechtssicherheit kaum, daher spricht man auch beim Strafgesetzbuch von der „Magna Charta“ für den Verbrecher; das Strafgesetzbuch legt verbindlich den Rahmen der strafbaren Delikte in der Bundesrepublik Deutschland fest. Die Aufarbeitung des DDR-Unrechts hat eindrucksvoll die Probleme und Konsequenzen dieser Prinzipien gezeigt.

Ein Straftatbestand wird in drei Ebenen geschieden:

- Tatbestand (objektiver und subjektiver Tatbestand),
- Rechtswidrigkeit,
- Schuld.

Diese Elemente müssen dem Täter oder der Täterin vom Staat für eine Verurteilung bei einem vorsätzlichen Delikt nachgewiesen werden. Häufig ist dabei der subjektive Tatbestand, d.h. die subjektive Komponente der Tatbestandsverwirklichung, nur schwer nachzuweisen. Im Bereich der Rechtswid-

244 Vgl. Tiedemann, Umweltstrafrecht, in: Kimminich/v.Lersner/Storm, Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), 1994, Sp. 2440 ff.

rigkeit können dann Rechtfertigungsgründe wie Notwehr oder Einwilligung der Betroffenen die grundsätzliche Strafbarkeit einer Handlung ausschließen. Die erheblichen Nachweisprobleme in einem Strafverfahren führen oft dazu, dass die Staatsanwaltschaft ein Verfahren nach den §§ 153 ff. StPO einstellt, ohne dass es zu einer öffentlichen Gerichtsverhandlung gekommen ist.

Ein Problemfeld des Umweltstrafrechts ist aber das Zusammenspiel mit dem Strafrecht – Allgemeiner Teil, d.h. mit den Paragrafen des Strafgesetzbuchs, die sich allgemein mit Fragen von Strafzumessung, Täterschaft und Teilnahme, Irrtum oder Versuch befassen. Diese sind im Strafgesetzbuch sozusagen in den §§ 1 – 79 b StGB vor die Klammer gezogen. An die Spezifika des Umweltstrafrechts sind diese allgemeinen Vorschriften jedoch nicht angepasst. Fragen von Täterschaft und Teilnahme (§§ 25 ff. StGB) z. B. führen in der Anwendung von Umweltstrafrecht zu Problemen²⁴⁵.

7.3 Einzelne Umweltstraftatbestände

7.3.1 Umweltgefährdende Abfallbeseitigung, § 326 StGB

Die Statistik²⁴⁶ der Umweltstraftaten belegt eindeutig, dass die umweltgefährdende Abfallbeseitigung (§ 326 StGB) mit Abstand das am häufigsten vorkommende Umweldelikt in der Bundesrepublik Deutschland ist.

Gegenstand dieses Straftatbestandes ist die unbefugte Beseitigung von Abfällen, die:

- Gifte oder Erreger von auf Menschen oder Tiere übertragbaren gemeingefährlichen Krankheiten enthalten oder hervorbringen können,
- für den Menschen krebserzeugend, fruchtschädigend oder erbgutverändernd sind,
- explosionsgefährlich, selbstentzündlich oder nicht nur geringfügig radioaktiv sind oder
- nach Art, Beschaffenheit oder Menge geeignet sind,
 - a) nachhaltig ein Gewässer, die Luft oder den Boden zu verunreinigen oder sonst nachteilig zu verändern oder
 - b) einen Bestand von Tieren oder Pflanzen zu gefährden.

²⁴⁵ Vgl. dazu BGHSt 37, 106 (Erdal/Rex).

²⁴⁶ Vgl. Stat. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2007, S. 321.

Die Durchsicht des § 326 StGB zeigt, dass die Tat sich schon durch eine gewisse Erheblichkeit auszeichnen muss. Durch die Bagatellklausel des § 326 VI StGB wird festgelegt, dass eine unbefugte Abfallbeseitigung nicht strafbar ist, wenn schädliche Einwirkungen auf die Umwelt, insbesondere auf Menschen, Gewässer, die Luft, den Boden, Nutztiere oder Nutzpflanzen, wegen der geringen Menge der Abfälle offensichtlich ausgeschlossen sind.

Interessant an der umweltgefährdenden Abfallbeseitigung ist die Verknüpfung von Umweltverwaltungs- und Umweltstrafrecht, denn der Abfallbegriff in § 326 StGB wird direkt dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (§ 3 KrW./AbfG) entnommen, es muss sich also um eine bewegliche Sache handeln, derer sich der Besitzer entledigen will oder muss²⁴⁷.

In § 326 II StGB wird der illegale Müllexport (sog. Abfalltourismus) unter Strafe gestellt. Die Einzelheiten des Absatzes 2 ergeben sich aus dem Zusammenspiel von Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW./AbfG) und den entsprechenden europarechtlichen Vorschriften (Abfallverbringungsrichtlinie der Europäischen Union).

7.3.2 Gewässerverunreinigung, § 324 StGB

Nach der unbefugten Abfallbeseitigung ist es die Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB, die in der Statistik im Umweltstrafrecht an vorderster Stelle steht.

Der Straftatbestand war früher im Wasserhaushaltsgesetz angesiedelt und ist seit der Novellierung in den 29. Abschnitt des StGB aufgenommen worden. Im Umweltstrafrecht ist die Gewässerverunreinigung nach § 324 StGB einer der einfachsten Straftatbestände, denn er verlangt nur die unbefugte Verunreinigung eines Gewässers oder eine nachteilige Veränderung seiner Eigenschaften (§ 324 I StGB). Jedermann kommt bei diesem Delikt als Täter in Betracht. Im Gegensatz zum Tatbestandswortlaut ist die nachteilige Veränderung der Oberbegriff, die Verunreinigung ist ein Unterfall dazu. Die Konstruktion des Paragrafen bringt es mit sich, dass bereits geringfügige Änderungen der Wasserqualität (Verschlechterung der biologischen, chemischen oder physikalischen Eigenschaften) eine tatbestandliche Gewässerverunreinigung darstellen können. Dies kann erfolgen durch Erwärmung des Gewässers, durch Einleitung von Abwässern, durch Strahlenkontaminierung oder Verschmutzung durch fahrlässig verursachte Betriebsunfälle.

247 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 407 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 553 ff.

Das Merkmal „unbefugt“ verweist auf das Element der Rechtswidrigkeit, d.h. das Handeln des Verursachers muss auch rechtswidrig sein. Hier kann insbesondere durch eine behördliche Genehmigung der Abwassereinleitung die Rechtswidrigkeit der Gewässerverunreinigung ausgeschlossen sein. Sehr umstritten ist dabei die Frage einer behördlichen Duldung der Gewässerverunreinigung²⁴⁸.

Die fahrlässige Gewässerverunreinigung in § 324 III StGB knüpft an eine Sorgfaltspflichtverletzung an. In diesen Verfahren geht es dann häufig um die Frage, welches denn der Kreis der Sorgfaltspflichten z. B. eines Klärwerkleiters ist, der verletzt sein könnte. Auch hier kommt es wieder zu einem Zusammenspiel mit dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG), das diese Pflichten weiter konkretisieren kann. Die Rechtsprechung legt hierbei Wert auf den Sorgfalthmaßstab eines umweltbewussten Rechtsgenossen²⁴⁹.

7.3.3 Bodenverunreinigung, § 324 a StGB

Die Bodenverunreinigung nach § 324 a StGB ist ein weiterer, interessanter Straftatbestand des Umweltstrafrechts, der zwar nach der Statistik kaum ins Gewicht fällt (2005: 87 Verurteilungen²⁵⁰), aber aufgrund seiner Konstruktion doch interessante Elemente des Umweltstrafrechts aufweist.

Noch vor der Verabschiedung des Bundes-Bodenschutzgesetzes war bereits 1994 der Straftatbestand der Bodenverunreinigung im Strafgesetzbuch aufgenommen worden. Im Gegensatz zur Gewässerverunreinigung, die von jedermann begangen werden kann, ist die strafbare Bodenverunreinigung nur unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten möglich. Nur ein verwaltungsrechtlich Verpflichteter kann daher den Straftatbestand verwirklichen, indem er „Stoffe in den Boden einbringt, eindringen lässt oder freisetzt und diesen dadurch

- in einer Weise, die geeignet ist, die Gesundheit eines anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert oder ein Gewässer zu schädigen, oder
- in bedeutendem Umfang verunreinigt oder nachteilig verändert“.

Die angesprochenen verwaltungsrechtlichen Pflichten hat der Gesetzgeber in § 330 d Nr. 4 StGB umschrieben. Die verwaltungsrechtlichen Pflichten ergeben sich danach aus den allgemeinen umweltrechtlichen Vorschriften zum

248 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 403.

249 Vgl. dazu m.w.N. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 538.

250 Vgl. Stat. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2007, S. 321.

Bodenschutz. Hier kommt besonders das Bundes-Bodenschutzgesetz zum Tragen, aus dem sich die verwaltungsrechtlichen Pflichten ergeben. Mittlerweile hat der Gesetzgeber das untergesetzliche Regelungswerk zum Bodenschutz verabschiedet²⁵¹.

Geschützt wird durch § 324 a StGB die ökologische Funktion des Bodens, fraglich ist jedoch die komplexe Verbindung mit dem öffentlich-rechtlichen Umweltvorschriften, die den Umgang mit der Bodenschutzvorschrift des § 324 a StGB erschweren.

7.3.4 Luftverunreinigung, § 325 StGB

Neben der Bodenverunreinigung und der Gewässerunreinigung ist die Luftverunreinigung nach § 325 StGB ein weiterer Straftatbestand, der medial auf das dritte Element Luft ausgerichtet ist. Ursprünglich war der Straftatbestand deshalb im Immissionsschutzrecht angesiedelt.

Durch die Reform aus dem Jahre 1994 erfolgte die Verlagerung in das allgemeine Strafgesetzbuch. Statistisch betrachtet fällt die Luftverunreinigung kaum ins Gewicht (2005: 7 Verurteilungen²⁵²), dies erklärt sich aber aus der Struktur des § 325 StGB.

Danach wird derjenige bestraft, der beim Betrieb einer Anlage unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten Veränderungen in der Luft verursacht, die geeignet sind, außerhalb der Anlage die Gesundheit eines anderen, Tiere, Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert zu schädigen. Daran lässt sich bereits erkennen, dass die Luftverunreinigung – im Gegensatz zum Beispiel zu dem Allgemeindelikt Gewässerunreinigung – eine komplexe Deliktsstruktur hat, die im Einzelfall nicht einfach in einem Strafverfahren nachzuweisen sein wird. Zunächst knüpft der Straftatbestand an das Vorliegen einer Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz an, es handelt sich daher um ein sog. Sonderdelikt, das nicht von jedermann verübt werden kann. Der Anlagenbegriff nach § 3 V BImSchG ist aber nicht konstitutiv für § 325 StGB, das belegt schon der Absatz 5, der bestimmte „Anlagen“ aus einem offenbar weiter zu ziehenden Kreis von Anlagen herausnimmt.

Darüber hinaus liegt hier eine Verknüpfung mit verwaltungsrechtlichen Pflichten vor, die sich bei der Luftverunreinigung aus umfangreichen Umweltschutzvorschriften des Bundes und der Länder ergeben. Als nachteilig für die Überschaubarkeit erweist sich hier, dass das Immissionsschutzrecht

251 Vgl. die Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) v. 12.07.1999.

252 Vgl. Stat. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2007, 2003, S. 321.

nach der grundgesetzlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern (Art. 74 I Nr. 24 GG) aufgeteilt ist: Es existieren daher noch die Immissionsschutzgesetze der Länder, die hier zur Anwendung kommen können. Wann eine verwaltungsrechtliche Pflicht besteht, ist dem § 330d Nr. 4 StGB zu entnehmen. Das bedeutet, dass die jeweiligen Pflichten, auf die zurückgegriffen wird, hinreichend bestimmt sein müssen, um daraus eine verwaltungsrechtliche Pflicht ableiten zu können²⁵³.

Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass der Straftatbestand der Luftverunreinigung ein sehr komplexer Tatbestand ist, der an das Vorliegen zahlreicher Voraussetzungen geknüpft ist. In verschiedenen Umweltschutzprozessen hat sich gezeigt, dass der erforderliche Kausalitätsnachweis nur sehr schwer zu führen ist.

7.4 Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts

Bei der Betrachtung von Sonderdelikten wie der Luftverunreinigung (§ 325 I StGB: „unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten“) wurde schon die Verbindung von Umweltstrafrecht und Umweltverwaltungsrecht deutlich. Unter dem Stichwort Verwaltungsakzessorietät²⁵⁴ des Umweltstrafrechts wird diese Verbindung üblicherweise betrachtet. Die Nähe von Umweltverwaltungsrecht und Umweltstrafrecht führt allerdings nicht automatisch dazu, dass die Maßstäbe von Strafrecht und Umweltverwaltungsrecht übereinstimmen. Die Thematik der Bindung des Strafrechts an das Umweltverwaltungsrecht wird stets diskutiert, dies ist z. B. bei der Frage von Bedeutung, ob die Erteilung und Einhaltung einer Genehmigung automatisch die Strafbarkeit ausschließt.

Der Vorteil der Verwaltungsakzessorietät liegt in der Anbindung des Umweltstrafrechts an die aktuellen Standards und die Weiterentwicklung im Umweltverwaltungsrecht. Wenn sich beispielsweise Umweltstandards verändern, vollzieht das Umweltstrafrecht automatisch diese Veränderungen mit, ohne dass umfangreiche Gesetzesänderungen im Strafrecht durchgeführt werden müssen. Nachteilig ist dabei die Unüberschaubarkeit der Straftatbestände, die ohne Verwaltungsvorschriften nicht interpretierbar sind. Daraus kann eine Gefährdung des Bestimmtheitsgrundsatzes im Strafrecht folgen. Außerdem stellt sich die Frage nach dem Umfang der Bindung zwischen

253 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 404 f.

254 Vgl. Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 2006, Vorbem. §§ 324 ff., Rühl, Grundfragen der Verwaltungsakzessorietät, in: JuS 1999, S. 521 ff.

Umweltstrafrecht und Umweltverwaltungsrecht. Kann zum Beispiel eine rechtswidrige, aber nicht zurückgenommene Genehmigung einer Umweltbehörde die Staatsanwältin oder den Staatsanwalt an eigenen Ermittlungen hindern, obwohl sie der Auffassung sind, dass eine strafbare Tat vorliegt?

Das Gebot der Einheit der Rechtsordnung lässt eigentlich nur den Schluss zu, dass zwischen Umweltstrafrecht und Umweltverwaltungsrecht eine Deckungsgleichheit bestehen müsste. Es herrscht aber Übereinstimmung, dass die Berufung auf rechtsmissbräuchlich erlangte Verwaltungsakte (also Genehmigungen und ähnliches) erfolglos ist und die Strafermittlungsbehörden nicht an Untersuchungen hindern kann. Es sind auch weitere Konstellationen denkbar, die die strikte Bindung des Strafrechts an das Umweltverwaltungsrecht lockern, bzw. verhindern können (z. B. nicht genehmigtes, aber eventuell genehmigungsfähiges Emittieren von Abgasen). Gleiches muss für nichtige Verwaltungsakte nach § 44 VwVfG gelten, die schon im Umweltverwaltungsrecht wirkungslos sind²⁵⁵. Rechtswidrige Verwaltungsakte sind zu beachten, da sie im Verwaltungsrecht bei Bestandskraft berücksichtigt werden müssen.

7.5 Straftatbestände des allgemeinen Strafrechts

Neben den Straftatbeständen des speziellen Umweltstrafrechts kann natürlich aus dem Bereich des allgemeinen Strafrechts ein Straftatbestand mit Umweltbezug verwirklicht werden. In Umweltstrafverfahren wird es oftmals nicht nur um die Delikte des 29. Abschnitts des Strafgesetzbuchs (§§ 324 ff. StGB) gehen, sondern um allgemeine Straftatbestände wie zum Beispiel:

- § 222 StGB Fahrlässige Tötung,
- § 223 StGB Körperverletzung,
- § 224 StGB Gefährliche Körperverletzung,
- § 229 StGB Fahrlässige Körperverletzung,
- § 304 StGB Gemeenschädliche Sachbeschädigung,
- § 312 StGB Fehlerhafte Herstellung e. kerntechnischen Anlage.

Zum Umweltstrafrecht zählen aber auch im weiteren Sinne Bußgeld- und Straftatbestände, die außerhalb des Strafgesetzbuches in einzelnen Umweltgesetzen enthalten sind.

255 Vgl. Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 2006, Vorbem. §§ 324 ff.

8 Rechtsschutzfragen im öffentlichen Umweltrecht

8.1 Entwicklung und Struktur

Das Umweltrecht gilt als Querschnittsrecht, das alle Rechtsgebiete durchzieht. Für den Rechtsschutz im Umweltrecht bedeutet das die Abhängigkeit vom allgemeinen Rechtssystem und keinen hervorgehobenen Stellenwert. Das Umweltrecht folgt in diesem wichtigen Bereich den Prinzipien des allgemeinen Rechtsschutzes. Aus der Anbindung an das allgemeine Recht resultieren einige Probleme der Umsetzung von umweltpolitischen Zielen; eine umweltspezifische Erweiterung des Rechtsschutzes zeichnet sich für die Zukunft ab, um den Spezifika umweltrechtlicher Prozesse gerecht werden zu können. Die Besonderheiten des Rechtsschutzes ergeben sich häufig aus dem europäischen Recht und richterlichen Weiterentwicklungen im Rahmen der bestehenden Gesetze; eine geradezu zwangsläufige Entwicklung zum Beispiel im Umweltplanungsrecht, wo die Spielraum gewährleistende Unbestimmtheit dieser eher final orientierten Rechtsvorschriften zu richterlichen Auffüllungen geradezu auffordert.

In diesem Abschnitt soll lediglich das Umweltverwaltungsrecht behandelt werden; das straf- und zivilprozessuale Rechtsschutzverfahren muss an dieser Stelle der entsprechenden Literatur vorbehalten bleiben²⁵⁶. In Grenzen wurden Problemfelder dieser Bereiche in den entsprechenden Abschnitten schon angesprochen.

Rechtsschutz im Umweltverwaltungsrecht ist bei einer Rückschau durchaus entwicklungsfähig²⁵⁷. In der relativ kurzen Entwicklungsphase für das Umweltverwaltungsrecht lässt sich schon eine gewisse Struktur erkennen, die nicht immer nur auf lineare Weiterentwicklung ausgerichtet ist. So lassen sich auch Seitwärtsbewegungen oder sogar Rückschritte erkennen. Die Verbandsklage spiegelt diese wechselhafte Entwicklung: Zunächst in einigen Bundesländern eingeführt, wurde sie dann nicht mehr in den Ländern integriert, jetzt ist sie durch das Bundesrecht im Naturschutzrecht verankert und wird durch Umwelt-Rechtsbehelfs- und Umweltschadensgesetz verstärkt.

Die Beschleunigung für die Verkehrswegeplanung im Osten in den 90er Jahren führte für die Bürgerinnen und Bürger zu einer deutlichen Beschränkung

256 Vgl. nur die Hinweise bei: Kloepfer, Umweltrecht, 2004.

257 Vgl. nur Schlacke, Überindividueller Rechtsschutz, 2008.

des Rechtsschutzes, die Beschleunigung wird im Wesentlichen durch den Wegfall von Rechtsschutzmöglichkeiten und Beteiligungsrechten erreicht²⁵⁸.

Auf der anderen Seite deutet sich jedoch eine Erweiterung der umweltspezifischen Rechtsschutzmöglichkeiten durch das internationale und das europäische Recht an. Zur Aarhus-Konvention wurde auf europäischer Ebene eine Richtlinie zur Beteiligung der Öffentlichkeit verabschiedet²⁵⁹, die wiederum in Deutschland erhebliche Auswirkungen auf den verwaltungsprozessualen Rechtsschutz hat.

Zur Umsetzung dieser Richtlinie wurden in Deutschland im Dezember 2006 das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz²⁶⁰ und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz²⁶¹ in Kraft gesetzt. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz erweitert die Klagemöglichkeiten von Verbänden erheblich; das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz stärkt die Öffentlichkeitsbeteiligung in vielerlei Hinsicht.

Einmal mehr wird dadurch das Umweltrecht zum Schrittmacher des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts. Dieser Ausbau des umweltrechtlichen Rechtsschutzsystems wird sicherlich auf Jahre hinaus das Umweltrecht in Anspruch nehmen, denn die Einräumung von Klagemöglichkeiten für Verbände in diesen Umfang stellt das bisherige, individuelle Rechtsschutzsystem in Frage.

Eine Besonderheit des Umweltverwaltungsrechts liegt in seiner diffizilen Struktur. Im Gegensatz zum Strafrecht oder Zivilrecht gibt es im Umweltverwaltungsrecht noch vor dem gerichtlichen Rechtsschutz das Verwaltungs- und Widerspruchsverfahren, das vor der gerichtlichen Interventionsstufe eine

258 Vgl. zur speziellen Frage der Nichtzulassungsbeschwerde Kummer, Die Nichtzulassungsbeschwerde, 2009. Die Beschränkung der Rechtsmittel im Verwaltungsprozess hat hier Auseinandersetzungen auf das Beschwerdeverfahren verlagert, falls die Vorinstanz kein Rechtsmittel zugelassen hat. Zum Rechtsschutz: vgl. Erbguth, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes, in: DÖV 2009, S. 921 ff.

259 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.06.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EG Nr. L 156/17, vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 173, Schwartmann, Umweltrecht, 2006, S. 33.

260 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 07.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

261 Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) v. 09.12.2006, BGBl. I, S. 2819.

Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen auf Recht- und Zweckmäßigkeit durch die Verwaltung selbst ermöglicht²⁶².

Hier sollen die Möglichkeiten des Rechtsschutzes im Verwaltungsverfahren und vor den Verwaltungsgerichten in den Grundzügen aufgezeigt werden.

8.2 Verwaltungsverfahren

8.2.1 Widerspruchsverfahren

Das Verwaltungshandeln kann bereits im Verwaltungsverfahren auf Recht- und Zweckmäßigkeit überprüft werden. Dies ist eine Besonderheit des deutschen Verwaltungsrechts, die in Zukunft vielleicht mit dem europäischen Grundsatz eines effektiven Rechtsschutzes kollidieren kann. Allerdings gibt die Öffnungsklausel in § 68 I VwGO den Ländern die Möglichkeit, durch Landesgesetz das Widerspruchsverfahren für alle die Bereiche auszuschließen, für die die Länder die Gesetzgebungskompetenz besitzen. In Niedersachsen wurde deshalb das Vorverfahren für diesen Bereich mit Ausnahmen zum 1. Januar 2005 abgeschafft²⁶³. Da aber das Widerspruchsverfahren noch nicht generell abgeschafft ist, besitzt die Darstellung dieses Verfahrens im Umweltverwaltungsrecht noch seine Berechtigung²⁶⁴.

Im Verwaltungsverfahren, also noch im Verfahren der Behörden, wird üblicherweise zwischen förmlichen und nichtförmlichen Verwaltungsverfahren unterschieden. § 10 VwVfG stellt hierzu fest, dass das Verwaltungsverfahren nicht an bestimmte Formen gebunden ist, soweit keine besonderen Rechtsvorschriften für die Form des Verfahrens bestehen. Für das Umweltverwaltungsrecht sind vor allem das Widerspruchsverfahren (§§ 68 ff. VwGO) und das Planfeststellungsverfahren (§§ 72 ff. VwVfG ff.) als besondere Verfahrensarten von Bedeutung.

Das Widerspruchsverfahren ist zwar in der Verwaltungsgerichtsordnung (§ 68 VwGO) angesiedelt, weil es Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage vor den Verwaltungsgerichten ist, seine

262 Vgl. Rüssel, Zukunft des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2006, S. 523 ff., Schönenbroicher, Leitziele und Kernpunkte der Reformen des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2009, S. 1144 ff.

263 Gesetz zur Verwaltungsmodernisierung in Niedersachsen vom 05.11.2004, Nds.GVBl. S. 394.

264 Vgl. Rüssel, Zukunft des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2006, S. 523 ff., Schönenbroicher, Leitziele und Kernpunkte der Reformen des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2009, S. 1144 ff.

eigentliche Wirkung entfaltet es aber bereits im Vorfeld einer verwaltungsgerichtlichen Klage. Das förmliche Widerspruchsverfahren dient der Selbstkontrolle und Entlastung der Verwaltung, indem Recht- und Zweckmäßigkeit eines vorausgegangenen Verwaltungsaktes von der Exekutive nochmals überprüft werden kann. Das Widerspruchsverfahren dient deshalb auch den Rechtsschutzinteressen der Bürgerinnen und Bürger²⁶⁵.

Der Widerspruch gegen belastende Verwaltungsakte oder gegen die Ablehnung eines beantragten Verwaltungsaktes (§ 68 VwGO) ist innerhalb eines Monats bei der zuständigen Behörde einzulegen (§ 70 VwGO). Falls nicht oder unvollständig über die Widerspruchsmöglichkeit belehrt wurde, verlängert sich die Widerspruchsfrist auf ein Jahr (§§ 58 II, 59 VwGO). Auch die sog. Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 60 VwGO, § 32 VwVfG) ist eine sehr bürgerfreundliche Regelung, die es bei einer unverschuldeten Fristversäumung ermöglicht, auf Antrag innerhalb von zwei Wochen doch noch die versäumte Rechtshandlung nachzuholen. Das Widerspruchsverfahren können die Betroffenen selbst einleiten, eine sehr kostengünstige Alternative. Nach dem Gebührenrecht ist eine Anrechnung der Kosten des Verfahrens auf das Hauptverfahren im Verwaltungsrecht nicht möglich. Ausnahmen vom Widerspruchsverfahren können sich aus § 68 I VwGO oder den Fachgesetzen ergeben.

Ein spezifisch umweltrechtliches Problem stellt sich jedoch schon beim Widerspruchsverfahren. Das deutsche Rechtssystem verlangt grundsätzlich die Verletzung der spezifischen Rechte des Widerspruchsführers, um überhaupt einen Widerspruch einlegen zu können. Damit soll die Möglichkeit ausgeschlossen werden, dass Jedermann gegen Verwaltungsakte Widerspruch einlegen kann, obwohl er von der Sache her gar nicht betroffen ist. Dieser Ausschluss der Popularbeschwerde ist eine erhebliche Hürde im Widerspruchsverfahren und schließlich im Verwaltungsprozess, die im Umweltverwaltungsrecht erhebliche Auswirkungen hat²⁶⁶. Die Besonderheit dieser Hürde liegt in der Konstruktion des bundesdeutschen Umweltverwaltungsrechts.

Solange sich jemand gegen eine an ihn direkt gerichtete Verfügung wehren will, ist es noch ziemlich unkompliziert, dann wird in der Regel die Klagebefugnis aufgrund einer Rechtsverletzung und direkten Betroffenheit vorliegen. Problematisch wird es aber, wenn auf der Grundlage von Vorschriften des

265 Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2009, Vor § 68 Rn 1 ff., Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 2006, § 68, Rn 1 ff.

266 Vgl. Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1998, A 6, Rn 10.

besonderen Umweltrechts, also z. B. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) oder des Bundeswaldgesetzes, Forderungen geltend gemacht werden sollen. Regelmäßig gewähren diese Gesetze dem Einzelnen keine Rechtsansprüche, die er sozusagen zum Wohl der Umwelt oder stellvertretend für die Umwelt geltend machen kann. Dafür ist die entsprechende Behörde zuständig, die die Aufgaben aus dem jeweiligen Umweltgesetz wahrnimmt. Bei der Abschätzung der Erfolgsaussichten eines Widerspruchs kommt es also entscheidend auf den Grad der Betroffenheit an.

Ohne durchgeführtes Widerspruchsverfahren ist die Erhebung einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage nicht möglich (§ 68 VwGO).

8.2.2 *Planfeststellungsverfahren*

8.2.2.1 Bedeutung der Planfeststellung im Umweltrecht

Das Planfeststellungsverfahren ist eines der bedeutendsten formalisierten Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG und hat sich zu einem eigenen Fachgebiet entwickelt²⁶⁷. Dem Planfeststellungsverfahren als besonderem Verwaltungsverfahren steht die Planfeststellung in der gerichtlichen Überprüfung gegenüber²⁶⁸.

Der Rechtsschutz gegen Planungen ist einer der Themenschwerpunkte des Umweltverwaltungsrechts und auch der Umweltpolitik. Große umweltpolitische Auseinandersetzungen um Infrastrukturmaßnahmen haben hier ihren Ursprung und Ausgangspunkt. Für großflächige Infrastrukturmaßnahmen ist in der Bundesrepublik Deutschland traditionell das Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 ff. VwVfG vorgesehen, ein sog. förmliches Verwaltungsverfahren, das seine Ursprünge bereits im Eisenbahnbau des letzten Jahrhunderts hat. Die Leistungsfähigkeit des Planfeststellungsverfahrens liegt in der Einbindung aller Betroffenen und der Fähigkeit, auch mit einer Vielzahl von Einwendern, wie es typischerweise bei großräumigen Planungsmaßnahmen der Fall ist, umzugehen.

Die Struktur des Planfeststellungsrechts ist leider nicht sehr deutlich, denn die gesetzliche Ausgestaltung ist nur vage, da diese Vorschriften den Planungsträgern einen gewissen Planungsspielraum einräumen wollen. Dazu kommt die außerordentlich große Rolle der Rechtsprechung, die in vielen

267 Vgl. Leist/Tams, Schwerpunktbereich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1093 ff.

268 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 185 ff., Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 2000, S. 25 ff., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 25 ff.

Fällen das Planfeststellungsrecht erst praxisgerecht konturiert und konsolidiert hat. In den letzten Jahren ist durch die großen Infrastrukturvorhaben im Osten Deutschlands gerade dieses Rechtsgebiet in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten. Hinter vielen aus der Presse bekannten Themen wie Ostseeautobahn oder Verkehrsprojekte Deutsche Einheit steckt traditionelles Planfeststellungsrecht²⁶⁹.

8.2.2.2 Struktur der Planfeststellung

Als förmliches Verwaltungsverfahren ist die Planfeststellung zumeist auf zwei Ebenen verankert:

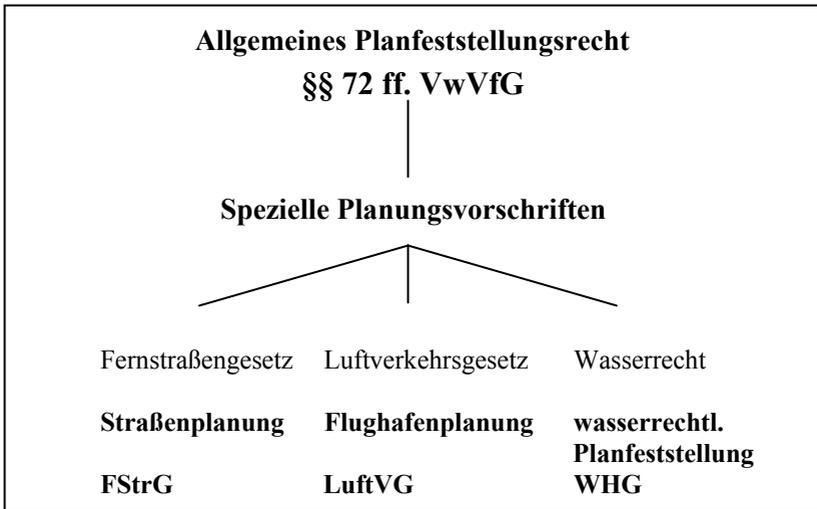


Abb. 14: Struktur der Planfeststellung

Viele Fachplanungsgesetze schreiben eine förmliche Planfeststellung als Zulassungsverfahren vor, nur dann findet auch das Planfeststellungsverfahren statt. Das Planfeststellungsverfahren²⁷⁰ ist zwar grundsätzlich in den §§ 72 ff. VwVfG geregelt, aber die einzelnen Fachplanungsgesetze können zusätz-

269 Vgl. Stürer, Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf, in: DVBl. 2009, S. 1145 ff.

270 Zur Einführung: Leist/Tams, Schwerpunktbereich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1093 ff., Peters, Das Planungsinstrumentarium des Umweltverwaltungsrechts, in: Verwaltungsgrundschau 1999, S. 237 ff., ders., Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: Verwaltungsgrundschau 2006, S. 401 ff.

liche oder abändernde Vorschriften enthalten. Diese Sonderregelungen in den Fachplanungsgesetzen gehen den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) vor. Nur soweit keine entsprechenden fachgesetzlichen Vorschriften bestehen, springt das allgemeine Recht (§§ 72 ff. VwVfG) ein. Es besteht also ein Nebeneinander von Rechtsbereichen. Zunehmend wird das Planfeststellungsverfahren als Leitverfahren mit weiteren Huckepackverfahren, wie zum Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung befrachtet.

Da Infrastrukturvorhaben wie Straßen- oder Flughafenbau äußerst umweltbeeinträchtigend sind, spielt sich bereits im Verwaltungsverfahren ein Teil der Konflikte ab.

Die Bedeutung des Planfeststellungsverfahrens liegt in seinen umfassenden Wirkungen. Mit Abschluss des Verfahrens, dem sog. Planfeststellungsbeschluss (§ 74 VwVfG) oder der Plangenehmigung, treten folgende Rechtswirkungen ein:

- Gestattungswirkung für das geplante Vorhaben,
- Konzentrationswirkung bei allen Genehmigungen,
- Gestaltungswirkung für die Rechtslage aller Beteiligten.

Neuerdings wird die sog. Plangenehmigung betont (§ 74 VwVfG), die zwar die Wirkungen des Planfeststellungsverfahrens besitzt, aber nicht die Beteiligungsrechte in demselben Umfang gewährleistet. Plangenehmigung und Planfeststellungsverfahren können in Fällen von unwesentlicher Bedeutung (§ 74 VII VwVfG) ganz entfallen.

8.2.2.3 Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren

In der Phase des Verwaltungsverfahrens, also noch vor einer gerichtlichen Klärung, ist die Wahrnehmung von Beteiligungsrechten in umweltbezogenen Planfeststellungsverfahren sehr bedeutungsvoll und Teil des gesetzlich vorgesehenen Interessenausgleichs zwischen Planungsträger und Betroffenen. Zwar gibt es im Planfeststellungsverfahren keinen Anspruch auf rechtliches Gehör²⁷¹, aber das Planfeststellungsrecht kennt ein Anhörungsverfahren, das durch Offenlegung und Erörterung des Planes den Informationsfluss zu den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern gewährleisten soll. Folglich sind Befunde, die erst nach dem Anhörungsverfahren gewonnen werden, nicht unbedingt erneut auslegungspflichtig.

271 BVerwG, Urt. v. 12.02.1997, in: NVwZ RR 1998, S. 90 ff. (Anhörungsverfahren).

Planbetroffene Dritte, die allerdings keine Einwendungen erheben, sind nicht offiziell beizuladen²⁷². Das Anhörungsverfahren fügt sich in den sehr formalen Ablauf des Planfeststellungsverfahrens, das gerade bei großen Infrastrukturvorhaben sehr lange dauern kann und deshalb immer wieder kritisiert und Änderungen unterworfen wird. Mittlerweile hat sich zu den einzelnen Fragen des Planfeststellungsverfahrens und insbesondere zur Frage der Bürgerbeteiligung eine umfangreiche Judikatur des Bundesverwaltungsgerichts herausgebildet, die zudem noch im Zeitverlauf Änderungen unterworfen ist und deshalb hier nicht im Einzelnen nachgezeichnet werden kann²⁷³.

Der schwierige Ausgleich von privaten und öffentlichen Belangen im Planfeststellungsrecht soll durch ein besonderes, formalisiertes Verfahren gewährleistet werden:

- 1. Antrag, § 73 I VwVfG**
- 2. Behördenanhörung, § 73 II VwVfG**
- 3 Auslegung d. Antrags/öffentliche Bekanntmachung, § 73 III VwVfG**
- 4. Einwendungen, § 73 IV VwVfG**
- 5. Erörterungstermin, § 73 VI VwVfG**
- 6. Erlass d. Planfeststellungsbeschlusses, § 74 I VwVfG = Verwaltungsakt**

Abb. 15: Struktur des Planfeststellungsverfahrens

Die Einwendungen der Bürgerinnen und Bürger im förmlichen Planfeststellungsverfahren sind insbesondere sachliche Gegenvorstellungen zum geplanten Vorhaben. Einwendungen gegen Verfahrensverstöße sind im deutschen Recht regelmäßig nicht sehr erfolgreich. Diese Einwendungen müssen innerhalb der Einwendungsfrist erhoben werden, diese Frist kann abweichend in den einzelnen Fachplanungsgesetzen geregelt sein. Regelmäßig können innerhalb von zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist (§ 73 IV

272 Vgl. dazu: Stürer, Fachplanungsrecht: Verkehrsinfrastruktur–Energiegewinnung–Rechtsprechungsübersicht 2001/2003, in: DVBl. 2004, S. 899 ff.

273 Vgl. dazu: Frank/Meyerholt/Stein, Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz, 1999, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 597 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 189 f. ff.,

VwVfG) die Einwendungen erhoben werden. Wichtig ist dabei, überhaupt von den entsprechenden Planungen und Fristen unterrichtet zu werden, denn in manchen Bundesländern sind diese Daten nur amtlichen Veröffentlichungen zu entnehmen²⁷⁴.

Zur Erhebung sind – von Ausnahmen abgesehen (z. B. § 9b V 1 AtomG) – nur diejenigen berechtigt, deren Belange durch das geplante Vorhaben berührt werden.

Soweit dient das Planfeststellungsverfahren auch den Interessen der von ihm betroffenen Bürgerinnen und Bürger. Aber auch für den Planungsträger gibt das Planfeststellungsverfahren Rechtssicherheit, denn nach Ablauf der Einwendungsfrist des § 73 VwVfG sind weitere Einwendungen ausgeschlossen (§ 73 IV VwVfG). Diese sog. Präklusion hat weitreichende Wirkungen.

8.2.2.4 Voraussetzungen für eine rechtmäßige Planfeststellung

Der Blick in das Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) und seine Regelungen zum Planfeststellungsverfahren zeigt nur Vorschriften zum Verfahrensablauf. Da eine Planfeststellung ein Verwaltungsverfahren ist, muss sie aber auch rechtmäßig und überprüfbar sein. Es stellt sich daher die Frage, welches die inhaltlichen Kriterien für eine rechtmäßige Planung sind. Diese sind dem Gesetz nicht zu entnehmen. Da Planfeststellungsbeschlüsse aber stets vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden können, hat sich hier inzwischen eine spezielle Judikatur der Gerichte gebildet, aus der die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Planung abgeleitet werden können. Da diese Voraussetzungen sich im Wesentlichen aus Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts ergeben, erschwert dies natürlich den Zugang zu einem Teil des Planungsrechts und erzeugt Unsicherheiten, da in der Literatur dazu unterschiedliche Kriterienkataloge aufgestellt werden²⁷⁵.

Einigkeit besteht aber weitgehend über einen gewissen Grundbestand an Elementen eines rechtmäßigen Planfeststellungsbeschlusses. Die planerische Gestaltungsfreiheit der Planungsbehörden kann in einem Rechtsstaat nicht grenzenlos sein, deshalb ist rechtsstaatliche Planung stets Flankierungen unterworfen.

274 Vgl. dazu mit Anmerkungen zu Hamburg: Vallendar, Planungsrecht im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: UPR 1998, S. 81 ff. (S. 86 f.).

275 Zu den materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen: Hoppe, Entwicklung von Grundstrukturen des Planungsrechts durch das BVerwG, in: DVBl. 2003, S. 697 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 221 ff., Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 2000, S. 175 ff.

In der Vergangenheit ist die Dogmatik des Fachplanungsrechts auch weiter entwickelt worden. Die Frage nach materiell-rechtlichen Voraussetzungen von Planung ist daher nur mit Blick auf das Bundesverwaltungsgericht zu beantworten. Neue, noch nicht vorhersehbare tatsächliche Entwicklungen werden in Zukunft weitere Entscheidungen der Gerichte erzeugen, die dieses spezielle Rechtsgebiet weiter entwickeln.

Falls man daher ein Tableau von Kriterien sucht, wird man häufig auf ein System von mehreren Stufen rechtlicher Planbindung stoßen, das aber nicht mit der Abwägungsdogmatik verwechselt werden darf²⁷⁶. Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich jedoch die folgenden Kriterien herausarbeiten²⁷⁷:

Einhaltung des Planungsverfahrens

Gerade in der Planfeststellung resultiert aus der starken Verfahrenslastigkeit eine enge Bindung an Verfahrensvorschriften. Zwar sind Verfahrensvorschriften häufig nur schwach ausgestaltet, jedoch ergeben sich gerade im Planungsrecht vielfache Bindungen aus höherstufigen Fachplanungen, die unbedingt einzuhalten sind.

Planrechtfertigung

Wegen der starken Beeinflussung privater Belange und Rechte muss eine Planung natürlich in rechtsstaatlicher Weise geboten sein. Es bedarf daher einer Planrechtfertigung, die sich auch aus einer gesetzlichen Bedarfsplanung ergeben kann. Gerade beim Verkehrswegebau wird die Planrechtfertigung aus Bedarfsplanungen abgeleitet, generell muss das Vorhaben vernünftigerweise geboten sein²⁷⁸.

Berücksichtigung von Planungsleitsätzen

Der Begriff des Planungsleitsatzes wird in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zunehmend durch einen Rückgriff auf sog. materiell-rechtliche Vorschriften, die zwingende Beachtung verlangen, ersetzt. In der Sache handelt es sich um zwingende Be-

276 Vgl. Kopp/Ramsauer, VwVfG, 2005, S. 1318 ff., Peters, Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: Verwaltungsrundschau 2006, S. 403 f., Steinberg/ Berg/Wickel, Fachplanung, 2000, S. 176, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 33 ff.

277 Vgl. Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 92 ff., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 37 f.

278 BVerwGE 71, 166 (Planrechtfertigung).

grenzungen des Fachrechts, die auch nicht durch Abwägung überwunden werden können²⁷⁹.

Fachgesetzliche Vorschriften

Anforderungen des Fachrechts sind bei rechtsstaatlichen Planfeststellungen ebenfalls einzuhalten. Aus dem Zusammenspiel von Planfeststellungsrecht und den entsprechenden Fachgesetzen ergibt sich die zwingende Beachtung des vom Planfeststellungsrecht mit umfassten sekundären Rechts²⁸⁰.

Abwägung

Eine ordnungsgemäße Abwägung ist Merkmal jeder rechtsstaatlichen Planung²⁸¹. Das Bundesverwaltungsgericht hat in der berühmten Flachglasentscheidung²⁸² vier konkrete Abwägungsstufen zur Überprüfung von Planungen herausgearbeitet:

- Es muss überhaupt eine Abwägung stattfinden (kein Abwägungsausfall).
- Es müssen alle Belange in die Abwägung eingestellt werden (kein Abwägungsdefizit).
- Die Bedeutung der einzelnen Belange zueinander muss erkannt werden (keine Abwägungsfehleinschätzung).
- Die Gewichtung und der Ausgleich der Belange dürfen nicht außer Verhältnis stehen (keine Abwägungsdisproportionalität).

Die Abwägungsfehlerlehre ist für das Planungsrecht das bestimmende Element geworden, denn im Rahmen der Rechtskontrolle durch die Verwaltungsgerichte stellt die Frage der rechtmäßigen Interessenverteilung zwischen den in der Planung beteiligten Belangen das wesentliche Element dar.

8.2.2.5 Präklusion

Die Präklusion von Einwendungen (§ 73 IV S. 3 VwVfG) erfolgt nach der Versäumung der Einwendungsfrist, d.h die Betroffenen werden mit Einwendungen nicht mehr gehört. Hier wird zwischen der formellen und der materiellen Präklusion unterschieden. Die formelle Präklusion führt dazu,

279 BVerwGE 71, 163 (Planungsleitsätze).

280 Vgl. Steinberg/Berg/Wickel, Fachplanung, 2000, S. 182 f.

281 BVerwGE 72, 282 (Hoheitliche Planung).

282 BVerwGE 45, 309 (Flachglasentscheidung). Vgl. zur Abwägung Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 93.

dass trotz der unterlassenen Einwendungen noch der Weg zu den Verwaltungsgerichten gesucht werden kann. Häufig handelt es sich aber um eine materielle Präklusion, sie führt dazu, dass die Einwendungen im Verwaltungsverfahren nicht mehr gehört werden; bei einer Klageerhebung vor den Verwaltungsgerichten führt nach herrschender Meinung die materielle Präklusion zur Klageabweisung, soweit es sich um Einwendungen handelt, die bereits im Verwaltungsverfahren hätten eingebracht werden können. Gerade durch die Planungsbeschleunigung wurde die materielle Präklusion erweitert, um so langwierige Planungsverfahren zu beschleunigen. Die Präklusion ist deshalb eine scharfe Reaktion auf die Nichtbeteiligung im Verwaltungsverfahren, deren Auswirkungen sich bis in das Verwaltungsprozessrecht erstrecken können. Im Verwaltungsverfahren als erledigt erklärte Einwendungen werden ebenfalls im Prozess als präkludiert betrachtet.

Die Beachtung der Regeln des Verwaltungsverfahrens im Umweltrecht ist deshalb unbedingt notwendig für eine wirkungsvolle Ausnutzung der rechtlichen Möglichkeiten im Umweltrecht.

8.2.2.6 Verbandsbeteiligung

Da bereits im Verwaltungsverfahren wichtige umweltbezogene Vorentscheidungen fallen können, existiert hier eine bemerkenswerte Ausnahme im Rechtsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland. Die sog. Verbandsbeteiligung im Bereich des Naturschutzes stellt eine Möglichkeit dar, Umweltschutzziele im Naturschutz und der Landschaftspflege zu verfolgen, ohne in eigenen Rechten betroffen zu sein. Durch die 2002 erfolgte Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) wurde die Vereinsmitwirkung neu geregelt und erweitert. §§ 58 I, 60 II BNatSchG a.Fass. regelten auf Bundesebene das Recht der Vereine auf Information und Beteiligung. Durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat der Bund nun die Möglichkeit erhalten, das Naturschutz- und Wasserrecht umfassend selbst zu regeln.

Aus der gescheiterten UGB Kodifikation wurden 2009 vier Umweltgesetze ausgegliedert und noch in der auslaufenden Legislaturperiode verabschiedet. Das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG)²⁸³ war eines dieser Werke, das nun vollzugsfähige bundesrechtliche Regelungen zum Naturschutz und der Landschaftspflege auf der

283 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) v. 29.07.2009, BGBl. I, S. 2542, das Gesetz tritt erst am 1. März 2010 in Kraft, wurde aber schon im Bundesgesetzblatt veröffentlicht.

Grundlage der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes bietet.

In Zukunft wird die Anerkennung von mitwirkungs- und klageberechtigten Vereinigungen Verbänden im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz geklärt. Die Aufgaben von anerkannten Vereinigungen, die ihren Schwerpunkt im Naturschutzrecht haben, bleiben weiter im Bundesnaturschutzgesetz geregelt. Die bekannten Mitwirkungsmöglichkeiten im Verwaltungsverfahren für die anerkannten Vereinigungen bleiben erhalten und auf die deutsche Wirtschaftszone und den Festlandsockel ausgedehnt.

In § 63 BNatSchG sind nun die Mitwirkungsrechte von anerkannten Naturschutzvereinigungen geregelt. § 63 I BNatSchG entspricht dabei im Wesentlichen dem alten § 58 I BNatSchG a.Fass. § 63 II BNatSchG gibt § 60 I BNatSchG a.Fass. wieder und erfasst die Mitwirkungsrechte der anerkannten Naturschutzvereinigungen in den Ländern. § 63 III BNatSchG entspricht dem § 58 II BNatSchG a.Fass.

Durch die Verbandsbeteiligung kann die Expertise der Verbände und der Bürgerwillen bereits in der Vorbereitungsphase von umwelterheblichen Projekten nutzbar gemacht werden²⁸⁴.

Von der bundesrechtlichen Verbandsbeteiligung ist deutlich die sog. Verbandsklagebefugnis zu trennen. Während sich die Verbandsbeteiligung auf das Verwaltungsverfahren im Bereich der Exekutive bezieht, handelt es sich bei der Frage der Verbandsklagebefugnis um die Möglichkeit, vor den Verwaltungsgerichten unter bestimmten Bedingungen staatliche Verletzungen von Umweltverwaltungsrecht aufzugreifen, obwohl das betroffene Umweltverwaltungsrecht eigentlich keine drittschützende Funktion hat, die einem Dritten eine Klagebefugnis verleihen könnte.

8.3 Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten

Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung obliegt der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen auf Rechtmäßigkeit²⁸⁵. Mit zunehmenden Aufgaben im Bereich Umweltschutz oder Soziales, die durch Verwaltungsvorschriften reguliert werden, steigt die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, obwohl sie lediglich Verwaltungsentscheidun-

284 Vgl. dazu: Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 146 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 354 ff.

285 Vgl. z. B. § 113 I VwGO.

gen auf ihre Richtigkeit überprüfen darf. In manchen umweltpolitischen Bereichen hat sich inzwischen eine Rechtsprechung etabliert, ohne die Umweltrecht im Vollzug nicht mehr funktionieren würde. Die Verwaltungsgerichtsbarkeit darf aber keinesfalls selber gestaltend in Spielräume der Verwaltung bspw. bei der Planung eingreifen, das würde dem Gewaltenteilungsprinzip der Verfassung widersprechen. So verbleibt der Rechtsprechung nur die Überprüfung auf Rechtmäßigkeit, aber nicht auf Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidungen.

Rechtspolitisch umstritten ist die Frage, ob nicht mittlerweile die Rechtsprechung zu viele Entscheidungen – speziell im aufwendigen Planungsverfahren – einer Kontrolle unterzieht, unter dem Stichwort der Kontrolldichte verbirgt sich hier ein Problem im Verhältnis von Verwaltung und Rechtsprechung, da die Rechtsprechung die endgültige Definitionsmacht über die Kontrolldichte besitzt²⁸⁶. Da final strukturierte Planungsvorschriften nur sehr schwach konturiert sind, hat mittlerweile die Verwaltungsgerichtsbarkeit die Aufgabe übernommen, der Planung (z. B. Bauleitplanung, Straßenplanung) in der Verwaltung Vorgaben zu machen. So hat sich die vom Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung von Bebauungsplänen entwickelte Abwägungsdogmatik²⁸⁷ zu einem Erfolgsmodell entwickelt, das inzwischen nicht mehr aus Planungen wegzudenken ist. Als Beispiel aus neuerer Zeit mag das ergänzende Verfahren und die Planergänzung dienen, die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit entwickelt, mittlerweile vom Gesetzgeber übernommen wurden²⁸⁸.

Aus der Rechtsschutzproblematik im Umweltverwaltungsrecht haben sich in der Vergangenheit häufig Denkanstöße und Neuerungen für das allgemeine Verwaltungsrecht und das Verwaltungsprozessrecht ergeben²⁸⁹. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aus dem Jahre 2006 nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG²⁹⁰ führte wiederum neue Rechtsbehelfe in Umweltangelegen-

286 Vgl. Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1998, A. 6 Rn 13.

287 Vgl. BVerwGE 45, 309 (Flachglasurteil), dazu: Erbguth, Abwägung auf Abwegen? – Allgemeines und Aktuelles -, in: JZ 2006, S. 484 ff., Leisner, „Abwägung Überall“ – Gefahr für den Rechtsstaat, in: NJW 1997, S. 637 ff., Schulze-Fielitz, Das Flachglas-Urteil, des Bundesverwaltungsgerichts – BVerwGE 45, 309 – Zur Entwicklung der Diskussion um das planungsrechtliche Abwägungsgebot, in: JURA 1992, S. 201 ff.

288 Vgl. Henke, Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht, in: UPR 1999, S. 51 ff.

289 Vgl. nur Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 235.

290 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 07.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

heiten ein und wird für das bestehende Rechtsschutzsystem der Verwaltungsgerichtsordnung neue Anforderungen schaffen, denn die erweiterte Einführung von Klagerechten für anerkannte Vereinigungen bedeutet eine Infragestellung der allgemeinen Schutznormtheorie, nicht nur im Umweltrecht.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aus dem Jahre 2006 setzte das völkerrechtliche Aarhus-Abkommen und die entsprechende europäische Richtlinie um und erweiterte den Rechtsschutz im Umweltrecht für anerkannte Vereinigungen bei bestimmten umweltrelevanten Zulassungen. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um die Umweltverträglichkeitsprüfung und um immissionschutzrechtliche Genehmigungen (§ 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz). Diese Erweiterung der Verbandsklage gegen bestimmte Zulassungsentscheidungen ist in problematischer Weise umgesetzt worden, weil das Gesetz für diese Form der Verbandsklage verlangt, dass drittschützende Normen verletzt sein müssen. In diesen Fällen besteht aber eigentlich kein Bedarf an einer Verbandsklage, so dass inzwischen Zweifel an der Konformität mit europäischem Recht geäußert werden²⁹¹. Es beschränkt also die gerichtliche Kontrolle auf Verstöße gegen die Rechte Einzelner, diese Beschränkung war aber weder in der Aarhus-Konvention, noch in der europäischen Richtlinie 2003/35/EG vorgesehen.

Die Probleme um den Zugang zu den Gerichten in Umweltangelegenheiten für Individualkläger und Verbände bestehen also fort und erzeugen nach wie vor beachtlichen Reformdruck²⁹².

8.4 Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes

8.4.1 Klagearten im Umweltverwaltungsrecht

Nach § 40 I VwGO ist der Rechtsweg zu den Verwaltungsgerichten in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, die nicht verfassungsrechtlicher Art oder einem besonderen Gericht zugewiesen sind, eröffnet. Das Verwaltungsprozessrecht sieht allerdings nur wenige Klagearten vor, die von den Klägern zwingend beachtet werden müssen. Die Klageart richtet sich nach der rechtlichen Qualität der angefochtenen Verwaltungshandlung. Häufig ist dabei

291 Vgl. OVG Münster, Beschl. v. 05.03.2009, in: ZUR 2009, S. 380 ff., Klopfer, *Umweltschutzrecht*, 2008, S. 155, Marty, *Die Erweiterung des Rechtsschutzes in Umweltangelegenheiten – Anmerkungen zum Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz*, in: ZUR 2009, S. 115 ff. m.w.N., Schlacke, *Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG*, in: ZUR 2009, S. 81 ff.

292 Vgl. Pernice-Warnke, *Effektiver Zugang zu Gericht*, 2009.

der klassische Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG), der zum Beispiel im Umweltplanungsrecht als Planfeststellungsbeschluss oder Plangenehmigung eine zentrale Rolle spielt, Gegenstand eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Es dominieren deshalb in der Praxis die verwaltungsgerichtlichen Klagearten (Anfechtungs- und Verpflichtungsklage) und Verfahren zum vorläufigen Rechtsschutz, die um den Verwaltungsakt kreisen. Die Bezeichnungen, die sich in der Verwaltung für den Verwaltungsakt eingebürgert haben, wie Baugenehmigung, Planfeststellungsbeschluss oder Stilllegungsverfügung verdecken leider stets, dass dahinter immer ein einfacher Verwaltungsakt mit seinem spezifischen Rechtsschutzsystem steht.

Klagearten

- Anfechtungsklage nach § 42 I VwGO (richtet sich gegen einen Verwaltungsakt)
- Verpflichtungsklage nach § 42 I VwGO (ist auf den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet)
- Allgemeine Leistungsklage nach § 43 II VwGO (gerichtet auf Erlass oder Unterlassung eines Realaktes)
- Feststellungsklage nach § 43 I VwGO (Feststellung des Bestehens oder des Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses)
- Normenkontrollklage nach § 47 VwGO (geeignet zur Überprüfung von Satzungen und Rechtsverordnungen)

Abb. 16: Klagearten vor den Verwaltungsgerichten

Voraussetzung für eine Klageerhebung vor den Verwaltungsgerichten ist aber bei der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage die erfolglose Durchführung eines vorgeschalteten Widerspruchsverfahrens durch die Verwaltung. Hier soll nochmals die Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung überprüft werden²⁹³.

Soweit ein Widerspruchsverfahren allerdings landesrechtlich nicht mehr vorgesehen ist, muss Rechtsschutz direkt bei den Verwaltungsgerichten gesucht werden.

²⁹³ Vgl. § 68 VwGO.



Bild 9: Bundesverwaltungsgericht, Harkortstraße, Leipzig

8.4.2 Klagebefugnis

Eine sehr bedeutende Hürde im deutschen Verwaltungsprozessrecht stellt die Klagebefugnis dar. Nach § 42 II VwGO ist bei der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage die mögliche Verletzung subjektiver Rechte eine notwendige Zulässigkeitsvoraussetzung. Das deutsche Rechtsschutzsystem verlangt daher stets eine subjektive Komponente oder Betroffenheit, um eine Popularklage auszuschließen. Der Kläger oder die Klägerin müssen also geltend machen, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in ihren Rechten verletzt zu sein²⁹⁴. Als Adressat einer belastenden Verfügung stellt dies kein Problem dar, aber gerade im Umweltrecht sind Konstellationen denkbar, bei denen der Kläger oder die Klägerin als Drittbetroffene eine entsprechende drittschützende Norm bestimmen müssen.

Ausgehend von dieser sog. Schutznormtheorie²⁹⁵ muss die Verletzung eigener Rechte zumindest glaubhaft gemacht werden. Ein umweltrechtspezifisch-

294 Vgl. nur Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2008, S. 150 ff., Kopp/Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 2009, § 42, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, *Umweltrecht*, 2003, S. 236 f., BVerfG, *Beschl. v. 21.01.2009*, JZ 2009, S. 850 ff. (Castor-Transporte).

295 Vgl. dazu nur: Ipsen, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 2009, S. 261 ff. (263).

sches Problem stellt daher die Klage von Dritten dar, denen in der Regel von den meisten Vorschriften des Umweltverwaltungsrechts kein Drittschutz gewährt wird. Der Dritte ist nur klagebefugt, falls die fragliche Umweltvorschrift nicht nur das Allgemeininteresse vertritt, sondern auch den Schutz individueller Interessen zum Gegenstand hat²⁹⁶. Derartige Vorschriften sind im Umweltverwaltungsrecht eher selten. Vorschriften wie das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) stellen auf Vorsorgegesichtspunkte ab (§ 1 UVPG: „zur wirksamen Umweltvorsorge“) und geben dem einzelnen Drittbetroffenen keine weitergehenden Rechte. Allerdings haben nun neue Vorschriften, wie das Umweltschadengesetz, Zweifel an der beschränkten Überprüfbarkeit des UVPG aufkommen lassen²⁹⁷.

Im Rechtsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland vermitteln in der Regel Normen²⁹⁸ Drittschutz, die dies ausdrücklich vorsehen, Vorsorgenormen aus dem Umweltverwaltungsrecht aber regelmäßig nicht.

Anders dagegen zum Beispiel § 3 I Umweltinformationsgesetz (UIG), der ausdrücklich betont: „Jede Person hat nach Maßgabe dieses Gesetzes Anspruch auf freien Zugang zu Umweltinformationen (...)“. Der Drittschutz von Umweltverwaltungsvorschriften ist also für eine klageweise Durchsetzung von Ansprüchen erforderlich. Für die Prüfung dieser Frage ist allerdings stets die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts heranzuziehen, da nicht in jedem Fall direkt aus der entsprechenden Vorschrift der Umfang des Drittschutzes abzuleiten ist. Vielmehr liegt eine drittschützende Vorschrift nur dann vor, wenn ihr mit hinreichender Deutlichkeit diese Absicht des Gesetzgebers zu entnehmen ist²⁹⁹, es handelt sich also auch um eine Interpretationsfrage. Das Bundesverwaltungsgericht hat mittlerweile in einer Vielzahl von Entscheidungen zu Fragen des Drittschutzes Stellung genommen.

Einerseits ist natürlich der Ausschluss zu weitreichender Klagemöglichkeiten (Ausschluss der Popularklage) sinnvoll, andererseits kommt es gerade im Umweltverwaltungsrecht zu einer Häufung dieses Ausschlusses. Bedeutende Umweltverfahren sind deshalb schon bei der Frage der Zulässigkeit der Klage gescheitert, ohne dass in der Sache eine Entscheidung ergehen konnte.

296 Vgl. Frank, Vom Umweltschutz zum Mitweltrecht, in: DVBl. 1989, S. 693 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 583 ff.

297 Vgl. Schlacke, Zur Beachtlichkeit von Verfahrensfehlern nach § 4 UmwRG, in: ZUR 2009, S. 81 ff.

298 Vgl. zum Beispiel § 5 I Nr. 1 BImSchG.

299 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 583 ff.

8.4.3 *Klagebefugnis für anerkannte Vereinigungen*

Ein Ausweg aus dieser schwierigen Situation kann sich aus der sog. Verbandsklagebefugnis³⁰⁰ ergeben. Wie schon bei der Verbandsbeteiligung im Verwaltungsverfahren, bildet die Verbandsklagebefugnis oder Klagebefugnis für anerkannte Vereinigungen eine Ausnahme vom allgemeinen Rechtsschutzsystem des Verwaltungsprozessrechts, indem nur in bestimmten umweltrechtlichen Verfahren eine altruistische Klage möglich ist. Grundsätzlich kann nur klagen, wer in persönlichen Rechten verletzt ist. Bundesrechtlich ist in § 61 BNatSchG die Verbandsklagebefugnis eingeführt, wie sie schon in vielen Bundesländern landesrechtlich vorhanden ist. Die klagebefugten Verbände oder Vereinigungen können so die Verletzung von Umweltverwaltungsrecht geltend machen, das eigentlich nur dem Schutz von Allgemeininteressen dienen soll.

Die Verbandsklagebefugnis führt zu einer Treuhänderschaft der anerkannten Naturschutzverbände vor den Verwaltungsgerichten und hat sich zu einem öffentlichkeitswirksamen Ausnahmeinstrument im Naturschutz entwickelt. Rechtspolitisch ist die Verbandsklagebefugnis umstritten, da das Umweltthema seinen Zenit überschritten hat³⁰¹. Immer öfter werden gegen derartige Klagen Arbeitsplatzargumente vorgebracht, die die Naturschutzverbände irritieren. Angesichts der geringen personellen Kapazitäten bei den anerkannten Naturschutzverbänden liegt die tatsächliche Beteiligung bei Prozessen aber nicht so hoch, wie man vielleicht vermuten könnte. Die Verbandsklagebefugnis als bemerkenswerte Ausnahme im deutschen Verwaltungsprozessrecht wird aber auch rechtspolitisch durch das europäische Recht gestützt, dem eine – nicht nur umweltrechtlich situierte – Verbandsklage durchaus nicht fremd ist. Nicht zuletzt hat die internationale Aarhus Konvention zur Stärkung der Verbandsklage in der Bundesrepublik Deutschland beigetragen³⁰². In Umsetzung europäischen Rechts ist nun im Dezember 2006 das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz³⁰³ in Kraft getreten, das Umweltverbänden eine erweiterte Klagebefugnis gewährt. Insbesondere die Frage, welche Verbände klagebefugt sind, ergibt nun aus dem § 3 Umwelt-Rechtsbehelfs-

300 Vgl. nur Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 146 f., Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1996 ff., A 6, Rn 73 ff.

301 So schon laut einer Umfrage: FAZ v. 14.05.1997 (Nr. 110), S. 5.

302 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 243, Fn. 59.

303 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 07.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

gesetz. Für die Verbandsklagebefugnis zum Beispiel im Naturschutzrecht besteht nun ein Dualismus von Bundesnaturschutzgesetz und Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

8.4.4 *Begründetheit im Verwaltungsprozess*

8.4.4.1 Verwaltungsgerichtliche Entscheidungsfindung

Verfassungsrechtlich verbindlich wird die richterliche Entscheidungsfindung durch das Gewaltenteilungsmodell vorstrukturiert. Nach dieser Kompetenzordnung obliegt es der Judikative, eine unabhängige Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen zu gewährleisten³⁰⁴. Unsere Verfassung bindet hier die Gerichte an Recht und Gesetz, dieser Maßstab findet sich dann in § 113 VwGO für die Arbeit der Verwaltungsgerichte. Nach § 113 VwGO überprüft das Gericht die Verwaltungsentscheidung, bzw. den Verwaltungsakt auf seine Rechtswidrigkeit. Das Verwaltungsgericht darf danach zum Beispiel nicht Zweckmäßigkeitserwägungen zugrunde legen, die das planerische Ermessen der Verwaltung ersetzen könnten. Dies wird für den Fall der Verpflichtungsklage in § 113 V VwGO vom Gesetzgeber deutlich zum Ausdruck gebracht, nur bei Spruchreife kann das Verwaltungsgericht entscheiden, soweit noch ein Entscheidungsspielraum für die Verwaltung gegeben ist, also keine Spruchreife vorliegt, kann das Verwaltungsgericht nicht entscheiden. § 113 VwGO verweist ebenfalls auf die Notwendigkeit einer subjektiven Rechtsverletzung, ein weiteres wichtiges Indiz für die individualrechtliche Ausgestaltung unseres Rechtsschutzsystems. Dies sind wesentliche Strukturelemente des Rechtsschutzes im Umweltrecht, das Umweltverwaltungsrecht folgt hier den allgemeinen Leitlinien des Verwaltungsprozessrechts.

Das System der richterlichen Entscheidungsfindung wird im Umweltverwaltungsrecht vom Verwaltungsprozessrecht vorstrukturiert. Bereits bei der Frage der Zulässigkeit einer Klage war deutlich zu erkennen, dass von der Form des Verwaltungshandelns auch die Form des zulässigen Rechtsschutzes abhängig ist. Dieser Zusammenhang setzt sich auch bei der inhaltlichen Rechtmäßigkeitsüberprüfung von verwaltungsrechtlichen Handlungsformen weiter fort. Abhängig von der Klageart und der angegriffenen Handlungsform gestaltet sich das Prüfprogramm der richterlichen Entscheidungsträger bei den Verwaltungsgerichten. Das Umweltrecht folgt hier keinen besonderen Spielregeln, sondern den normativen Festlegungen des Gesetzgebers. Dominierend ist dabei eindeutig der Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG. Der

304 Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2009, § 113, Rn 1 ff.

Blick auf das Zulässigkeits- und Begründetheitsschema zeigt hier ein ausartiertes Überprüfungssystem, das nicht nur für das Umweltverwaltungsrecht Gültigkeit beansprucht.

| | | | |
|--|------------------------------|--|---|
| I. Zulässigkeit: | | | |
| 1. Verwaltungsrechtsweg: | | | |
| § 40 I VwGO, Rechtsnatur d. Streitigkeit, streitentscheidende Norm öffentlich-rechtlich? | | | |
| - Spezialzuweisung durch Bundesgesetz? | | | |
| - Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art? | | | |
| 2. Klageart: | | | |
| <i>Anfechtungsklage</i> | <i>Verpflichtungsklage</i> | <i>Leistungsklage</i> | <i>Feststellungsklage</i> |
| § 42 I VwGO | § 42 I VwGO | arg. § 43 II VwGO | § 43 I VwGO |
| Aufhebung e. VA | Erlass e. VA | Vornahme/Abwehr schlichten Verwaltungshandelns | Feststellung d. Bestehens/Nichtbestehens e. Rechtsverhältnisses |
| 3. Klagebefugnis, bzw. klageartabhängige Zulässigkeitsvor.: | | | |
| <i>Klagebefugnis</i> | <i>Klagebefugnis</i> | <i>Klagebefugnis</i> | <i>Feststellungsinteresse,</i> |
| § 42 II VwGO | § 42 II VwGO | § 42 II VwGO analog | § 43 I VwGO |
| - Adressatentheorie | - Antragstheorie | vorbeugende Unterlassungsklage | Klagebefugnis str. |
| - Schutznormtheorie | - Möglichkeitstheorie | Bes. Rechtsschutzbedürfnis | |
| | - Schutznormtheorie | (BVerwGE 60, 144) | |
| 4. Vorverfahren: | | | |
| <i>Widerspruch</i> | <i>Widerspruch</i> | kein Vorverfahren | kein Vorverfahren |
| § 68 I ff. VwGO | § 68 II ff. VwGO | Subsidiarität | Subsidiarität |
| II. Begründetheit: | | | |
| <i>Anfechtungsklage</i> | <i>Verpflichtungsklage</i> | <i>Leistungsklage</i> | <i>Feststellungsklage</i> |
| § 113 I VwGO | § 113 V VwGO | partiell § 111 VwGO | |
| - Rechtsgrundlage | - Erforderlichkeit e. VA | Begründetheit (+) | Behauptetes Rechts- erhältnis besteht/ besteht nicht, bzw. VA nichtig, § 43 I VwGO |
| - form. Rechtmäßigkeit | - Zuständigkeit | wenn Abwehr/ | |
| - mat. Rechtmäßigkeit | - mat. Rechtmäßigkeit | Leistungsanspruch | |
| - Deckt d. Ermächtigungsgrundlage | - Rechtsgrundlage | im Sachzusammenhang mit d. Aufgabenbereich d. Hoheitsträgers | |
| - den VA? | - Anspruch | | |
| - Ermessen | - Versagungsgründe | | |
| - Verletzung in eig. Rechten | - Ermessen | | |
| | - Spruchreife | | |
| | - Verletzung in eig. Rechten | | |

Abb. 17: Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen

Die schematische Übersicht zeigt die strenge Gesetzesbindung bei der Überprüfung umweltrechtlicher Akte der Verwaltung. Bei Eingriffen in die Rechte des Bürgers ist stets nach der dafür erforderlichen Rechtsgrundlage zu fragen. Diese Rechtssätze können sich aus Bundes- oder Landesrecht ergeben. Die abstrakte Formulierung dieser Rechtssätze bildet häufig den Anlass für Streitigkeiten. So entscheidet die Frage, ob ein Produkt oder Abfall vorliegt über die kostenträchtige Anwendung des abfallrechtlichen Überwachungsinstrumentariums. Die vielfältigen Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriff und ausfüllungsbedürftige Umweltstandards bilden ein spezifisch umweltrechtliches Problem, denn gerade in dem technischen Umweltverwaltungsrecht tauchen vielfach Umweltstandards und –anforderungen in Form von Generalklauseln auf, die erst von den Gerichten präzisiert werden können. So verweist gerade das Immissionsschutzrecht auf den „Stand der Technik“ (§ 3 VI BImSchG).

Rechtsverstöße sind also in erster Linie hier zu suchen. Aber nicht jeder Rechtsverstoß führt auch zur Aufhebung einer behördlichen Entscheidung. Auch bei der eigentlichen Sachentscheidung muss zu der Rechtsverletzung noch eine subjektive Betroffenheit treten, darauf verweist schon § 113 I VwGO, der verlangt, dass der Kläger durch den rechtswidrigen Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt ist³⁰⁵.

Weiterhin ist die schwache Ausgestaltung von Verfahrensrecht im deutschen Recht zu beachten. Es gibt in vielen Umweltgesetzen meist nur wenige Rechts- oder Ermächtigungsgrundlagen, die zu einem staatlichen Eingreifen berechtigen, aber es gibt regelmäßig eine Vielzahl von Verfahrensvorschriften. Das deutsche Verwaltungsrecht und damit auch das Umweltverwaltungsrecht gehen von dem Grundsatz aus, dass Verfahrensrecht nur bedingt justiziabel ist. Danach kann nur in wenigen Fällen wirksam die Verletzung von Verfahrensvorschriften gerügt werden. Damit soll verhindert werden, dass in ein und derselben Rechtssache mehrere Gerichte zur Überprüfung verschiedener Verfahrensverstöße angerufen werden können. Im Ergebnis besteht also die Situation, dass trotz eines Fehlers eine Ahndung des Rechtsverstoßes nicht möglich ist, eine Situation, die gerade im Umweltrecht auf Unverständnis stößt, denn gerade hier gibt es viele Beteiligungsrechte und Verfahrensvorschriften, die von diesem System betroffen sein können. § 44 a VwGO schreibt ausdrücklich fest, dass Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen nur gleichzeitig mit den gegen die Sachentscheidung zulässigen Rechtsbehelfen geltend gemacht werden können.

305 Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2009, § 113.

8.4.4.2 Der vorläufige Rechtsschutz

Der vorläufige oder einstweilige Rechtsschutz spielt in der umweltrechtlichen Praxis eine zentrale Rolle³⁰⁶. Neben weiteren Gründen sind dafür die Kostenfrage und das Tempo der Entscheidungsfindung ausschlaggebend. In der Praxis zeigt sich, dass häufig vor den Verwaltungsgerichten versucht wird, im vorläufigen Rechtsschutz die Schaffung von „vollendeten Tatsachen“ zu verhindern. Der Streit um das Emssperrwerk in Niedersachsen zum Beispiel hat sich lange Zeit in diesem Verfahren abgespielt.

Die Garantie effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 IV GG beinhaltet nicht nur einen umfassenden, sondern auch einen rechtzeitigen Rechtsschutz. Das Verwaltungsprozessrecht gewährt deshalb den vorläufigen Rechtsschutz in zwei zentralen Formen:

- Die §§ 80, 80a VwGO sichern bei Widerspruch und Anfechtungsklage grundsätzlich gegenüber einem Verwaltungsakt aufschiebende Wirkung.
- § 123 VwGO gewährt in der Form der einstweiligen Anordnung Rechtsschutz gegen andere verwaltungsrechtliche Handlungsformen.

In dem Bedeutungszuwachs für den vorläufigen Rechtsschutz kommt auch ein Problem zum Ausdruck, das nicht nur im Umweltverwaltungsrecht angesiedelt ist. In der Bundesrepublik kommt es aus vielerlei Gründen zu einer Überlastung der Gerichte. Gerade in Umweltprozessen entstehen häufig faktische Blockaden bei der Realisierung materiellen Rechts³⁰⁷. Auch die Gründe für zunehmende Klagebereitschaft im Umweltrecht sind vielfältig, die geringe Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe, erwachende Protestbereitschaft gegen flächenhafte Großprojekte oder ein Nachholbedarf im Umweltprozessrecht mögen Gründe für die Zunahme umweltrechtlicher Verfahren sein. Im Zuge dieser Entwicklung hat jedenfalls der vorläufige Rechtsschutz einen beachtlichen Bedeutungszuwachs erfahren.

Im Umweltverwaltungsrecht folgt der vorläufige Rechtsschutz den Regeln des allgemeinen Verwaltungsprozessrechts und unterliegt insoweit keinen Besonderheiten. Wie bei der Wahl der Klageart ist auch hier der Rechtsschutzweg abhängig von der Form des angegriffenen Verwaltungshandelns. Es muss hier sorgfältig zwischen dem vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 und § 123 VwGO unterschieden werden, da es doch erhebliche Unterschiede

306 Vgl. Erbguth, Einstweiliger Rechtsschutz gegen Verwaltungsakte, in: JA 2008, S. 357 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 157 f.

307 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 612 ff.

zwischen diesen Rechtsschutzformen gibt. Allerdings ist der vorläufige Rechtsschutz trotz der Novellierung in den letzten Jahren nur wenig systematisch aufgebaut.

| | | | | |
|-----------------------------------|-------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|---|
| Klageziel: | Aufhebung e. VA | Verurteilung z. Erlass e. VA | Verurteilung z. Leistung | Feststellung d. Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses |
| Klageart i. Hauptverfahren | Anfechtungsklage, § 42 I VwGO | Verpflichtungsklage, § 42 I VwGO | Leistungsklage, arg. § 43 II VwGO | Feststellungsklage, § 43 VwGO |
| Vorläuf. Rechtsschutz | § 80 I VwGO | § 123 VwGO | § 123 VwGO | § 123 VwGO |

Abb. 18: Vorläufiger Rechtsschutz

Anhand der Abbildung wird die deutliche Trennung der Rechtsschutzweige anschaulich. Der vorläufige Rechtsschutz über §§ 80, 80a VwGO wird bereits im Regelfall dadurch gewährt, dass schon mit der Einlegung eines Rechtsbehelfs die aufschiebende Wirkung eintritt, d.h. ein belastender Verwaltungsakt entfaltet zunächst seine Auswirkungen kraft Gesetzes nicht, ohne dass es einer gerichtlichen Entscheidung bedarf. Also ein relativ bürgerfreundliches Verfahren, das nur beim Anfechtungswiderspruch ausgelöst wird, also wenn sich Betroffene gegen einen belastenden Verwaltungsakt wenden. Insbesondere bei den Kosten und dem Verfahren kommen hier den Betroffenen einige Vorteile bei der Abwehr eventuell rechtswidriger Belastungen zugute.

Bei den übrigen Klagearten bestimmt sich der vorläufige Rechtsschutz über den § 123 VwGO, der dem Zivilprozessrecht nachempfunden ist³⁰⁸. Das Verfahren nach § 123 VwGO ist für die Betroffenen nicht so günstig, hier will der Kläger allerdings auch etwas erlangen und wird nicht Betroffener eines Verwaltungsaktes. Insbesondere die möglichen Kostenfolgen, die nach § 123 III VwGO³⁰⁹ auferlegt werden können, beinhalten ein gewisses Risiko.

308 Zur Abgrenzung, vgl. Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 2006, § 80.

309 Durch den Verweis auf § 945 ZPO in § 123 III VwGO wird die Möglichkeit eröffnet, Schadensersatz von dem Antragsteller nach einem erfolglosen Rechtsschutzantrag zu verlangen.

9 Umwelteuroparecht

9.1 Europäische Umweltpolitik

Die Europäische Union (EU) trägt durch eine gemeinsame Umweltpolitik seit geraumer Zeit zu einer Verbesserung der Umwelt in den Mitgliedstaaten und in der Welt³¹⁰ bei. Europas Umweltpolitik wird allerdings seit dem Umweltgipfel von Rio de Janeiro im Jahre 1992 eher zurückhaltend eingestuft. Der Umweltschutz hat trotz seiner Querschnittsfunktion in den einzelnen Gemeinschaftspolitiken nicht das angestrebte Maß an Wirkung erreicht. Die Europäische Union macht dafür auch die Mitgliedstaaten und die nationalen Verwaltungen verantwortlich. Da die EU keine eigenen Verwaltungen auf Länderebene besitzt, ist sie auf die Umsetzung ihrer Programme durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Die Verstärkung des Umweltschutzziels im Amsterdamer Vertrag³¹¹ erforderte erhebliche Umsetzungsleistungen, die angesichts der tatsächlichen Bilanz der EU fraglich erscheinen, denn in vielen Bereichen ist die europäische Umweltpolitik durch Stagnation gekennzeichnet³¹². Der Vertrag von Lissabon wurde 2007 von den Mitgliedstaaten unterzeichnet, um die Union zu modernisieren, ein Prozess, der sicherlich Auswirkungen auf die europäische Umweltpolitik haben wird³¹³. Der Vertrag ergänzt konkret die umweltpolitischen Zielsetzungen der Union in Art. 191 AEUV um das Klimaschutzziel. Aber die Auseinandersetzungen um den Lissabon Vertrag in einzelnen Mitgliedstaaten haben Wertungsdifferenzen zutage treten lassen, die Gefahren für die europäische Umweltrechtsentwicklung mit sich bringen können³¹⁴.

Durch influenzierende Umweltaktionsprogramme sollen Lücken im europäischen Umweltrecht geschlossen werden. Das 6. Umweltaktionsprogramm für den Zeitraum 2001–2010 der Europäischen Union hat sich zum Ziel gesetzt, die Umsetzung von Umweltvorschriften zu verbessern. Zunehmend muss die Kommission den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen, um so die Mit-

310 Bereits nach Art. 174 I, IV EGV hatte die Union eine Umweltaußenkompetenz, die z. B. in der Konvention von Rio zur biologischen Vielfalt aus dem Jahre 1992 zum Ausdruck kommt, vgl. d. Beschluss 93/626/EWG des Rates, ABIEG 1993, Nr. L 309/1.

311 Vertrag von Amsterdam vom 2. Okt. 1997 i. d. Fass. d. Bek. v. 28.04.1999, BGBl. II, 416.

312 Vgl. Lee, EU Environmental Law, 2005, S. 49 ff.

313 Vgl. Raschauer, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, in: Hanse Law Review, Vol. 4, 2008, S. 45 ff.

314 Vgl. Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, in: ZUR 2009, S. 459 ff.

gliedstaaten zur Umsetzung von europäischem Recht anzuhalten. Darin kommt die Rolle der Kommission bei der Implementation des europäischen Umweltrechts zum Ausdruck. Die rasant fortschreitende Integration und Rechtsvereinheitlichung hat inzwischen dazu geführt, dass das nationale Umweltrecht vom europäischen Recht dominiert wird. Man nimmt an, dass ca. 80 % der wirtschaftsrechtlichen Regelungen und 50 % aller Gesetze in der Bundesrepublik durch das Gemeinschaftsrecht veranlasst und beeinflusst werden³¹⁵.

Bemerkenswert ist aber die Struktur der Union als Rechtsgemeinschaft, denn sie funktioniert nur mit den Mitteln des Rechts und ist auf die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten angewiesen. Der Vertrag von Lissabon gibt der Union erstmalig eine eigene Rechtspersönlichkeit, die die Europäische Gemeinschaft ablöst. Die geringe innere Kohärenz des europäischen Umweltrechts erschwert hier aber den Zugang zu dieser interessanten Materie. Die Wechselwirkungen zwischen europäischem und nationalem Recht lassen es aber als geboten erscheinen, sich über diese Innovationen zu unterrichten. Neu ist die enge Verknüpfung von Wirtschafts- und Umweltrecht³¹⁶ im Kontext des europäischen Rechts; hier werden in Zukunft wichtige Impulse auf unsere Rechtsordnung einwirken, aber gleichzeitig Konfliktfelder neu entstehen. Schon die Umsetzungsprobleme in der Vergangenheit bei komplexen Umweltrichtlinien belegen die Schwierigkeiten dieses Anpassungsprozesses, der das bundesdeutsche Recht noch auf Jahre hinaus begleiten wird.

Der EU-Erweiterungsprozess im Osten bringt mit den neuen Beitrittsländern weitere umweltrechtliche Probleme und Aspekte ins Spiel bringen, denn es ist nicht zu erwarten, dass die europäischen Umweltstandards ohne weiteres dort umgesetzt werden können. Hier zeigen sich bei der Erreichung der Klimaschutzziele der Union erhebliche Rückstände im Bereich der Energieerzeugung. Vielmehr droht hier Europa eine Niveaudifferenzierung. Einerseits nehmen hier die Qualität und der Anspruch europarechtlicher Vorgaben zu, andererseits sind die Beitrittskandidaten im Umweltrecht durch die Umstrukturierungsprozesse und die politisch forcierte Konzentration auf Wirtschaftswachstum umweltpolitisch schwach aufgestellt.

315 Zur Entwicklung des Gemeinschaftsrechts: Montag, Die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts, in: NJW 2000, S. 32 ff., Plehwe, Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB-Mitteilungen 2007, S. 7 ff. mit kritischen Anmerkungen zum Einfluss des europäischen Rechts.

316 Vgl. Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2002, S. 7.

9.2 Grundlagen des europäischen Umweltrechts

9.2.1 *Entwicklung der EU*

Die Europäische Union (EU) in ihrer heutigen Form hat ihre Grundlagen in einem wirtschaftlichen Staatenbündnis der 50-er Jahre. Nach dem 2. Weltkrieg schlossen sich damals (25.3.1957) mehrere europäische Staaten als sog. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zusammen, um im Staatenverbund im Nachkriegseuropa gemeinsame Ziele in Schlüsselindustrien anzustreben. Bereits 1951 war die sog. EGKS (für Kohle und Stahl) gegründet worden. Diese wirtschaftliche Ausrichtung ist bis heute ein Problem für die Umweltpolitik und andere Politiken in der Europäischen Union, denn Umweltschutz ist zwar eng verbunden mit Wirtschaftspolitik, in der Europäischen Union stellt eine eigenständige (Querschnitts-) Umweltpolitik aber ein relativ schwaches Element dar. Nachdem die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und ihre Nachfolgerin, die Europäische Gemeinschaft (EG), den Mitgliedstaaten eine überwältigende Prosperität verschafft hatte, entwickelte sich die Europäische Gemeinschaft zu einem Erfolgsmodell. Die Zahl der Mitglieder und Anwärter stieg an und die Zielvorstellungen der Europäischen Gemeinschaft verharteten nicht bloß auf wirtschaftlichem Terrain. Seit den 80-er Jahren wurde ein anspruchsvolles Entwicklungsprogramm auf den Weg gebracht, das in eine politische Union münden sollte, die weit über ein völkerrechtliches Handelsbündnis hinausreichen wird. Allerdings zeigten sich schon früh die Defizite des Staatenbündnisses: Außenwirtschaftlich entwickelte sich die Europäische Gemeinschaft zu einer Festung, die sich gegenüber den Nichtmitgliedstaaten abschottet und Rohstofflieferanten in der südlichen Hemisphäre gegenüber mit gewaltiger Marktmacht auftritt, nach innen entwickelten sich typische Probleme einer derartig dimensionierten Organisation, es tauchten Fehlentwicklungen mit gewaltigen Kosten auf (Milchseen/Butterberge); die demokratische Legitimation und verfassungsrechtliche Absicherung der EU-Bürgerinnen und Bürger (Demokratiedefizit) wird immer noch diskutiert.

Die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahre 1986 hat – neben anderen Zielen - die umweltbezogenen Kompetenzen in die Politik der Europäischen Gemeinschaft formell integriert und zum ersten Mal in das primäre Gemeinschaftsrecht, d.h. in einen europäischen Vertrag aufgenommen. Die Art. 130 r – t EGV a. Fass. schufen formal die Grundlage für eine eigenständige und abgesicherte Umweltpolitik. Aber auch vor der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) gab es schon eine Umweltschutzpolitik der Ge-

meinschaft: Auf der allgemeinen Grundlage der Art. 100, 235 EWGV wurden zahlreiche umweltbezogene Rechtsakte verabschiedet.

Der Vertrag von Maastricht³¹⁷, der im Jahre 1993 in Kraft getreten ist, schuf dann eine neue Qualität der Gemeinschaft, indem er die Europäische Union in einen eigenen Vertrag (EUV) einbettete, eine Gemeinschaft, die die rechtliche Qualität eines völkerrechtlichen Bündnisses deutlich überschritten hatte. Damit gingen natürlich Souveränitätsverluste für die Mitglieder einher, die den nationalen Gewährsträgern erhebliche Probleme bereiteten³¹⁸. Dieser Vertrag von Maastricht war als Rahmenvertrag angelegt, d.h. er enthielt Regelungen für die verschiedenen europäischen Verträge, die mittlerweile die rechtliche Grundlage für die Europäische Union bilden. Die Bedeutung des Vertrages von Maastricht liegt jedoch in der Erweiterung zur Europäischen Union (EU) mit zusätzlichen Handlungsfeldern. Der Vertrag von Maastricht verankerte endgültig den Umweltschutz als Gemeinschaftspolitik in Art. 2 EGV.

Der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 verfestigte die geschaffenen Strukturen, ist aber im Hinblick auf die Umweltpolitik der Europäischen Union ambivalent zu beurteilen. Die Union wird zwar mehrfach auf eine nachhaltige Entwicklung verpflichtet (z. B. Art. 11 AEUV), aber die Umsetzung pauschaler Zielbestimmungen hatte bereits in der Vergangenheit Schwierigkeiten bereitet. Der Vertrag von Amsterdam schrieb ebenfalls im EUV den Umweltschutz als Ziel fest und führte das Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EGV für Art. 175 EGV ein³¹⁹.

Der Vertrag von Nizza³²⁰, der am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist, hat in der Umweltpolitik keine großen Veränderungen gebracht, sondern lediglich den Art. 175 EGV in Einzelheiten verändert, obwohl insgesamt Rechtsschutzfragen und die zunehmende Überlastung der europäischen Gerichtsbarkeit eine Rolle gespielt haben. Das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs präzisiert hier die Organisation des Gerichtshofs und gewinnt den Charakter einer Prozessordnung für den EuGH.

Der „Post-Nizza-Prozess“ ist gekennzeichnet durch die Debatte über einen „Verfassungsvertrag“³²¹. Das spektakuläre Scheitern des Verfassungsvertra-

317 Vertrag von Maastricht, BGBl. II 1992, S. 1253, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 21.12.1992, BGBl. I, S. 2086..

318 BVerfGE 89, 155 (Vertrag von Maastricht).

319 Vgl. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 39.

320 Vertrag von Nizza, ABIEG v. 10.03.2001, 2001/C 80/01.

321 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 34.

ges in zwei Volksabstimmungen hat aber den primärrechtlichen Entwicklungsprozess der Union ins Stocken gebracht.

Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahre 2007³²² ist im Wesentlichen ein Änderungsvertrag, da er den EG-Vertrag und den EU-Vertrag verändert und erweitert. Der EG-Vertrag wird in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt. Das 3-Säulen-Modell der EU wurde durch den Vertrag von Lissabon aufgelöst. Nach dem Vertrag von Maastricht umfasste die dritte Säule der EU den Bereich Innen- und Rechtspolitik, der Vertrag von Lissabon ordnet nun die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen dem supranationalen Bereich zu, so dass die dritte Säule nicht mehr besteht. Nur die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und die EURATOM bilden noch besondere Bereiche.

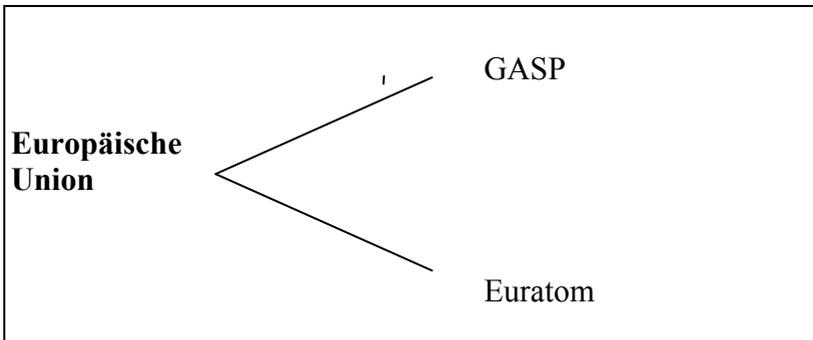


Abb. 19: Struktur der EU

Die Auseinandersetzungen um den Vertrag von Lissabon haben in der Entwicklung der Union sicherlich ihre Spuren hinterlassen. Abgesehen von der Frage der Integration osteuropäischer Länder, ist die Entwicklungsfähigkeit des Vertragswerkes noch beachtlich.

9.2.2 Grundstrukturen der EU

Für das Verständnis der EU ist ein kurzer Blick auf die Strukturen dieses Staatenbundes erforderlich. Das europäische Umweltrecht ist in seiner Wirkung vor dem Hintergrund der europäischen Institutionen zu verstehen. Die Rahmenbedingungen unterscheiden sich also von den nationalen Erfahrungen und Strukturen erheblich. Determinanten des europäischen Umwelt-

322 Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 13.12.2007, ABl. 2007/C 306/01.

rechts sind insbesondere die Organe, die europäisches Umweltrecht kreieren und implementieren. Hier werden stets vier Institutionen genannt:

- Der Rat,
- die Europäische Kommission,
- das Europäische Parlament,
- der Europäische Gerichtshof.

Der Rat ist das Legislativorgan der Union und beschließt zusammen mit Parlament und Kommission die Rechtsakte. Obwohl der Rat nur einheitlich auftritt, kann er in unterschiedlicher Zusammensetzung arbeiten. Rat und Parlament einigen sich zunächst auf die Regelung. Er beschließt auf Vorschlag der Kommission in den Fällen, in denen er Rechtsakte zu erlassen hat (Art. 292 AEUV). Der Rat ist daher ein wichtiges Legislativorgan der Gemeinschaft für das Umweltrecht. Ein Großteil dieser Arbeit wird aber nicht von den Ministern selbst erledigt, sondern von Ausschüssen, die mit Vertretern besetzt sind. Das Komitologieverfahren hat sich auch im Umweltrecht durch den Vertrag von Lissabon erheblich verändert. Im Komitologieverfahren werden die Rechtsakte durch mitgliedstaatliche Beamte weiter ausgestaltet. Durch Art. 290 I AEUV soll nun sicher gestellt werden, dass die politische Grundsatzentscheidung nicht verändert wird. Die Befugnisübertragung kann neuerdings ohne Begründung widerrufen werden. Die Kontrollrechte des Parlaments wurden erweitert, um dem Vorwurf des Demokratiedefizits zu begegnen.

Die Europäische Kommission stellt die Verwaltung der Gemeinschaft dar. Im Abschnitt 4 des AEUV (Art. 244 ff.) ist dieses zahlenmäßig weit herausragende Organ und Instrument europäischer Gemeinschaftsinteressen verfasst³²³. Für das Umweltrecht ist das Initiativrecht für die Rechtsetzung bedeutsam. Im Bereich des sog. Sekundärrechts ist eine Initiative der Kommission erforderlich, um dem Rat entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Zunehmend wichtiger wird die Überwachungsaufgabe der Kommission, sie ist nämlich für die Überwachung und Kontrolle der Einhaltung der umweltrechtlichen Vorschriften zuständig. Für unser Institutionenverständnis stellt die europäische Kommission deshalb eine ungewöhnliche Kombination von Aufgaben dar. In organisationstheoretischer Sicht ist die umfangreiche Kommission ein gewaltiger Apparat, dem ein stetiges Wachstum mit den damit verbundenen Problemen vorausgesagt wird. Ende der 90-er Jahre geriet des-

323 Vgl. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 33 ff.

halb die Kommission in eine Krise, die zum Rücktritt des Kommissionsvorsitzenden und einigen Korrekturen führte. Die grundsätzlichen Probleme sind aber dadurch nicht behoben.

Das Europäische Parlament (Art. 223 ff. AEUV) wurde durch den Vertrag von Amsterdam wesentlich aufgewertet, nachdem es nicht mit den nationalen Parlamenten vergleichbar war, ergibt sich nunmehr ein anderes Bild. Das viel beklagte Demokratiedefizit in der Gemeinschaft soll durch einen Aufgabenzuwachs abgebaut werden. Der im Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon hat ebenfalls das Europäische Parlament gestärkt, indem z.B. die Position des Parlaments im Komitologieverfahren gestärkt wurde. Das Mitentscheidungsverfahren in der Umweltpolitik nach Art. 192 AEUV ist hervorzuheben. Für Initiativen in der Umweltpolitik wirkt nun das europäische Parlament im sog. Mitentscheidungsverfahren (Art. 192 AEUV) mit dem Rat zusammen. Bereits in der Vergangenheit sind wichtige umweltpolitische Initiativen, wie zum Beispiel Umweltverträglichkeitsprüfung und die Umweltinformationsrichtlinie, von dem Europäischen Parlament ausgegangen.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) passt relativ genau in tradierte Vorstellungen von Gerichtsbarkeit. Der Aufgabenkreis des Gerichtshofs³²⁴ im AEUV (Art. 251 ff. AEUV) ist allerdings weiter gezogen. Neben Rechtskontrolle obliegt ihm auch die Auslegung des AEUV. Der Gerichtshof und das Gericht erster Instanz (EuG) sichern damit die Wahrung des Rechts. Der Gerichtshof klärt dabei Rechte und Pflichten der europäischen Organe untereinander sowie die Rechtsverhältnisse zwischen den Mitgliedstaaten und der EU. In unserem Verständnis wird er also sowohl als Verfassungs- wie auch als Zivil- oder Verwaltungsgericht tätig. In der Umweltpolitik spielt der EuGH eine bedeutsame Rolle gegenüber den Mitgliedstaaten, da er offensiv die umweltrechtlichen Ziele der Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzt. Wie beim nationalen Recht werden die Rechtssätze des Europarechts durch den EuGH nach den bekannten Auslegungsmethoden interpretiert. Steigende Zahlen in umweltrechtlichen Auseinandersetzungen und die Vielzahl der Aufgaben nach dem AEUV lassen jedoch in Zukunft eine Überlastung des Gerichtshofs erwarten³²⁵. Auch die Einführung eines sog.

324 Die neueste Rechtsprechung des EuGH ist im Internet unter curia.eu.int/de/juris/index verfügbar.

325 Vgl. z.B. Kahl, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, Teil 1, in: JZ 2008, S. 74 ff., Das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs im Vertrag von Nizza aus dem Jahre 2001 enthält eine Vielzahl von verfahrensrechtlichen Regelungen, vgl. Vertrag von Nizza, ABIEG v. 10.03.2001, C 80 /01.

Gerichts erster Instanz (EuG) im Jahre 1989 konnte auf Dauer keine Entlastung erbringen.

Für das Umweltrecht hat der Europäische Gerichtshof eine besondere Rolle inne und wird als „Motor des europäischen Umweltschutzes“ bezeichnet³²⁶. Der Gerichtshof hat in einer Vielzahl von Entscheidungen das europäische und damit auch das nationale Umweltrecht geprägt und dabei stets eine fordernde und aktive Entscheidungskultur geprägt. Nicht zuletzt durch das Vertragsverletzungsverfahren kann die Kommission nach Art. 258 AEUV vor dem EuGH Klage gegen einen Mitgliedstaat erheben und so das europäische Umweltrecht national forcieren. Nicht zuletzt durch Beschwerden von Einzelpersonen wird die Kommission auf Verstöße aufmerksam, obwohl ansonsten der Individualrechtsschutz der EU-Bürger eher schwach ausgestaltet ist.

Die Weiterentwicklung des Umweltrechts der Europäischen Union schreitet rasch voran, der Gerichtshof ist dabei die Haupttriebkraft für die Entwicklung eines selbstständigen europäischen Umweltrechts.



Bild 10: Gerichtshof der Europäischen Union, Boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg

326 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 262, Fn. 151.

9.2.3 *Entwicklung des Umweltrechts*

Vorweg ist festzustellen, dass die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union durch den Vertrag von Amsterdam neu gelegt worden sind. Am 1. Mai 1999 ist der Vertrag von Amsterdam über die Änderung des Vertrags über die Europäische Union und der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften in der Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten³²⁷. Der Vertrag von Lissabon dagegen hat die europäische Umweltpolitik unmittelbar nicht wesentlich beeinflusst. Die Grundlagen der europäischen Umweltpolitik hatten sich bereits in den Jahren zuvor entwickelt. Die rasche Abfolge von grundlegenden Änderungen ist charakteristisch für das europäische Umweltrecht, das sich gleichsam in einer evolutionären Entstehungsphase befindet, die in ihrer Reichweite vom bloßen Anhängsel einer Wirtschaftsgemeinschaft bis zu einem zentralen rechtspolitischen Handlungsfeld reicht.

Die Stationen des europäischen Integrationsprozesses und damit die Stufen der Entwicklung des europäischen Umweltrechts sollen hier nur kurz nachgezeichnet werden³²⁸. Ein wesentlicher Einschnitt war jedoch die Einführung eigener umweltrechtlicher Kompetenzen durch die Einheitliche Europäische Akte (EEA) aus dem Jahre 1986. Zwar gab es davor schon eine Umweltpolitik der Gemeinschaft, aber erst nach der Einführung der Einheitlichen Europäischen Akte entwickelte sich ein selbstständiges gemeinschaftsrechtliches Handlungs- und Politikfeld, das auf der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten beruhte. Die Art. 191 ff. AEUV bilden jetzt die Grundlage für die Verabschiedung europäischer Rechtsvorschriften zum Umweltschutz.

Umweltbezogene Aktivitäten der Gemeinschaft lassen sich inzwischen auf einigen Feldern durchaus zu eigenen Rechtsgebieten zusammenführen.

Diese Handlungsfelder bilden mittlerweile den Kernbestand europäischen Umweltrechts³²⁹. Dabei bestehen einige wesentliche Unterschiede zum deutschen Umweltrecht, das sich herkömmlicherweise im besonderen Teil diesen speziellen Bereichen widmet. Die Ausbildung besonderer europäischer Akti-

327 Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam vom 2. Okt. 1997, BGBl. II, S. 296.

328 Ein ausführliches Phasenmodell haben Jans/Vedder entwickelt, vgl. Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2008, S. 3 ff.

329 Vgl. Dietrich/Au/Dreher, *Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften*, 2003, Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2005, Jans/Vedder, *Europäisches Umweltrecht*, 2008, Rengeling, *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, 2002.

onsbereiche lässt sich durch die Entwicklung der Gemeinschaft teilweise erklären. Die frühe Ausrichtung auf einen gemeinsamen Markt und auf die wirtschaftliche Weiterentwicklung stellte natürlich gerade in diesen Bereichen auch umweltpolitische Anforderungen. So lässt sich zum Beispiel die starke Europäisierung im Gentechnikrecht erklären, die nationale Sonderwege kaum noch zulässt³³⁰.

Diese frühen Kernfelder haben sich stetig weiter entwickelt, so dass heute in den Bereichen Gentechnik, Gefahrstoffrecht, Klimaschutz oder Umweltverträglichkeitsprüfung das europäische Recht dominiert. Problematisch ist die geringe inhaltliche Kohärenz dieser Felder. Die Sortierung europäischen Umweltrechts erfolgt aber unter anderen Vorzeichen. So wird etwa europäisches Planungsrecht zum Teil unter Natur- und Artenschutz auf Gemeinschaftsebene angesiedelt. Da Natur- und Artenschutz als Habitat- und Lebensraumschutz verstanden wird, ergibt sich auf nationaler Ebene durch die europäische Vogelschutz³³¹ oder die FFH-Richtlinie³³² eine starke Beeinflussung des nationalen Planungsrechts und seiner Regelwerke³³³. In diesen Bereichen ist auch in Zukunft eine stetige Weiterentwicklung des europäischen Rechts zu erwarten. Die durchsetzungsstarke Ausgestaltung des europäischen Umweltrechts wird dabei den nationalen Interessen durchaus nicht immer entsprechen, aber neue umweltrechtliche Impulse gehen in der letzten Zeit stets von der europäischen Union aus³³⁴.

9.3 Handlungsformen des europäischen Rechts

Das Umweltschutzrecht der Gemeinschaft folgt den allgemeinen Regeln dieser Rechtsgemeinschaft. Die Umweltpolitik wird ebenso wie andere Politiken mit den Mitteln des Rechts verfolgt.

Eine Besonderheit des europäischen Rechts ist aber die Unterteilung in primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht. Das primäre Gemeinschaftsrecht

330 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 703 ff.

331 RL 79/409/EWG über die Erhaltung wildlebender Vogelarten v. 02.04.1979, ABIEG L 103, S. 1, geänd. d. RL 97/49/EWG v. 29.07.1997, ABIEG L 223, S. 9.

332 RL 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen v. 21.05.1992, ABIEG L 206, S. 7.

333 Vgl. dazu die Entscheidung BVerwG – 9 A 20.05 -, Urt. v. 17.01.2007 (Westumfahrung Halle), in: NVwZ 2007, S. 1054 ff., die durch ihren Umfang und die Auslegung der FFH-Richtlinie auf das Planungsrecht einen erheblichen Einfluss genommen hat, vgl. Stürer, Westumfahrung Halle. Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147 ff.

334 Vgl. Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, in: ZUR 2009, S. 459 ff.

bildet die Grundlage der gemeinschaftsrechtlichen Normenhierarchie und damit des sekundären Umweltschutzrechts. Zum primären Gemeinschaftsrecht gehören die Gründungsverträge, die gewissermaßen das europäische "Verfassungsrecht" bilden sowie Änderungen, Ergänzungen und Protokolle.

So ist zum Beispiel das Protokoll Nr. 10 (sog. Tierschutzprotokoll) der Schlussakte zum Vertrag von Amsterdam aus dem Jahre 1997 ebenfalls dem primären Gemeinschaftsrecht zuzuordnen und nimmt an dessen Rechtsqualität teil³³⁵.

Die Art. 191 ff. AEUV sind als primäres Gemeinschaftsrecht gleichsam das europäische Umweltverfassungsrecht. Der Reformvertrag von Lissabon hat hier für das europäische Umweltrecht eine Änderung herbeigeführt, denn nach Art. 6 I EUV in der neuen Fassung des Vertrages nimmt nun die Grundrechtecharta der Union³³⁶ an dem Primärrechtscharakter der Unionsverträge teil. In der Grundrechtecharta fordert Art. 37 GRC, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sicher gestellt werden muss. Nach dem Wortlaut des Art. 37 GRC werden aber weder subjektive Rechte, noch Erweiterungen des derzeitigen Stands des europäischen Umweltrechts aus der Vorschrift abzuleiten sein. So ist zwar eine Änderung, aber keine Erweiterung des europäischen umweltbezogenen Primärrechts zu erkennen. Wie im deutschen Recht gibt es also kein Grundrecht auf Umweltschutz oder eine Klärung des Umweltbegriffs. Ein spezielles europäisches Umweltgrundrecht ist derzeit auch aus der Rechtsprechung des EuGH nicht abzuleiten.

Neben diesem geschriebenen Recht gibt es aber noch ungeschriebenes europäisches Recht, das sich zusammensetzt aus Gewohnheitsrecht und anderen, allgemeinen Rechtsgrundsätzen wie Verhältnismäßigkeitsprinzip, Vertrauensschutz, Gleichheitsgrundsatz etc., die teilweise am Primärrechtscharakter teilnehmen³³⁷.

Gerade das ungeschriebene Recht ist für unser Rechtsverständnis sehr ungewöhnlich, erschließt sich häufig aus Entscheidungen des EuGH und erzeugt damit Unsicherheiten und Differenzen zum nationalen Recht, das ja nicht ge-

335 Vgl. den Vertrag von Amsterdam v. 02.10.1997, BGBl. 1998 II, S. 386 ff., 10. Protokoll über den Tierschutz und das Wohlergehen der Tiere.

336 Charta der Grundrechte der Europäischen Union vom 07.12.2000 in der am 12.12.2007 in Straßburg angepassten Fassung, ABl. 2007 C 303/1.

337 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 38 zum primären Gemeinschaftsrecht. Jans/Vedder, Europäisches Umweltrecht, 2008, S. 14 leiten das europäische Verhältnismäßigkeitsprinzip aus Art. 5 EGV a.Fass. ab.

gen europäisches Recht verstoßen soll. Auf der Grundlage des Primärrechts ergeht das sekundäre Gemeinschaftsrecht, dass der Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über das Tätigwerden der Gemeinschaft zur Erreichung der Ziele des Art. 191 AEUV beschließt. Dieses Tätigwerden soll die Erreichung der Ziele der Umweltpolitik nach Art 191 I AEUV sicherstellen. Art. 192 I AEUV legt sich also mit dem Begriff "Tätigwerden" nicht hinsichtlich der rechtlichen Hilfsmittel fest. Daher gilt hier die allgemeine Vorschrift des Art. 288 AEUV, der die rechtlichen Instrumente des Europarechts aufführt:

Art 288 AEUV:

Für die Ausübung der Zuständigkeiten in der Union nehmen die Organe Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen an.

Die Verordnung hat allgemeine Geltung. Sie ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat.

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel.

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Sind sie an bestimmte Adressaten gerichtet, so sind sie nur für diese verbindlich.

Die Empfehlungen und Stellungnahmen sind nicht verbindlich.

Hier wird schon deutlich, dass sich die rechtliche Qualität durch die rechtliche Verbindlichkeit kennzeichnen lässt. Das auf sekundärrechtlicher Ebene erlassene Umweltschutzrecht kleidet sich in folgende rechtliche Handlungsformen:

- Die europäische Verordnung entspricht eher unserem Gesetz, hat allgemeine Geltung und ist unmittelbar verbindlich. Da sie keines mitgliedstaatlichen Umsetzungsakts bedarf, lässt sie den Mitgliedstaaten nur wenig Spielraum. Bsp.: EMAS-Verordnung für Betriebe. Die europäische Verordnung geht dem nationalen Recht in der Anwendung vor.
- Die europäische Richtlinie ist im Umweltrecht weitaus häufiger und entfaltet für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, eine Umsetzungspflicht. Erst die Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht begründet Rechte und Pflichten für die Bürgerinnen und Bürger. Sie bindet die Mitgliedstaaten im Hinblick auf das zu erreichende Ziel. Durch die Umsetzung können Richtlinien innerstaatlich an die

regionalen Besonderheiten angepasst werden. Gerade bei Umwelt Richtlinien stellt die verspätete oder nicht vollständige Umsetzung aber ein Problem dar, denn es stellt sich die Frage nach der Geltung des europäischen Rechts in dieser Übergangsphase. Bsp.: UVP-Richtlinie.

- Der Beschluss als Einzelfallmaßnahme ist nur für die in ihr bezeichneten Empfänger vollständig verbindlich. So werden die Umweltaktionsprogramme im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren von Rat und Parlament im Beschlussverfahren angenommen (Art. 192 III AEUV).
- Empfehlung und Stellungnahme haben grundsätzlich keinen bindenden Charakter.

Das primäre Gemeinschaftsrecht legt für die Umweltpolitik den Rat nicht auf eine bestimmte Handlungsform fest, aber im Umweltschutz kommt häufig die Richtlinie zur Anwendung, da sie sehr flexibel ist und ihre Inhalte so effektiver in die differierenden nationalen Rechtsordnungen und unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort (Gebirge, Küste) eingepasst werden können.

Das umweltpolitische Aktionsprogramm der Gemeinschaft hat keine rechtliche Verbindlichkeit, zeichnet sich aber durch seine Zielvorgaben aus und erstreckt sich stets über mehrere Jahre (Art. 192 III AEUV). Zurzeit ist das 6. Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft in Kraft.

9.4 Kompetenzgrundlagen für eine europäische Umweltpolitik

Die völkerrechtliche Herkunft der europäischen Gemeinschaften bedingt den Mechanismus der europäischen Umweltpolitik: Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung darf die Gemeinschaft nur in Aktion treten, soweit sie dazu vertraglich berechtigt ist. Es gibt also keine Allzuständigkeit der Gemeinschaften, sondern nur eine spezifische Einzelermächtigung. Daher ist der Blick in die Verträge hier unerlässlich. Der Vertrag von Lissabon hat das alte System der Kompetenzverteilung³³⁸ jetzt in eine abgeschlossene Form gebracht (Art. 5 EUV), die den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung weiterentwickelt.

338 Vgl. Scheidler, Das Verfahren der Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft mit Ausblick auf den Vertrag von Lissabon, in: Verwaltungsrundschau 2009, S. 295 ff.

War in der Vergangenheit die Kompetenzverteilung zwischen EG und Mitgliedstaat nicht geregelt, so bestimmen jetzt der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, das Subsidiaritätsprinzip und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz die Frage der Kompetenzverteilung in der Union.

Für den Kern der Umweltpolitik bilden die Art. 191 ff. AEUV die Kompetenzgrundlage³³⁹. Daneben gibt es noch weitere Festlegungen auf eine gemeinsame und nachhaltige Umweltpolitik in den Verträgen. Der Vertrag von Lissabon stärkt nun die nationalen Parlamente im Gesetzgebungsverfahren durch ihre frühzeitige Einbeziehung in diesen Prozess. Dies ergibt sich aus dem Protokoll Nr. 2 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Dadurch wird auch für das Umweltrecht der Einfluss der Mitgliedstaaten gestärkt. Nach Art. 4 II AEUV gehört nun der Bereich Umwelt zu den geteilten Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten. Die Abgrenzung erfolgt nach Art. 4 II AEUV durch das Subsidiaritätsprinzip. Bestehende nationale Regelungen werden durch die Anwendung vorrangigen Unionsrechts verdrängt.

Bereits vor der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986 (EEA) wurden umweltschützende Rechtsakte von der Gemeinschaft erlassen, die fragliche Kompetenzgrundlage hat sich dafür aus dem Wirtschaftsrecht ergeben. Nunmehr taucht aber die Frage nach der Kompetenzgrundlage im Bereich der Umweltpolitik auf, denn es kommt nach wie vor nicht nur der Titel XX (Umwelt) des AEUV in Betracht, sondern auch Art. 114 AEUV (Rechtsangleichung), der eigentlich der Harmonisierung und Angleichung von Rechtsvorschriften innerhalb der Union dienen soll. Diese reine Rechtsangleichungs- und Harmonisierungsvorschrift zielt auf die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ab, dies kann natürlich auch im Umweltbereich erfolgen.

Problematisch ist hier die Wahl der Rechtsgrundlage. Zwar ist für beide Rechtsgrundlagen das Verfahren überwiegend gleich (Mitentscheidungsverfahren), jedoch können nicht zwei Ermächtigungsgrundlagen gleichzeitig herangezogen werden. Außerdem berühren sich die Bereiche Umwelt und Wettbewerb relativ häufig.

Der Vertrag von Amsterdam hatte die Entscheidungsformen in der Umweltpolitik vereinfacht und das Mitentscheidungsverfahren

339 Art. 175 I EGV a.Fass. ermächtigte die Gemeinschaft im Mitentscheidungsverfahren zur Erreichung der Ziele des Art. 174 EGV a.Fass. tätig zu werden.

zum Regelverfahren erhoben. Im Mitentscheidungsverfahren wird das Parlament konsultiert und kann Rechtsakte blockieren.

Ein Anhaltspunkt zur Lösung dieser Konkurrenz ist nach wie vor die Zielsetzung der Maßnahme: Dient sie der Harmonisierung des Binnenmarktes, bildet Art. 114 AEUV die Rechtsgrundlage, dient sie der Umweltpolitik, kommen Art. 191 ff. AEUV zum Zuge. Umweltpolitische Zielsetzungen sind deshalb spezieller im umweltrechtlichen Titel XX angesprochen. Aber bei europäischen Rechtsakten, die speziell den betrieblichen Umweltschutz oder das Produktrecht betreffen, herrscht juristische Meinungsvielfalt³⁴⁰. Der Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zeigt verschiedene Ansätze und Grundlagenurteile. Zur Abgrenzung hat der EuGH bereits in der berühmten Titandioxid-Entscheidung von 1991³⁴¹ Stellung genommen, in der noch Art. 95 EGV (ex Art. 100a EGV) der Vorzug gegeben wurde. Art. 114 AEUV verpflichtet die Union hier zur Beachtung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt³⁴².

Für das Gesetzgebungsverfahren selbst bringt der Vertrag von Lissabon eine Neuerung. Die bisherigen vier Rechtsetzungsverfahren werden auf zwei reduziert. Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 AEUV) entspricht nunmehr dem bekannten Mitentscheidungsverfahren. Daneben gibt es noch ein besonderes Gesetzgebungsverfahren (Art. 294 II AEUV), das nach Art. 192 II AEUV für besondere umweltpolitische Anliegen in Betracht kommen kann. Für das Umweltrecht ist aber das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 AEUV maßgeblich. Diese Basisrechtsakte bedürfen danach in aller Regel einer qualifizierten Mehrheit im Rat.

9.5 Prinzipien und Ziele der europäischen Umweltpolitik

Die Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik muss sich an die vertraglichen Rahmenbedingungen halten, die die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft selbst gegeben haben. Art. 11 AEUV ersetzt nun den alten Art. 6 EGV und weist die allgemeinen Umweltschutzziele der Union aus. Danach müssen die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

340 Vgl. Caspar, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 50 f.

341 EuGH, in: EuZW 1991, S. 473 ff. (Titandioxid-Entscheidung).

342 EuGH Rs. C-350/03, Slg. 2005, I-09215 Rz 59 ff. (Schulte/Badenia).

In Art. 191 AEUV sind diese Prinzipien und Ziele – abweichend vom deutschen Umweltrecht – weiter ausformuliert. Der Umfang und die Inhalte dieser Prinzipien und Grundsätze ergeben sich nicht zuletzt aus den Besonderheiten des europäischen Rechts³⁴³. Zunächst sollen aber die einzelnen Elemente in ihrer Einbindung in unser Rechtssystem vorgestellt werden:

1. Schutzniveaunklausel (Art. 191 II AEUV)

„Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab“. Die Schutzniveaunklausel soll ein typisches Dilemma der europäischen Union lösen, nämlich die Problematik unterschiedlicher Umweltstandards in den verschiedenen Mitgliedstaaten. Mit der Maßgabe, ein möglichst hohes jeweiliges Schutzniveau anzustreben, sind also nationale Alleingänge in der Festsetzung von Umweltstandards abgesichert, wenngleich die Gefahr besteht, dass durch Umweltstandards gleichsam durch die Hintertür Marktzutrittsschranken gegen andere Marktteilnehmer errichtet werden sollen (vgl. dazu die Problematik nationaler Pfandflaschenregelungen³⁴⁴).

2. Vorsorge- und Vorbeugeprinzip (Art. 191 II AEUV)

„Sie (die Umweltpolitik) beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung (...)“. Wie im deutschen Recht soll auch auf europäischer Ebene der Umweltschutz vorbeugend erfolgen und nicht erst nach dem Schadenseintritt. Das Verhältnis der beiden Begriffe ist unklar, offenbar sind beide Begriffe voneinander unabhängig, aber vom Inhalt her wohl deckungsgleich. Wichtig ist im Ergebnis eine Ausrichtung der Umweltpolitik der europäischen Union auf den präventiven Charakter des gemeinschaftlichen Umweltschutzes. Umweltbeeinträchtigungen sollen gar nicht erst entstehen.

3. Ursprungsprinzip (Art. 191 I AEUV)

„Sie (die Umweltpolitik) beruht (...) auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen (...)“. Nach dem Ursprungsprinzip sollen Umweltbeeinträchtigungen bereits an der Quelle der Beeinträchtigung bekämpft werden. Das Ursprungsprinzip er-

343 Vgl. Raschauer, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, in: Hanse Law Review, Vol. 4, 2008, S. 45 ff.

344 EuGH, Urt. v. 20.09.1988, Rs. 302/86, Slg. 1988/04607 (Dänische Pfandflaschen).

hält seine spezielle Bedeutung in der mitgliedschaftlichen Struktur der europäischen Union: Umweltbeeinträchtigungen sollen danach nicht von einem Mitgliedstaat zum anderen weitergereicht werden, sondern am Ursprung in Angriff genommen werden, es besteht also ein geographischer Bezug. Das Ursprungsprinzip hat in dieser Form keine Entsprechung im nationalen Umweltrecht. Bekannt wurde das Ursprungsprinzip durch den Mülltourismus in den 90-er Jahren, der schließlich mit Hilfe der europäischen Union eingedämmt werden konnte.

4. Verursacherprinzip (Art. 191 II AEUV)

„Sie (die Umweltpolitik) beruht auf den Grundsätzen (...), sowie auf dem Verursacherprinzip“. Das Verursacherprinzip ist bereits aus dem deutschen Umweltrecht bekannt, danach sollen die Verursacher legaler und illegaler Umweltbeeinträchtigungen zu entsprechenden Umweltschutzmaßnahmen herangezogen werden. Im europäischen Kontext bedeutet dies nicht nur Kostentragung, sondern auch die Auferlegung von Verhaltensmaßregeln wie Gebote und Verbote etwa. Der Gegensatz ist das sog. Gemeinlastprinzip, dh. die Allgemeinheit trägt die Kosten für eine Umweltbeeinträchtigung.

5. Vorübergehende Schutzmaßnahmen (Art. 191 II AEUV)

„Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen“. Mit den vorübergehenden Schutzmaßnahmen kann die Union kurzfristig auf umweltpolitische Ausnahmesituationen in der Union reagieren.

6. Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 11 AEUV)

„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ Der Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung taucht im europäischen Recht mehrfach auf und wurde durch den Vertrag von Amsterdam neu formuliert und an den Anfang des alten EG-Vertrags gesetzt. Der Ursprung liegt im Völkerrecht („sustainable development“). Das Nachhaltigkeitsprinzip legt es auf eine Bewußtseinsänderung im Hinblick auf die Endlichkeit natürlicher Ressourcen an, um es so zukünftigen Generationen

zu ermöglichen, ebenfalls an den Rohstoffreserven teilzuhaben. Die Nachhaltigkeit als verbindliches Rechtsprinzip der Gemeinschaft stellt die mitgliedstaatlichen Rechtssysteme vor erhebliche Umsetzungsprobleme³⁴⁵.

7. Querschnittsklausel (Art. 11 AEUV)

„Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und –maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.“ Die Querschnittsklausel des europäischen Rechts ist ein Politikum ersten Ranges, da sie besagt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Durchführung der Gemeinschaftspolitiken berücksichtigt werden müssen. Umweltschutz soll nicht bloß ein weiteres Politikfeld sein. Übereinstimmung besteht allerdings darüber, dieses Ziel noch lange nicht erreicht zu haben.

Das Tätigwerden der Union erfolgt zur Erreichung der Ziele der europäischen Umweltpolitik, wie sie in Art. 191 AEUV aufgeführt sind:

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen;
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler und globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Der Vertrag von Lissabon hat den Zielkatalog in Art. 191 I AEUV um das Klimaschutzziel erweitert, eine der wenigen direkten umweltrechtlichen Neuerungen des Reformvertrages.

Der Weltklimagipfel 2009 in Kopenhagen hat die Frage der Lastenteilung beim Klimaschutz aufgezeigt. Schon in der Union selbst haben Mitgliedstaaten eine Lastenteilung bei der Finanzierung des Klimaschutzes abgelehnt, da sie eher ihren wirtschaftlichen Aufholbedarf, als ihre relativ hohen Kohlendioxid-Emissionen berücksichtigen wollen.

345 Vgl. Bückmann/Heui/Simonis, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: UPR 2002, S. 27 ff., Rehbinder, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2002, S. 657 ff., Umweltbundesamt (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland, 1998.

Der Zielkatalog in Art. 191 I AEUV wird durch die Union nach Art. 192 AEUV verwirklicht. Art. 192 I AEUV legt sich mit dem Begriff „Tätigwerden“ aber nicht hinsichtlich der rechtlichen Instrumente fest.

9.6 Umweltrechtliches Instrumentarium

9.6.1 *Rechtliche Rahmenbedingungen des europäischen Rechts*

Wie das nationale Umweltrecht weist auch das europäische Umweltrecht ein Instrumentarium auf, mit dem die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Umweltpolitik Ziele verwirklichen kann³⁴⁶. In der rechtlichen Qualität lässt sich zunächst das primäre von dem sekundären Gemeinschaftsrecht unterscheiden.

Natürlich unterscheiden sich die Instrumente der europäischen Umweltpolitik von denen der nationalen Rechtsordnungen erheblich, da die Gemeinschaft als Staatenverbund nicht direkt mit eigenen Verwaltungen in den Mitgliedstaaten vor Ort ist. Es handelt sich deshalb vorwiegend um influenzierende Instrumente, die auf die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten einwirken. Art. 192 AEUV legt dazu fest, dass der Rat nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen über die Maßnahmen entscheidet.

9.6.2 *Direkte Instrumente des europäischen Umweltrechts*

Vergleichbar der nationalen Trennung in direkte und indirekte Instrumente lässt sich auch im europäischen Umweltrecht eine derartige Unterscheidung vornehmen. Der Empfängerkreis ist bei dieser herkömmlichen Unterscheidung im deutschen Umweltrecht allerdings bei den Bürgerinnen und Bürgern zu suchen. Auf der Ebene der europäischen Gemeinschaft sind zunächst die Mitgliedstaaten Ansprechpartner und Empfänger, vermittelt über die nationalen Rechtsordnungen wird dann das europäische Recht umgesetzt. Überwiegt im deutschen Umweltrecht noch der Anteil der direkt wirkenden Handlungsformen (Verbote, Gebote etc.), so zeigt der Blick auf das europäische Recht hier noch wenige Ansätze einer direkten Steuerung. Da die Gemeinschaft im Rahmen ihrer Umweltpolitik keine eigene Umweltverwaltung besitzt, ist sie darauf angewiesen, dass die Mitgliedstaaten die Umweltpolitik der Gemeinschaft mittragen und integrieren. Für direkte Maßnahmen ist daher wenig Raum im rechtlichen Handlungsspektrum. Empfänger der Maßnahmen der Gemeinschaft sind regelmäßig die Mitgliedstaaten. In der Ver-

346 Vgl. dazu: Epiney, *Umweltrecht in der Europäischen Union*, 2005, S. 17 ff., Scheuing, *Instrumente zur Durchführung des Europäischen Umweltrechts*, in: NVwZ 1999, S. 475 ff.

gangenheit hat die Gemeinschaft häufig durch Richtlinien Grenzwerte und andere Gebote ausgesprochen, die allerdings erst in nationales Recht umgesetzt werden mussten. Eine bekannte Einzelentscheidung der Union war die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, das Washingtoner Artenschutzabkommen direkt anzuwenden³⁴⁷.

In Zukunft ist allerdings in einer Konsolidierungsphase des Umweltrechts eine direkte Steuerung der EU nicht ganz von der Hand zu weisen.

9.6.3 *Indirekte Instrumente des europäischen Umweltrechts*

9.6.3.1 Wirkungweise indirekter Steuerungsinstrumente

In Deutschland wird seit Jahren eine Diskussion über die Ineffizienz des Ordnungsrechts und über die Vorteile indirekter Steuerungsmöglichkeiten im Umweltrecht geführt. Gerade die europäische Union hat hier schon früh die Möglichkeit indirekter Steuerung erkannt und aus ihrer Struktur als Staatenbündnis mit übertragenen Hoheitsbefugnissen heraus die indirekte Steuerung angestrebt. Auch im Einzelfall favorisiert die Gemeinschaft zum Beispiel eine ökologisch orientierte Marktwirtschaft, die durch ein hohes Maß an Selbstkontrolle der Unternehmungen einen umweltverträglichen Produktionsprozess gewährleisten soll.

In Rechtsakten wie der Umweltinformationsrichtlinie, der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der freiwilligen EMAS-Verordnung lässt sich eine deutliche Hinwendung in Richtung auf indirekte Steuerungsmechanismen erkennen, die durch Partizipation, Information und ökonomische Anreize gekennzeichnet sind.

9.6.3.2 Abgabenlösungen

Seit Jahren laufen Bemühungen um eine Steuerharmonisierung in der Gemeinschaft. Speziell aber um die Einführung einer gemeinschaftsweiten, europäischen „Ökosteuer“. Zwar prägt auch jetzt schon das Recht der EU durch Harmonisierungsanstrengungen das nationale Steuerrecht, aber einen ausdrücklichen Auftrag zur Angleichung der Steuerrechtsordnungen gibt es nur für bestimmte indirekte Steuern. Bei direkten Steuern ist der Angleichungsprozess noch nicht so weit fortgeschritten. Die Diskussion um eine europäische Ökosteuer bezieht sich regelmäßig auf eine Energie- oder CO₂-Besteuerung, ein Prozess, der allerdings in den meisten Mitgliedstaaten aus

347 Seit Juni 1997 steht das europäische Artenschutzrecht auf neuen Rechtsgrundlagen und ist für alle EU-Staaten verbindlich (www.cites.org).

energie- und wettbewerbspolitischen Gründen auf Ablehnung stößt³⁴⁸. Allerdings bereitet seit 2009 die Kommission eine Vorlage zur Einführung einer europaweiten Klimaschutzabgabe vor, die flankierend den Klimaschutz in Europa unterstützen soll. Die Einführung einer derartigen Abgabe auf europäischer Ebene muss aber von allen 27 Mitgliedstaaten der Union gebilligt werden.

9.6.3.3 Information

Die Vermittlung von Umweltinformationen ist schon lange ein europäischer Ansatz zur Beeinflussung von Unternehmungen und Einzelpersonen. Daher wird in vielen Rechtsakten Wert auf eine umweltbezogene Informationsvermittlung gelegt. Bereits in der Vergangenheit hat in vielen EU-Richtlinien wie zum Beispiel der Umweltverträglichkeitsprüfung, die Informationsverbreitung einen wesentlichen Gesichtspunkt dargestellt. Die Umweltinformationsrichtlinie³⁴⁹ zum Beispiel hat in den Mitgliedstaaten einen nachhaltigen Einfluss auf das Verhältnis von Staat und Bürgern gehabt. Aber die Union versteht unter der Instrumentalisierung von Umweltinformationen nicht nur die Sammlung und Weitergabe von Daten auf staatlicher Seite, sondern möchte auf kleinräumiger Ebene die Bevölkerung zu einem Umgang mit diesen Daten animieren. Hier wirken auch andere Rechtssysteme auf die Rechtspolitik der Union ein. In vielen Rechtsakten wird ein Kontrollansatz erkennbar, der auf der Teilnahme der betroffenen Bevölkerung beruht (vgl. z. B. die Umweltverträglichkeitsprüfung mit grenzüberschreitender Öffentlichkeitsbeteiligung). Hier zeigt sich eine Hinwendung zum eher prozeduralen Umweltrecht. Nicht zuletzt durch das Umweltinformationsrecht wird hier für das eher unzugängliche Verwaltungsrecht in der Bundesrepublik die Tür zu mehr Aktenöffentlichkeit aufgestoßen³⁵⁰.

348 Zur umweltorientierten Steuerpolitik der EU, vgl. Jansen, *Ökologische Steuern in der Europäischen Gemeinschaft*, in: ZUR 2003, S. 257 ff. (262 ff.).

349 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28.01.2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates, ABl. EU 2003, L 41/26, Umweltinformationsgesetz (UIG) v. 22.12.2004, BGBl. I, S. 3704 f., vgl. dazu Große, *Zur unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie*, zugleich Anm. zum Beschluss des hessischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4.1.2006, in: ZUR 2006, S. 585 ff., Schmillen, *Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit*, 2003.

350 Vgl. auch Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABIEG C 364 v. 18.12.2000:

Der Informationsaspekt wird in Zukunft weiter ausgebaut, denn die Richtlinie 2003/35/EG vom Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit³⁵¹ zur Umsetzung des UN/ECE Übereinkommens von Aarhus zeigt die hohe Bedeutung des Informationsinstruments in der europäischen Umweltpolitik.

9.6.3.4 Zertifikate und Kompensationslösungen

Zertifikate und Kompensationslösungen gehören sicherlich zum neueren Kreis der ökonomisch wirkenden Instrumente des Umweltschutzes. Durch eine Preisfestsetzung für die Umweltverschmutzung und die Bildung eines „Marktes“ soll ein selbst gesteuertes System umweltschützender Maßnahmen entstehen, das nur wenig Kontrolle erfordert und den staatlichen Eingriffsrahmen auf ein Minimum reduziert.

Zertifikate berechtigen nämlich zu einer bestimmten Verschmutzung der Umwelt in einem vom Staat oder der Gemeinschaft festgelegten Gebiet. Diese Zertifikate oder Anteilsscheine an der Verschmutzung können gehandelt werden; der Staat oder die Gemeinschaft steuert nur noch die Höhe der Belastung. Durch das ökonomische Interesse der Marktteilnehmer, die möglichst wenig Geld für Verschmutzungszertifikate ausgeben wollen, wird die Umweltbelastung auf ein erwünschtes Maß reduziert.

Der Zertifikatehandel wird in Europa durch den Handel mit Treibhausgas-Emissionen beherrscht³⁵². Auf dem Klimagipfel von Kyoto (Japan) hat man sich im Dezember 1997 auf dieses neuartige Instrument geeinigt. Durch das europäische Recht hat in den vergangenen Jahren in den Mitgliedstaaten ein Handel mit Emissionszertifikaten aufgebaut, um die CO₂-Belastungen zumindest in der Gemeinschaft wirksam zu reduzieren. Damit folgt die Gemeinschaft dem Pfad einer nachhaltigen Entwicklung und hat entsprechende rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen. An erster Stelle ist die Emissi-

Recht auf Zugang zu Dokumenten

Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie jede natürliche oder juristische Person mit Wohnsitz oder satzungsmäßigem Sitz in einem Mitgliedstaat haben das Recht auf Zugang zu den Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission.

Vgl. v. Danwitz, Aarhus-Konvention: Umweltinformation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Zugang zu den Gerichten, in: NVwZ 2004, S. 272 ff.

351 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABIEU 2003, L 156, S. 17.

352 Vgl. Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 201 ff., Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 323 ff.

onshandelsrichtlinie aus dem Jahre 2003 zu nennen³⁵³, die ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten geschaffen hat, das am 1. Januar 2005 in Kraft getreten ist.

Die Richtlinie 2003/87 schreibt für die Mitgliedstaaten ein Handelssystem vor, das auf der Genehmigungspflicht für Treibhausgas emittierende Betriebe beruht. Die Genehmigung soll nur erteilt werden, wenn die Teilnahme am Zertifikatehandel erfolgt. In Deutschland wird die Richtlinie durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz umgesetzt³⁵⁴.

Ergänzt wird das Gemeinschaftssystem für den Handel mit Treibhausgasemissionen durch die Richtlinie 2004/101, die das Handelssystem stärker mit den projektbezogenen Mechanismen des völkerrechtlichen Kyoto-Protokolls verbindet³⁵⁵.

Die europäische Union hat mit dem Emissionshandelssystem sicherlich Neuland im Bereich des Klimaschutzes betreten, aber andererseits ein Instrument verwirklicht, das in der Lage ist, grenzüberschreitend Umweltbeeinträchtigungen wirksam zu begrenzen. Weltweit hat damit die Union eine Führerschaft im Klimaschutz angetreten. Der Weltklimagipfel in Kopenhagen 2009 hat allerdings die Grenzen des weltweiten Klimaschutzes angesichts der Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich gemacht. Die Finanzierung weltweiter Klimaschutzmaßnahmen, ohne die das globale Umweltproblem nicht gelöst werden kann, wird von Teilen der neuen EU-Mitgliedstaaten abgelehnt, die sich an einer globalen Lastenteilung angesichts der eigenen wirtschaftlichen Unwägbarkeiten nicht beteiligen wollen. Der Reformvertrag von Lissabon hat das Klimaschutzziel nun ausdrücklich in Art. 191 I AEUV aufgenommen und wird den Emissionshandel weiter spürbar stärken. Das Emissionshandelssystem gerät durch die Kritik an der Effizienz der Handelsinstrumente

353 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. EU L 275/32.

354 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) vom 08.07.2004, BGBl. I, S. 1578.

355 Richtlinie 2004/101/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.10.2004 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgaszertifikaten in der Gemeinschaft im Sinne der projektbezogenen Mechanismen des Kyoto-Protokolls, ABl. EG L 338/18, Gesetz zur Einführung der projektbezogenen Mechanismen nach dem Protokoll von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen vom 11.12.1997, zur Umsetzung der Richtlinie 2004/191/EG und zur Änderung des Kraft-Wärme-Kopplungsgesetzes vom 22.09.2005, BGBl. I, S. 2826.

aber zunehmend unter Druck³⁵⁶. Ein Rückgang der Treibhausgasemissionen in allen 27 EU-Mitgliedstaaten ist zwar zu verzeichnen, aber die Emissionen im Verkehrssektor haben sich erhöht und einige Mitgliedstaaten haben ihre Klimaschutzziele deutlich verfehlt. Das Klimaschutzrecht wird in Zukunft für das europäische Umweltrecht eine entscheidende Entwicklungsperspektive sein, denn dieses Regelungsfeld stellt noch erhebliche Anforderungen und Aufgaben an die Union³⁵⁷.

9.6.3.5 Umweltplanung

Die Umweltplanung wird für die Union ein zunehmend bedeutsames Handlungsfeld, das durch wenige Rechtsakte konturiert wird, obwohl es eine europäische Kompetenz für die Planung nicht gibt. Gerade eine Umweltplanung ist für die Entwicklung von Umweltschutzaktivitäten von enormer Bedeutung, weil Nutzungsinteressen für lange Zeiträume durch Planung festgeschrieben werden. Speziell der enorme Boden- und Flächenverbrauch kann durch umweltschützende Planung beeinflusst werden.

Auf der Ebene der Gemeinschaft laufen diese Vorgänge eher unter dem Begriff Natur- und Artenschutz. Insbesondere zwei Richtlinien zum Natur- und Artenschutz haben hier eine enorme Bedeutung erlangt: Zum einen handelt es sich um die sog. Vogelschutzrichtlinie³⁵⁸, zum anderen um die sog. FFH-Richtlinie³⁵⁹. Zusammen mit der dazu ergangenen Rechtsprechung des EuGH³⁶⁰ bilden diese Richtlinien bereits die Ansätze zu einem europäischen Umweltplanungsrecht, das anspruchsvolle und grenzüberschreitende Vorhaben wie zum Beispiel das „natura 2000“ Programm verwirklichen kann. Gerade die FFH-Richtlinie stellt für das deutsche Planungsrecht eine erhebliche Herausforderung dar, die vielfach als planungsrechtliches Hindernis empfunden wird. Die Rechtsprechung kann hier mit einer Vielzahl von Entscheidungen aufwarten. Die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts

356 Vgl. Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, in: ZUR 2009, S. 461 m.w.N.

357 Vgl. z.B. Pegatzky/Nixdorf, Aktuelle Entwicklungen beim Emissionshandel für die Luftfahrt, in: NVwZ 2009, S. 1395 ff.

358 Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, RL 79/409/EWG v. 02.04.1979, ABIEG. L 103, zuletzt geänd. d. RL 91/244/EWG v. 06.03.1991, ABIEG L 115, 41.

359 Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, RL 92/43/EWG v. 21.05.1992, ABIEG L 206, 7 ff.

360 Vgl. z.B. die Basse Corbières Entscheidung des EuGH, Urt. v. 07.12.2000 Rs. C-374/98, in: ZUR 2001, S. 75 ff. oder die Entscheidung über die Severn-Mündung, EuGH, Urt. v. 07.11.2000 Rs. C-371/98, in ZUR 2001, S. 78, EuGH (Schottisches Moorschneehuhn), Urt. v. 13.06.2002 Rs. C-117/00, in NVwZ 2002, S. 1226 f.

„Westumfahrung Halle“³⁶¹ zur FFH-Richtlinie aus dem Jahre 2007 ist bereits ein Klassiker geworden. Die Europäisierung des nationalen Planungsrechts ist gerade im Raumplanungs- und Fachplanungsrecht deutlich. In Ermangelung eindeutiger Kompetenzen der Union für das Planungsrecht vollzieht sich dieser Wandel aber nicht planmäßig, sondern lückenhaft.

Eine weitere große Herausforderung stellt die sog. Plan-UVP dar, eine europäische Richtlinie, die konkret vielfältige Planungen in der Bundesrepublik beeinflusst³⁶². Diese europäische Umweltrichtlinie mit ihrem prozeduralen Charakter stellt für das komplexe deutsche Planungsrecht eine erhebliche Implementationsherausforderung dar.

Die Strategische Umweltprüfung (RL 2001/42/EG) datiert vom 27.06.2001 und musste bis zum Juli 2004 in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im Gegensatz zur ursprünglichen UVP, die sich auf bestimmte Projekte bezieht, verlangt die strategische Umweltprüfung die Einbeziehung aller Programme und Pläne, um so dem Gebot der Frühzeitigkeit gerecht zu werden. In Deutschland ist die Plan-UVP im Juni 2005 in Kraft getreten (§§ 14 ff. UVPG) und wirkt sich am stärksten in der Bauleitplanung (§ 2 BauGB) aus.

Nach § 2 IV UVPG stellt die strategische Umweltprüfung nun einen unselbständigen Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder zur Änderung von Plänen und Programmen dar.

Daneben wird das nationale Planungsrecht mittelbar beeinflusst, denn der Grundsatz der Nachhaltigkeit, der auf die Konferenz von Rio zurückzuführen ist, hat bereits in das derzeitige Bau- und Raumordnungsgesetz Einzug gehalten. Der Vertrag von Amsterdam hatte 1999 nochmals die Bedeutung des Nachhaltigkeitsgrundsatzes (Art. 2 EGV) hervorgehoben, so dass dieser gemeinschaftsrechtliche Grundsatz bereits jetzt im Planungsrecht seine Wirkung entfaltet und berücksichtigt werden muss³⁶³.

361 BVerwGE 128, 1; „Westumfahrung Halle“, dazu: Stier, Westumfahrung Halle: Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147 ff.

362 Richtlinie 2001/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABIEG Nr. L 197, v. 21.07.2001, S. 30. Vgl. dazu: Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 106 ff., Schmidt/Rütz/Bier, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht, in: DVBl. 2002, S. 357 ff.

363 Vgl. Jarass, Europäisierung des Planungsrechts, in: DVBl. 2000, S. 945 ff., Mitschang, Der Planungsgrundsatz der Nachhaltigkeit, in: DÖV 2000, S. 14 ff.

9.7 Durchsetzungsmechanismen des europäischen Rechts

9.7.1 Vorrang des europäischen Rechts

Die Umsetzung europäischen Umweltrechts wirkt häufig belastend für die Mitgliedstaaten, so dass die Frage auftaucht, in welcher Weise die Durchsetzung europäischen Rechts erfolgt. Gerade auch in Deutschland wird häufig die Bedeutung und Durchsetzungskraft europäischen Umweltrechts beispielsweise für den betrieblichen Umweltschutz unterschätzt. Hier hat inzwischen die europäische Rechtsgemeinschaft ein umfangreiches und wirksames Instrumentarium zur Durchsetzung von Rechtsakten entwickelt. Ohne im Einzelnen die komplexen Durchsetzungsmechanismen darzulegen, soll doch der rechtliche Rahmen kurz angesprochen werden. In erster Linie ist zu berücksichtigen, dass die Union kraft EG-Rechts und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einen absoluten Anwendungsvorrang vor nationalem Recht besitzt³⁶⁴. Das europäische Recht verdrängt dabei entgegenstehendes nationales Recht. Art. 23 GG bestätigt diesen Vorrang. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)³⁶⁵ akzeptiert inzwischen in seinen Entscheidungen diese Tatsache und der Europäische Gerichtshof (EuGH) ist danach auch der gesetzliche Richter i.S.d. Art. 101 I GG unseres Grundgesetzes. Damit geht sekundäres Gemeinschaftsrecht im Grundsatz selbst dem bundesdeutschen Verfassungsrecht vor³⁶⁶.

Zusätzlich gibt es nach Art. 291 AEUV und der Rechtsprechung des EuGH³⁶⁷ eine rechtliche Pflicht zur Gemeinschafts- und Vertragstreue: Danach dürfen europäische Rechtsakte nicht national konterkariert werden und es müssen alle geeigneten Maßnahmen zur Umsetzung europäischen Rechts ergriffen werden.

9.7.2 Direktwirkung von Richtlinien

Der Schwerpunkt europäischer Rechtsetzung im sekundären Gemeinschaftsrecht liegt sicherlich in der Verabschiedung von europäischen Umweltrichtlinien, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden

364 Zum Anwendungsvorrang, vgl. BVerfGE 75, 223, Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht 2006, S. 95. Der EuGH hat diesen Vorrang in ständiger Rechtsprechung verfestigt, vgl. z. B. EuGH (Costa/ENEL), Slg 1964, 1251.

365 BVerfGE 89, S. 155 ff. (Maastrichter Vertrag). Das Bundesverfassungsgericht behält sich die Prüfung vor, ob sich Rechtsakte der europäischen Gemeinschaft innerhalb der übertragenen Souveränitätsrechte bewegen, vgl. dazu: Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 28 ff.

366 Vgl. EuGH Simmenthal II, Slg 1978, S. 629, (Anwendungsvorrang des Europarechts).

367 EuGH, Slg. 1991, I - 5357 Francovich. Die Wechselseitigkeit dieser Verpflichtung war umstritten, vgl. BVerfGE 89, 155 ff. (S. 202) (Maastrichter Vertrag).

müssen. Diese Umweltrichtlinien gewähren aber den Mitgliedstaaten einen großen Spielraum zur inhaltlichen Gestaltung, hier besteht erfahrungsgemäß die Gefahr einer nicht angemessenen Umsetzung, die gerade im Bereich der häufig belastenden Umweltpolitik zu einem Problem geworden ist.

Das 6. Umweltaktionsprogramm der Gemeinschaft hat deshalb diesen Aspekt aufgegriffen, um so die Konsolidierung der gemeinschaftlichen Umweltpolitik weiter voran zu treiben. Um die Stringenz und Durchsetzungskraft des europäischen Rechts zu gewährleisten, hat der EuGH in ständiger Rechtsprechung Instrumente entwickelt, um die fristgerechte und korrekte Umsetzung von Umweltschutzrichtlinien zu erreichen. Soweit Umweltschutzrichtlinien nicht oder nicht fristgerecht umgesetzt werden, kann eine so genannte unmittelbare Wirkung eintreten³⁶⁸. Schrittweise wurde die unmittelbare Drittwirkung weiter ausgebaut: So wurden zum Beispiel in der berühmten Großkrotzenburg-Entscheidung³⁶⁹ Verwaltungsbehörden zur direkten Anwendung von Umweltschutzrichtlinien verpflichtet. Bei Vorliegen der folgenden – vom EuGH aufgestellten – Voraussetzungen kann es deshalb zu einer Direktwirkung kommen:

- Ablauf der Umsetzungsfrist
- Unbedingte und hinreichende Bestimmtheit der Verpflichtung
- Gewährung von Rechten für Einzelne (dieses Merkmal wird offenbar inzwischen vom EuGH aufgegeben)

Im Vorfeld der Richtlinienumsetzung besteht eine so genannte Vorwirkung der europäischen Richtlinien, d.h. die Mitgliedstaaten dürfen im Vorfeld die Wirkungen der Richtlinie nicht unterlaufen. Im Gefolge dieser Vorwirkungsrechtsprechung zieht inzwischen auch die Verwaltungsrechtsprechung nach und akzeptiert Vorwirkungen europäischer Umweltschutzrichtlinien³⁷⁰.

9.7.3 *Europarechtskonforme Auslegung*

Nach dem Grundsatz der europarechtskonformen oder spezieller der richtlinienkonformen Auslegung müssen die nationalen Gerichte in ihrem Tätigkeitsbereich das nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks

368 Vgl. Herrmann/Michl, Wirkung von EU-Richtlinien, in: JuS 2009, S. 1065 ff.

369 EuGH 1995, 2189= NuR 1996, S. 102 (Direktwirkung von Richtlinien).

370 Vgl. BVerwG, Urt. v. 27.01.2000, in: JA 2000, S. 762 ff. mit Anm. Hönig zu den Vorwirkungen von noch nicht vom Mitgliedstaat gemeldeten potenziellen Schutzgebieten. Dazu EuGH, Urt. v. 14.09.2006 (Vorwirkung im Planungsrecht), in: EuZW 2007, S. 61 ff.

europäischen Rechts auslegen³⁷¹. Damit soll die Übereinstimmung der nationalen Normen mit dem Europarecht erreicht werden. Der Schwerpunkt liegt dabei in der Auslegung von europäischen Richtlinien. Behörden sind danach verpflichtet gerade das nationale Recht richtlinienkonform auszulegen, um die Durchsetzung der Ziele der Richtlinie (effet utile) zu erreichen.

Einerseits soll so die Einheitlichkeit des europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten erreicht werden, andererseits begegnet diese Doktrin auch Bedenken, denn die richtlinienkonforme Auslegung führt zu einer Direktwirkung der Richtlinien, obwohl sie vielleicht noch nicht umgesetzt wurden. So werden eigentlich die Umsetzung in nationales Umweltrecht und damit der demokratische Willensbildungsprozess überflüssig.

9.7.4 *Rechtsschutzverfahren*

Einen geschlossenen Rechtsweg im Sinne eines Instanzenzuges nach bundesdeutschem Muster wird man beim EuGH vergeblich suchen³⁷², denn nach Art. 19 EUV müssen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe schaffen, um einen wirksamen Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen zu gewährleisten. In den nationalen Gerichts- und Prozessordnungen ist der EuGH noch nicht aufgenommen, obwohl er vom Bundesverfassungsgericht als der gesetzliche Richter i.S.v. Art. 101 GG anerkannt wird. Im Bereich des Individualrechtsschutzes ist nach meiner Ansicht noch nicht das mitgliedstaatliche Niveau erreicht³⁷³. Nicht zuletzt die Konferenz von Nizza hat versucht, das Rechtsschutzdefizit in der Gemeinschaft anzugehen. Der Lissabon Vertrag hat nach Art. 269 AEUV eine sog. Subsidiaritätsklage neu eingeführt. Festzustellen bleibt jedoch auch nach dem Reformvertrag, dass eine direkte europäische Bürgerklage nicht vorgesehen ist.

Das wichtigste Verfahren ist in diesem Zusammenhang das sogenannte Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV. Danach kann oder muss das jeweilige nationale Gericht den EuGH anrufen, um die Gültigkeit eines Gemeinschaftsrechtsakts zu überprüfen. Dieses Verfahren kommt insbesondere in der Bundesrepublik am häufigsten vor. Da das europäische Recht zahlrei-

371 St. Rspr. des EuGH, z. B. EuGH, Urt. v. 27.07.2000 – Rs. C-240/98 (Oceano Grupo), in: NJW 2000, S. 2571.

372 Vgl. aber das Protokoll über die Satzung des Gerichtshofs zum Vertrag von Nizza (ABIEG C 80/53 ff.), der im Februar 2003 in Kraft getreten ist und Art. 19 EUV.

373 Vgl. Böhm, Rechtsschutz im Europarecht, in: JA 2009, S. 679 ff., Jans/v.d.Heide, Lückenhafter Individualrechtsschutz im Europäischen Umweltrecht – Eine Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des EuGH, in: ZUR 2003, S. 390 ff., Röhl, Rechtsschutz gegen EG-Verordnungen, in: JURA 2003, S. 830 ff.

che – zum Teil ungeschriebene – Rechtssätze enthält, entsteht hier eine Gemengelage, die häufig eine Abstimmung mit dem europäischen Recht nahe legt. Die Rechtsauslegung des EuGH hat hier Vorrang vor den Gerichten der Mitgliedstaaten.

Neben dem Vorabentscheidungsverfahren ist noch die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 ff. AEUV für die europäischen Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung. Danach können natürliche und juristische Personen oder Verbände direkt die Nichtigkeitserklärung von Rechtsakten der Gemeinschaft fordern, die sie unmittelbar und individuell betreffen. Der EuGH weitet die ehemals restriktiven Rechtsschutzmöglichkeiten deutlich aus³⁷⁴. Der EuGH betont das Vorliegen eines vollständigen Rechtsschutzsystems. Auch Umweltschutzverbände können nach dieser neuen Rechtsprechung eine Ausweitung ihrer Klagemöglichkeiten erhoffen.

Nun hat sich die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 ff. AEUV zu einem markanten Diskussionsfeld entwickelt, das immer neue Nuancen aufweist.

Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist der Wortlaut des Art. 263 IV AEUV, der einem Einzelnen, der nicht Adressat einer Entscheidung ist, die Klagemöglichkeit nur dann einräumt, wenn ein Rechtsakt ihn unmittelbar und individuell betrifft.

Zwar ist der Zugang zu den Gerichten ein wesentlicher Bestandteil einer Rechtsgemeinschaft³⁷⁵, jedoch bedingt die völkerrechtliche Grundstruktur der Gemeinschaft erhebliche Unsicherheiten für Individualklagen im europäischen Umweltrecht³⁷⁶. Regelmäßig sind die Mitgliedstaaten die Adressaten, die direkt klagebefugt sind, aber Einzelpersonen sind nicht „unmittelbar und individuell“ betroffen.

Gerade das Merkmal der „individuellen Betroffenheit“ wurde in der Vergangenheit vom EuGH restriktiv im Sinne von bestimmten persönlichen Merkmalen ausgelegt. Die sogenannte Plaumann-Formel zur „unmittelbaren und individuellen Betroffenheit“ prägte in der Vergangenheit die Rechtsprechung des EuGH³⁷⁷. Es mussten stets besondere Umstände dargetan werden, um nach der Plau-

374 Vgl. EuGH, Urt. v. 03.05.2002, (Jégo-Quééré), in: ZUR 2002, S. 342 mit Anm. von Calliess/Lais.

375 So auch Art. 47 der am 7.12.2000 in Nizza proklamierten und im Vertrag von Lissabon aufgenommenen Charta der Grundrechte der Europäischen Union.

376 Vgl. Jans/v.d.Heide, Lückenhafter Individualrechtsschutz im Europäischen Umweltrecht – Eine Bestandsaufnahme der Rechtsprechung des EuGH, in: ZUR 2003, S. 390 ff.

377 Vgl. EuGH, Slg. 1963, S. 211 (238) Plaumann-Entscheidung.

man-Formel die individuelle Betroffenheit für eine Klagemöglichkeit zu belegen.

Der EuGH hat sich stets auf den Standpunkt gestellt, durch das Vorabentscheidungsverfahren sei für Individualklagen bereits bei den nationalen Gerichten eine effektive Rechtsschutzmöglichkeit gegeben. Inzwischen hatte bereits das Gericht erster Instanz in dem Verfahren *Jégo-Quéré & Cie*³⁷⁸ im Jahre 2002 die Plaumann – Formel aufgegeben und eine weite Auslegung des Art. 263 IV AEUV zugrunde gelegt, um den Anforderungen eines europäischen Rechtsschutzes gerecht zu werden. Diese andere Auslegung speziell der individuellen Betroffenheit hat dann allerdings der EuGH wieder in einer Entscheidung vom Juli 2002 verworfen³⁷⁹.

Die informelle Beschwerde an die Kommission ist in den letzten Jahren im Umweltrecht zu einem anerkannten Rechtsbehelf geworden, der gar nicht in den Verträgen vorgesehen ist. Danach können EU-Bürger und Bürgerinnen oder auch Organisationen sich direkt an die Kommission mit der Behauptung wenden, in einem Mitgliedstaat sei Gemeinschaftsrecht verletzt worden. Diese bislang faktische Existenz von ungeschriebenen Rechtsbehelfsmöglichkeiten ohne formelle Verankerung ist natürlich unzureichend, der Vertrag von Lissabon hat zwar ein Bürgerbegehren nach Art. 11 EUV eingerichtet, dieses ist aber auf eine Initiative der Kommission hin gerichtet. Bürgerinnen und Bürger werden deshalb auch in Zukunft zumeist über die nationalen Gerichte Rechtsschutz im Europarecht suchen müssen, direkte Klagemöglichkeiten eröffnen sich nur in Ausnahmefällen. Eine direkte europäische Bürgerklage steht noch aus.

9.7.5 *Staatshaftung*

Nicht zuletzt die Gefahr einer Haftung des Mitgliedstaats für die nicht rechtzeitige Umsetzung von Umweltrichtlinien bewirkt einen Druck zur Umsetzung von europäischen Richtlinien. Soweit EU-Bürgerinnen oder EU-Bürger aufgrund einer nicht umgesetzten oder nur unzureichend umgesetzten EU-Vorschrift einen Nachteil erleiden, kann diese Haftung des Mitgliedstaats in

378 EuG in EuZW 2002, S. 412 (415), vgl. Calliess/Lais, Anm. zu EuG, Urt. V. 3.5.2002 – Rs. T-177/01 – *Jégo-Quéré*, in: ZUR 2002, S. 342 ff.(344).

379 Vgl. EuGH, Urt. v. 25.7.2002 – Rs. C-50/00 *Unión de Pequeños Agricultores*, in: EWS 2002, S. 426 ff., dazu: Braun/Kettner, Die Absage des EuGH an eine richterrechtliche Reform des EG-Rechtsschutzsystems. „Plaumann“ auf immer und ewig?, in: DÖV 2003, S. 58 ff., Röhl, Rechtsschutz gegen EG-Verordnungen, in: JURA 2003, S. 830 ff.

Betracht kommen. Grundlegend ist hier die viel beachtete Francovich-Entscheidung des EuGH³⁸⁰.

9.8 Verhältnis des europäischen Umweltrechts zu den europäischen Grundfreiheiten

Das europäische Recht wird zentral durch die vorwiegend wirtschaftsrechtlichen Grundfreiheiten geprägt. Dabei handelt es sich um Grundsätze wie Warenverkehrsfreiheit oder Arbeitnehmerfreizügigkeit. Insbesondere die europäische Grundfreiheit der Warenverkehrsfreiheit (Art. 36 AEUV) kann durch Umweltschutzmassnahmen eingeschränkt werden. Darin kommt der ursprüngliche Konflikt zwischen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Zielsetzungen in der europäischen Gemeinschaft zum Ausdruck. Eingriffe in diese sehr fundamental eingeordnete Marktfreiheit sind nach Art. 36 AEUV nur in wenigen Fällen wie zum Beispiel bei einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit möglich. Nun lässt der EuGH Umweltschutzvorschriften als Beschränkung des freien Warenverkehrs unter bestimmten Voraussetzungen zu: Zum einen ist nach der EuGH „Cassis de Dijon“ Entscheidung³⁸¹ eine Einschränkung des freien Warenverkehrs bei zwingenden Erfordernissen möglich, zum anderen muss dabei das in allen Rechtsordnungen bekannte Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden³⁸². Hier gibt es also für Umweltvorschriften ein eher differenziertes System, um einer wirksamen Umweltpolitik zur Durchsetzung zu verhelfen.

Auch nationale Abweichungen von Unionsregelungen zum Schutze der Umwelt (nationale Alleingänge) sind in der europäischen Umweltpolitik weiterhin ermöglicht. Viele Spielräume bestehen schon bei der Umsetzung von europäischen Richtlinien, so konnten schon vorher Mitgliedstaaten nach den Blei-Richtlinien der EU einen geringeren Bleigehalt für Normalbenzin vorsehen.

9.9 Inhaltliche Schwerpunkte des europäischen Umweltrechts

Das europäische Umweltrecht zeigt im Gegensatz zum deutschen Umweltrecht eine andere inhaltliche Struktur. Das erklärt sich zum Teil aus der Ent-

380 EuGH (Francovich), in: NJW 1992, S. 165 ff.; EuGH (Brasserie du Pêcheur), Slg. 1996, S. 1029.

381 EuGH, „Cassis de Dijon“ 1979, 649 (662).

382 Vgl. zur Verhältnismäßigkeit die berühmte Entscheidung EuGH 1988, 4607 ff. "Dänische Pfandflaschen".

stehungsgeschichte der Union als „Wirtschaftsbündnis“, zum Teil aus der organisationsbedingten Struktur der Union, die vor Ort in den Mitgliedstaaten keine eigene Verwaltungsorganisation besitzt und deshalb auf die Umsetzung durch die Mitglieder angewiesen ist. Wirtschafts- und Vereinheitlichungsrelevante Bereiche wie Anlagenzulassung, Industrieemissionen, Stoffrecht etc. waren aber stets Bereiche, die von der Union reguliert wurden.

Diese inhaltliche Betrachtung zeigt, dass es in dem gemeinschaftlichen Umweltrecht medienübergreifende Handlungsfelder gibt, die in dieser Form im nationalen Recht nicht oder erst durch die europäische Gemeinschaft eingeführt sind. In diesem Sinne medienübergreifend ist zum einen der integrative Ansatz des europäischen Umweltrechts.

Bei aller inhaltlichen Unschärfe zeichnet sich der integrative Ansatz durch die Berücksichtigung der Wechselwirkungen aus. Dieser medienübergreifende oder integrative Ansatz ist ein Spezifikum des europäischen Rechts. Schon der Erwägungsgrund Nr. 8 der IVU-Richtlinie von 1996³⁸³ umschreibt recht deutlich das offizielle Ziel des integrativen Ansatzes: Das Ziel des integrierten Konzepts der Verminderung der Verschmutzung besteht darin, Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft soweit wie möglich zu vermeiden und, wo dies nicht möglich ist, zu vermindern, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen.

Stellvertretend kann hier auch die Umweltverträglichkeitsprüfung als frühes Instrument des integrativen Umweltschutzes genannt werden: Ein Instrument, bei dem gerade dieser integrative Charakter zu erheblichen, bis heute andauernden Umsetzungsschwierigkeiten geführt hat. Trotz der Erweiterung des eigentlich medienspezifischen Immissionsschutzrechts in Deutschland durch die UVP (vgl. die Schutzgüter des § 1 BImSchG: Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre etc.) blieb der Umsetzungsversuch halbherzig. Der integrative Ansatz wird jetzt aber noch zusätzlich durch die IVU-Richtlinie verstärkt werden, deren verspätete Umsetzung nicht zuletzt auf diese strukturellen Probleme zurückzuführen ist³⁸⁴.

Neben dem integrativen Ansatz ist es auch der Grundsatz der Nachhaltigkeit, der gleichsam als übergeordnetes Prinzip in allen Regelungsfeldern des europäischen Umweltrechts wieder auftaucht. Die Nachhaltigkeit ist als Rechts-

383 IVU-Richtlinie 96/11/EG des Rates vom 24.09.1996, ABIEG Nr. L 257/26.

384 Die IVU-Richtlinie wurde in der Bundesrepublik verspätet durch das Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz v. 27.07.2001, BGBl. I, S. 1950 ff. umgesetzt.

prinzip des europäischen Rechts nicht zu unterschätzen, das zeigt sich schon an ihrer hochrangigen Verankerung im Primärrecht der Union³⁸⁵. Bei aller Unklarheit über den Umfang und die Reichweite dieses Prinzips wird deutlich, dass in allen Bereichen ökologische, ökonomische und soziale Aspekte einer Maßnahme hinreichend bedacht werden sollen. Die Nachhaltigkeit als wichtiges umweltrechtliches Prinzip im primären Gemeinschaftsrecht erreicht mittlerweile die mitgliedstaatliche Ebene³⁸⁶ und bereitet erhebliche Umsetzungsprobleme. Klar ist, dass das Gebot der Nachhaltigkeit nicht allein mit Verweis auf Art. 20 a GG als integriert betrachtet werden kann, denn Nachhaltigkeit betrifft alle Politikfelder, Art. 20 a GG allerdings wird von anderen Verfassungsgütern, wie Art. 14 GG flankiert. Die Unbestimmtheit des Nachhaltigkeitsprinzips erschwert erheblich die Einarbeitung nachhaltiger Strategien in das deutsche Umweltrecht³⁸⁷.

Übergreifend ist im europäischen Umweltrecht auch das mittlerweile anerkannte Informationsprinzip³⁸⁸. Gegenstand europäischer Umweltpolitik war es stets, Umweltdaten grenzüberschreitend Bürgern und Bürgerinnen sowie Behörden bekannt zu machen. Traditionell stößt eine umweltbezogene Informationspolitik in Deutschland an Grenzen, die zum Beispiel im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) festgelegt werden³⁸⁹. Einerseits wird dieses Informationsprinzip durch das Umweltinformationsgesetz (UIG) vertreten, andererseits wird mittelbar der Informationsaspekt im europäischen Umweltrecht verstärkt, indem immer wieder in umzusetzenden Richtlinien Informationsrechte und -pflichten eingesetzt werden, die so nach einer Umsetzungsphase im nationalen Recht zu finden sind. Der Blick in das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht oder auch das UVPG bestätigt diese Hypothese. Im Gefolge der Aarhus-Konvention wird nun durch das europäische Recht der Rechtsschutz im Umweltrecht gestärkt, gleichsam eine Gegenreaktion auf die Rechtsschutzbeschränkungen durch Beschleunigungs- und Vereinfachungsnovellen der Vergangenheit.

Auch medien- oder bereichsspezifisch lassen sich im europäischen Umweltrecht Festlegungen darstellen:

385 Vgl. Art. 11 AEUV.

386 Vgl. z. B. BauGB, § 1 BBodSchG, § 5 IV Krw/AbfG.

387 Vgl. Reh binder, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2002, S. 657 ff.

388 Vgl. 9.6.3.3.

389 Vgl. § 29 VwVfG: Akteneinsicht nur für Beteiligte in einem Verwaltungsverfahren.

1. Das Medium Wasser wird durch eine Vielzahl europäischer Vorschriften geschützt. Die Union hat keine eindeutige Regelungskompetenz im Wasserrecht, deshalb stehen europäisches Wasserrecht und mitgliedstaatliches Wasserrecht nebeneinander. Neben den Aspekten des internationalen Gewässerschutzes gibt es drei bedeutende EU-Richtlinien: die Trinkwasserrichtlinie vom 03.11.1998³⁹⁰, die Grundwasserrichtlinie vom 17.12.1979³⁹¹ und die Gewässerverschmutzungsrichtlinie vom 04.05.1976³⁹². Die Gewässerverschmutzungsrichtlinie wurde schrittweise durch die Wasserrahmenrichtlinie ersetzt. Die Umsetzung durch das starre Zulassungswerk des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) a.Fass. verstieß gegen die europäische Forderung nach einem anspruchsvollen System von Umweltqualitätszielen, das gerade durch die jetzt anstehende Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRl) eindrucksvoll bestätigt wird³⁹³. Die Föderalismusreform hat hier im Jahre 2006 das Wasserrecht in die konkurrierende Gesetzgebung überführt, die zukünftige Entwicklung hängt also stark von dem Verhalten der Bundesländer ab. Der anspruchsvolle integrative Ansatz in der Wasserrahmenrichtlinie³⁹⁴ erfordert in Zukunft erhebliche gesetzgeberische Anstrengungen zur Umsetzung des europäischen Wasserschutzkonzepts. Im Gefolge des gescheiterten Umweltgesetzbuchs (UGB) tritt nun ein überarbeitetes Wasserrecht des Bundes in Kraft (2010), das auch den europäischen Anforderungen gerecht werden will³⁹⁵. Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts von 2009 will so auf Bundesebene für eine einheitliche Umsetzung des europäischen Wasserechts sorgen.
2. Das Medium Luft ist ähnlich umfangreich durch das europäische Immissionsschutzrecht geregelt. Da es sich hier auch um ein klassisches nationales Regelungsfeld handelt (Immissionsschutzrecht vertreten durch das

390 Richtlinie des Rates vom 3. November 1998 über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (98/83/EG), ABIEG L 330/32 v. 05.12.1998.

391 Richtlinie des Rates vom 17. Dezember 1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe (80/68/EWG), ABIEG L 20/43 v. 26.01.80.

392 Richtlinie betreffend die Verschmutzung infolge Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft RL 76/464/EWG v. 04.05.1976, ABIEG L 129, S. 53.

393 Vgl. Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABIEG L 327/1 ff.

394 So erfasst schon Art. 1 a der Wasserrahmenrichtlinie die "abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete im Hinblick auf deren Wasserhaushalt", also Landgebiete, die in der Bundesrepublik traditionell nicht durch das Wasserrecht erfasst werden.

395 Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts v. 31.07.2009, BGBl. I, S. 2585.

BImSchG), stößt die Umsetzung europäischen Umweltrechts auf Probleme. Neben zahlreichen Richtlinien zur Regelung von Luft und Lärm³⁹⁶ sind es die sog. IVU-Richtlinie (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung)³⁹⁷ und die UVP-Änderungsrichtlinie³⁹⁸, die starken Einfluss auf das deutsche Anlagenzulassungs- und damit Immissionschutzrecht nehmen. Durch den integrativen Ansatz, d.h. die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Hauptmedien Luft, Wasser und Boden und anderen Unvereinbarkeiten (vgl. z. B. den BAT-Standard (best available technique) anstelle des Stands der Technik im BImSchG), entstehen hier diffizile Umsetzungsfragen. Der Versuch der Umsetzung dieser zentralen Richtlinien in einem Umweltgesetzbuch (UGB-BT) ist 2009 gescheitert.

3. Das Gentechnikrecht ist im Gegensatz zu den klassischen medialen Ansätzen bei Wasser und Luft weniger von Anpassungsschwierigkeiten geprägt. Da die Gentechnik ein relativ neuer Wirtschaftszweig ist, gab es hier keine umfassenden nationalen Vorgaben, außer der umstrittenen Forderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen nach einem Gentechnikgesetz³⁹⁹. Das geltende Gentechnikgesetz⁴⁰⁰ ist deshalb stark durch europäisches Recht geprägt und hat auch keine „Berührungspunkte“ bei der Umsetzung europäischer Vorgaben. Aus dem europäischen Recht sind hier zwei Richtlinien aus dem Jahre 1990 zur Gentechnik richtungsweisend geworden: Zum einen die sog. Systemrichtlinie⁴⁰¹ und zum anderen die sog. Freisetzungsrictlinie⁴⁰²). Die Novel Food Verordnung von 1997⁴⁰³) hat im europäischen Gentechnikrecht ein neues Kapitel aufgeschlagen, da hier unmittelbar durch eine europäische Verordnung eine wirtschaftlich bedeutsame Technologie auf dem Markt

396 Vgl. nur dazu Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 700 ff.

397 IVU-Richtlinie 96/61/EG des Rates vom 24.09.1996 über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung, ABIEG Nr. L 257/26 v. 10.10.1996. Unter ihrer englischen Bezeichnung wird die Richtlinie auch als IPPC-Rl. für „integrated pollution prevention and control“ geführt.

398 UVP-Änderungsrichtlinie 97/11/EG des Rates vom 03.03.1997 zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEG Nr. L 73/5 v. 14.03.1997.

399 Vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 06.11.1989 (Gesetz für Gentechnik), in: JuS 1990, S. 88 ff.

400 Gesetz zur Regelung der Gentechnik (GenTG) i.d.Fass. v. 16.12.1993, BGBl. I, S. 2066.

401 Richtlinie des Rates vom 23. April 1990 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen (90/219/EWG), ABIEG L 117/1.

402 Richtlinie des Rates vom 23. April 1990 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (90/220/EWG), ABIEG L 117/15.

403 Novel Food Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, VO (EG) Nr. 258/97, ABIEG. L 43/1 v. 14.02.1997.

eingeführt wurde, deren rechtlicher Regelungsrahmen noch Lücken aufweist. Eine einheitliche europäische Linie ist allerdings in der europäischen Entscheidungsfindung zum Gentechnikrecht noch nicht zu erkennen.

4. Das Gefahrstoffrecht Deutschlands enthält als Kernstück das Chemikaliengesetz, das durch das europäische Recht stark stofforientiert ist, ein moderner Ansatz des Umweltrechts überhaupt⁴⁰⁴. Da die europäische Union bereits früh in zahlreichen Rechtsakten das Gefahrstoffrecht reglementiert hatte und der deutsche Rechtsbestand unsystematisch war, ist der Einfluss des europäischen Rechts überdeutlich⁴⁰⁵. Vergleichbar zum Gentechnikrecht ist im Gefahrstoffrecht ein bereits „europäisiertes“ nationales Rechtsformat vorhanden. Allerdings wird das bis zum Ende des Jahres 2006 geltende europäische Chemikalienrecht durch die neue europäische REACH-Verordnung⁴⁰⁶ vom Dezember 2006⁴⁰⁷ nun grundlegend geändert. Durch die REACH-Verordnung treten zahlreiche europäische Rechtsakte im Gefahrstoffrecht außer Kraft.

Die europäische REACH-Verordnung trat 2007 als europäische Verordnung in den Mitgliedstaaten stufenweise direkt in Kraft und nimmt die Chemieunternehmen und die Importeure in die Pflicht. Alle Unternehmen, die mehr als 1 Tonne einer Substanz pro Jahr produzieren oder importieren, müssen diese auf ihre Sicherheit hin registrieren lassen. Bis Ende 2010 soll die REACH-VO umgesetzt sein.

5. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw-/AbfG) der Bundesrepublik ist das Leitgesetz für die Behandlung der Endprodukte unserer Konsumgesellschaft, mithin ein Rechtsgebiet, das starke Bezüge zum europäischen Wirtschaftsrecht aufweist. Durch das Inkrafttreten des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes im Jahre 1996 ist zunächst der Anpassungsbedarf gedeckt worden. Der neue Abfallbegriff des Krw-/

404 Vgl. Schulte, Umweltrecht, 1999, S. 246 ff.

405 Vgl. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 308 ff., Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 246 ff.

406 REACH= Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals.

407 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396/1 v. 30.12.2006.

AbfG berücksichtigt formal die Anforderungen des europäischen Rechts, da das von der europäischen Kommission erstellte Abfallverzeichnis nun Gegenstand des Abfallbegriffs geworden ist. Aber Teile des wirtschaftlich relevanten nationalen Krw-/AbfG sind weiterhin in der Kritik der Gemeinschaft. Hier offenbart sich erneut der klassische Konflikt zwischen Ökologie und Ökonomie der europäischen Umweltpolitik. Allerdings hat nun der EuGH durch ein Urteil vom September 2004⁴⁰⁸ auch kontaminierten Boden als Abfall eingestuft, obwohl in Deutschland und in anderen europäischen Ländern nur bewegliche Sachen als Abfall deklariert werden. Dieses sog. Van-de-Walle Urteil des EuGH führt bei der Abgrenzung von Bodenschutz- und Abfallrecht bei der Behandlung von kontaminierten Böden zu erheblichen Rechtsunsicherheiten.

6. Das Klimaschutzrecht ist ein relativ neues Rechtsgebiet, das die Union vor große Herausforderungen stellt. Der Klimawandel ist ein globales Problem, das allein von der Union nicht gelöst werden kann. Als Rechtsgebiet ist es erst im Entstehen. Der Reformvertrag von Lissabon verankert durch Art. 191 I AEUV den Klimaschutz als Ziel im europäischen Primärrecht und trägt dadurch starke Impulse in das mitgliedstaatliche Recht hinein⁴⁰⁹. Da Deutschland ein eher medial ausgerichtetes Umweltrechtssystem besitzt, ist der Klimaschutz hier eine besondere Herausforderung für das Rechtssystem, denn nur bestimmte klimarelevante Gase (sog. Treibhausgase) auf globaler Ebene gilt es hier zu reduzieren, eine Zielvorgabe, die allein mit dem Immissionschutzrecht nicht zu erreichen ist⁴¹⁰. Die massiven Emissionsreduzierungen im Bereich Kohlendioxid, zu denen sich Deutschland international verpflichtet hat, erzwingen eine juristische Klimaschutzstrategie, die auch europäische Vorgaben berücksichtigt. Im Bereich des Klimaschutzes initialisiert das europäische und das internationale Recht auf der nationalen Ebene ein völlig neues Rechtsgebiet⁴¹¹.

408 EuGH, Urt. v. 07.09.2004 – Rs. C-1/03 (van de Walle), dazu: Bickel, Die schädliche Bodenverunreinigung als Abfall, in: DÖV 2005, S. 994.

409 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 258 ff., Jans/Vedder, European Environmental Law, 2008, S. 384 ff., Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, 2009, Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, in: ZUR 2009, S. 461, Winkler, M., Klimaschutzrecht, 2005.

410 Vgl. Koch, Klimaschutz im deutschen Anlagenrecht: völkerrechtlicher Rahmen, europarechtliche Vorgaben, innerstaatlicher Anpassungsbedarf, in: NuR 1999, S. 1 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 805 ff.

411 Zum Klimaschutz, vgl. auch 5.3.6.

10 Umweltvölkerrecht

10.1 Gegenstand des Umweltvölkerrechts

Das Umweltvölkerrecht hat in den letzten Jahrzehnten als eigenständiges Rechtsgebiet erhebliche Beachtung gewonnen. Traditionell steht internationales Recht eher im Zusammenhang mit politischen Fragestellungen zwischen den Staaten der Welt. Angesichts grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen sind mittlerweile aber Bestrebungen zu einem auch völkerrechtlichen Schutz der Umwelt zu erkennen. Weltweite Umweltveränderungen führen die Notwendigkeit eines grenzüberschreitenden Umweltregimes vor Augen. Die Ozonproblematik, die durch die Industrieemissionen über der Antarktis zu dem berüchtigten Ozonloch führte, zeigt, dass bestimmte Umweltprobleme nicht mehr regional oder europaweit gelöst werden können. Der Schutz des Klimas wird seit Jahren als anspruchsvolle völkerrechtliche Aufgabe verstanden, die für ein Umweltvölkerrecht systembildend wirkt⁴¹². Die Klimakonferenz von Kopenhagen im Dezember 2009 ist völkerrechtlich der Versuch, den Klimawandel durch umweltvölkerrechtliches Handeln zu beeinflussen; die Kopenhagener Vereinbarung als Absichtserklärung ohne Pflichten zeigt aber die völkerrechtliche Blockadehaltung vieler Länder bei der Abwägung von ökonomischen und ökologischen Zielsetzungen. Ein völkerrechtlicher Gipfel mit über 190 Ländern mit entsprechenden Separatinteressen zeigt die geringe Problemlösungseignung.

Die staatsfreie Hohe See leidet besonders unter der Meeresverschmutzung, die durch neue und riskantere Technologien in Transport und Fördertechnik verursacht wird. Hier ist eindeutig das Völkerrecht gefordert, das insbesondere durch meeresrechtliche Abkommen den sog. marinen Umweltschutz vorangetrieben hat⁴¹³. Hier sind auch erste Ansätze zu einem vertraglichen internationalen Schutz des Meeres als Grundlage eines Umweltvölkerrechts

412 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 405 ff. (Klimaschutzrecht), Scheyli, Der Schutz des Klimas als Prüfstein völkerrechtlicher Konstitutionalisierung?, in: Archiv des Völkerrechts 2002, S. 273 ff.

413 Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1982 (SRÜ, BGBl. II 1994, S. 1798) ist eines der bedeutendsten Vertragswerke zum Meeresvölkerrecht, das dazu geführt hat, dass inzwischen in Hamburg der Internationale Seegerichtshof beheimatet ist, vgl. dazu: v. Brevem/Carlowitz, Die erste Hauptsacheentscheidung des Internationalen Seegerichtshofs, in: RIW 1999, S. 856 ff. Allg.: Bothe, Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 51 ff.

zu erkennen. Diese globale Dimension des Völkerrechts zeigt sich seit den 70-er Jahren des letzten Jahrhunderts, bis dahin standen bilaterale Vereinbarungen oder Konflikte zwischen Staaten im Vordergrund, die auch Umweltaspekte zum Gegenstand haben konnten⁴¹⁴. Das neuerdings so genannte Umweltvölkerrecht⁴¹⁵ ist dabei nur ein Teilgebiet des allgemeinen Völkerrechts und folgt damit seinen Regeln.

Unter Völkerrecht versteht man allgemein die Summe der Rechtsregeln, die die Beziehungen von Völkerrechtssubjekten zu- und untereinander regeln.

Da das Völkerrecht die Beziehungen von Staaten untereinander und zwischen internationalen Organisationen regelt, kann die einzelne Bürgerin oder der einzelne Bürger direkt aus dem Völkerrecht regelmäßig keine subjektiven Rechtspositionen ableiten, aber auch nicht verpflichtet werden. Das Umweltvölkerrecht umfasst deshalb die völkerrechtlichen Regelungen zwischen Völkerrechtssubjekten, die den Schutz der Umwelt bezwecken.

Zu diesen Völkerrechtssubjekten zählen in erster Linie natürlich die Staaten, aber auch internationale Organisationen wie z. B. die Vereinten Nationen (UNO), die Europäische Union⁴¹⁶ oder die UNEP (United Nations Environment Programme) in Nairobi⁴¹⁷. Gerade der Umweltschutz obliegt häufig besonderen Organisationen, die unabhängig von nationalen Einzelinteressen handeln können. So ist der Klimarat IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) eine Sachverständigenorganisation von UNEP und WMO, die Informationen über den Klimawandel zusammenstellt und beurteilt. Immer bedeutungsvoller werden Nichtregierungsorganisationen (NGO's), die keine

414 So zum Beispiel der bekannte Trail-Smelter-Fall (RIAA XII 1950, S. 281) zwischen Kanada und den USA, der stets als früher umweltrechtlicher Konflikt des Völkerrechts geführt wird. Aus dem Trail-Smelter-Fall wird die allgemeine - inzwischen völkergewohnheitsrechtliche - Pflicht zur nachbarlichen Rücksichtnahme abgeleitet.

415 Zur Einführung: Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, Birmie/Boyle/Redgwell, International Law and the Environment, 2009, Bothe, Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 51 ff., Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 1 ff., Epiney, „Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2007, S. 31 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 152 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 628 ff.

416 Vgl. Jans/Vedder, Europäisches Umweltrecht, 2008, S. 58 ff.

417 Die UNEP (United Nations Environment Programme) bietet im Internet einen Zugang zu ihren Aktivitäten unter www.unep.org.

Völkerrechtssubjekte sind und über die Öffentlichkeit und die Medien einen nicht unbeträchtlichen Einfluss international ausüben können⁴¹⁸.

Allerdings darf der internationale Umweltschutz nicht überschätzt werden⁴¹⁹. Zwar ist die Vorstellung eines „Weltregimes“ zum Umweltschutz auf den ersten Blick sehr verlockend, aus vielerlei Gründen kann dies aber kaum verwirklicht werden. Die bisherigen Erfahrungen mit dem allgemeinen Völkerrecht sind sehr ernüchternd, insbesondere was die Erfahrungen mit dem „kriegsverhindernden“ Völkerrecht betrifft. Da es keine allgemeine Gerichtsbarkeit gibt, kann sich die Völkergemeinschaft nur vereinzelt schwerster Straftaten annehmen, wie mit den Gerichtsbarkeiten für das ehemalige Jugoslawien und für Ruanda. Eine wesentliche juristische Hürde ist sicherlich die Durchsetzungsschwäche des internationalen Rechts. Die internationale Gerichtsbarkeit ist nur wenig ausgeprägt⁴²⁰ und kann nicht in dem uns bekannten Sinne vollstreckt werden. Zu einem Internationalen Gerichtshof können zum Beispiel nur Beteiligte kommen, die sich auch dieser Gerichtsbarkeit unterwerfen. Hier spielen politische Entscheidungen in den Einzelstaaten und Gremien eine wesentliche Rolle.



Bild 11: Internationaler Seegerichtshof, Am Internationalen Seegerichtshof, Hamburg

418 Vgl. Kloepfer, *Umweltrecht*, 2004, S. 633 ff., Fuhrmann, *Subjekte des Völkerrechts im Wandel der Zeit – vom klassischen zum atypischen Völkerrechtssubjekt*, in: *VR* 2007, S. 145 ff.

419 Vgl. Stede, *Grenzüberschreitendes Umweltrecht: Warum die natürlichen Lebensgrundlagen weiter zerstört werden, obwohl jeder Umweltschutz für nötig hält*, in: *KJ* 1999, S. 456 ff.

420 Zur Geschichte des Haager Schiedshof, vgl. Quidde, *Gründung des Haager Schiedshofs vor hundert Jahren*, in: *DÖV* 2000, S. 112 f.

Eine internationale ökologische Intervention im Völkerrecht erscheint daher nicht sehr nahe liegend⁴²¹. Die Verteilung und die Erhaltung von Ressourcen zur wirtschaftlichen Nutzung stand bislang im Völkerrecht im Vordergrund, eine Ausrichtung, die nicht innerhalb weniger Jahre wieder revidiert werden kann. Eine zentrale Kategorie im Völkerrecht ist dabei der Grundsatz der nationalen Souveränität, der es häufig verhindert, dass der Schutz von Umweltgütern wirksam werden kann oder auf internationalem Weg durchgesetzt werden kann.

10.2 Rechtsquellen des Völkerrechts

Die Quellen des Völkerrechts sind aufgezählt in Art. 38 des Statuts des IGH⁴²² (Internationaler Gerichtshof in Den Haag).

Der Internationale Gerichtshof (IGH) trat erstmals 1946 zusammen und löste die Gerichtsbarkeit des Völkerbunds ab. Das IGH-Statut als Bestandteil der UN-Charta wurde von fast allen Staaten der Welt ratifiziert, trotzdem ist der IGH nicht automatisch in Streitigkeiten zuständig, sondern die streitenden Parteien müssen sich erst der Gerichtsbarkeit unterwerfen.

Sie unterscheiden sich erheblich von den nationalen Rechtsquellen. Der Grund liegt in der Struktur des Völkerrechts, das nicht auf eine parlamentarische Legitimation zurückblicken kann, sondern durch Vereinbarungen zwischen den Völkerrechtssubjekten geschaffen werden muss. Es gibt hier keine allgemein anerkannte Rechtssetzungsinanz, sondern das Völkerrecht wird von der in weiten Teilen der Welt akzeptierten Vorstellung von vertraglichen Bindungen beherrscht, die zu einer Vielzahl von bi- oder multilateralen Verträgen zwischen den Staaten geführt hat. Da das Umweltvölkerrecht ein Teilgebiet des allgemeinen Völkerrechts darstellt, folgt hier der internationale Umweltschutz den allgemeinen Regeln.

Art. 38 IGH Statut zählt als Rechtsquellen völkerrechtliche Verträge, Völkergewohnheitsrecht und allgemeine Rechtsgrundsätze auf; darüber hinaus haben richterliche Entscheidungen und Lehrmeinungen als Hilfsquellen Bedeutung.

Völkerrechtliche Verträge sind die wichtigste Rechtsquelle zum Umweltvölkerrecht, da sich durch sie Staaten zum Beispiel bi- oder multilateral zur

421 Vgl. Reimann, Ökologische Intervention im internationalen Recht, in: Natur und Recht 1997, S. 16 ff., Winkler, Ökologische Intervention im internationalen Recht?, in: Natur und Recht 1995, S. 57 ff.

422 Statut des Internationalen Gerichtshofs, abgedruckt in: BGBl. II 1973, S. 505 ff.

Verringerung von Umweltbeeinträchtigungen verpflichten können. Völkerrechtliche Verträge entsprechen damit in ihrer Wertigkeit der nationalen Gesetzgebung und treten in Kraft, soweit sie von den entsprechend autorisierten Vertretern eines Landes unterzeichnet worden sind.

Nach Art. 59 II GG muss in der Bundesrepublik Völkervertragsrecht durch ein Zustimmungsgesetz in nationales Recht umgesetzt werden oder durch die europäische Union in Kraft gesetzt werden. Ein wichtiger, ursprünglich völkerrechtlicher Vertrag, ist zum Beispiel das Washingtoner Artenschutzabkommen, das durch eine sog. EG-Entscheidung für die Mitgliedstaaten verbindlich wurde oder das 1994 in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ)⁴²³. Konventionen sind ein Unterfall von völkerrechtlichen Verträgen und häufig von einer Vielzahl von Staaten und Organisationen unterzeichnet⁴²⁴.

Völkergewohnheitsrecht entsteht durch allgemeine Staatenpraxis und längere Übung. Die Kriterien der allgemein als bindend anerkannten Staatenpraxis und der längeren Übung sind damit konstitutiv für Völkergewohnheitsrecht. Nach der Verfassung erfolgt die Geltung des Völkergewohnheitsrechts in der Bundesrepublik nach Art. 25 GG, denn im Gegensatz zu Völkervertragsrecht kann es ja mangels Schriftlichkeit nicht als Gesetz verabschiedet werden. Danach kann Völkergewohnheitsrecht unter Umständen auch für Bürgerinnen und Bürger unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugen, obwohl es nicht kodifiziert ist. Damit ist das Völkergewohnheitsrecht eine weitere unabhängige Rechtsquelle.

Art. 25 GG bewirkt die unmittelbare Geltung von "allgemeinen Regeln des Völkerrechts", daher ist Völkergewohnheitsrecht in der Bundesrepublik (Völkerrechtsfreundlichkeit des GG) bundesdeutschen Gesetzen gegenüber vorrangig oder bei der Auslegung zu berücksichtigen, aber nicht gegenüber der Verfassung. Vorbild des Art. 25 GG ist dabei der angelsächsische Rechtskreis. Die Geltung für die Bundesbürger ist differenziert zu beantworten und gilt nur insoweit, als das Völkerrecht individuelle Rechte und Pflichten vorschreibt.

Das Völkergewohnheitsrecht bildet neben den völkerrechtlichen Verträgen eine wichtige Rechtsquelle des Umweltvölkerrechts. Das Völkervertrags-

423 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982, BGBl. II 1994, S. 1798 ff.

424 Vgl. im Umweltvölkerrecht z.B. die Klimakonvention, Rahmenübereinkommen über Klimaveränderungen vom 09.05.1992, BGBl. II 1993, S. 1783.

recht verdrängt aber zunehmend das Völkergewohnheitsrecht. Beispiele für Völkergewohnheitsrecht sind das Rücksichtnahmegebot, das erhebliche grenzüberschreitende Umweltbelastungen verbietet oder das Gebot der fairen und gerechten Aufteilung gemeinsamer Ressourcen (equitable utilization). Im Gegensatz zum *ius cogens*, den zwingenden Normen des allgemeinen Völkerrechts, sind diese Grundsätze bislang noch nicht zu unbedingt zu beachtenden Normen erstarkt⁴²⁵.

Neben dem Völkergewohnheitsrecht stehen noch sog. allgemeine Rechtsgrundsätze⁴²⁶. Allgemeine Rechtsgrundsätze zeichnen sich dadurch aus, dass sie in den nationalen Rechtsordnungen zwar anerkannt sind, aber noch nicht Gegenstand von Völkervertrags- oder Völkergewohnheitsrecht geworden sind. In der Regel handelt es sich um Rechtsprinzipien, die allerdings nicht als umweltspezifisch zu bezeichnen sind. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip zum Beispiel ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der auch in der deutschen Rechtsordnung anerkannt ist und sich zum Beispiel bei völkerrechtlichen Auseinandersetzungen im Umweltrecht auswirken kann⁴²⁷. Ob diese allgemeinen Rechtsgrundsätze von Art. 25 GG erfasst werden, bleibt umstritten.

Von Völkergewohnheitsrecht oder allgemeinen Rechtsgrundsätzen ist noch das sog. Soft Law zu unterscheiden, denn es besteht aus zunächst unverbindlichen Verhaltensregeln wie Empfehlungen, Beschlüssen, Deklarationen und Resolutionen, die jedoch eine gewisse Bedeutung haben, im eigentlichen Sinne aber keine Rechtsquelle sind. Im Umweltrecht hat zum Beispiel die sog. Rio-Deklaration von 1992 bis heute eine Bedeutung erlangt, die vielleicht mehr als ein völkerrechtlicher Vertrag wiegt. Der dort verankerte Grundsatz des „sustainable development“ taucht zum Beispiel im europäischen Primärrecht wieder als grundlegendes Prinzip der Umweltpolitik in der Union auf (Art. 11 AEUV) und sickert so mittlerweile in das nationale Verwaltungs- und Umweltrecht ein (vgl. § 1 BauGB). Soft Law kann so unter Umständen wirkungsvoller als Vertragsrecht sein.

425 Str., vgl. m.w.N. Beyerlin, *Umweltvölkerrecht*, 2000, S. 62.

426 Vgl. Beyerlin, *Umweltvölkerrecht*, 2000, S. 61.

427 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat in der Bundesrepublik Verfassungsrang und ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und ist deshalb speziell im Umweltverwaltungsrecht zu beachten.

10.3 Entwicklung des Umweltvölkerrechts

Allgemein wird die Entwicklung des Umweltvölkerrechts⁴²⁸ in mehrere Phasen geteilt:

- Bis zur Stockholmer UN-Umweltkonferenz von 1972 spielte der Umweltschutz im Völkerrecht keine besondere Rolle, sondern bei Vereinbarungen über natürliche Ressourcen stand die Frage der gerechten Ressourcenverteilung im Vordergrund. Die Erklärung von Stockholm betonte in mehreren Prinzipien die Bedeutung des Völkerrechts für einen effektiven und grenzüberschreitenden Umweltschutz.
- Bis zur Konferenz von Rio im Jahre 1992 ist ein Zeitraum von 20 Jahren erkennbar, in dem die Begrenztheit der natürlichen Ressourcen international zu einem Umdenken führte, das in völkerrechtlichen Vereinbarungen in einer umwelt- und ressourcenschonenderen Nutzung der Natur münden sollte. Insbesondere die Brundtland-Kommission der Vereinten Nationen hat den Begriff der Nachhaltigkeit erfolgreich in den internationalen Umweltschutz eingebracht.
- Die Konferenz von Rio im Jahre 1992 und die Nachfolgekonferenzen haben zu einem Vertragswerk geführt, das im Gegensatz zu früheren Zeiten nun strukturelle Ansätze für ein Umweltvölkerrecht enthielt (Rio-Deklaration zur Nachhaltigkeit, Agenda 21, Klimakonvention etc.). In Folgekonferenzen wurden die Ziele der Rio-Konferenz weitergeführt, insbesondere hervorzuheben ist die Weiterentwicklung der Klimakonvention von Rio, die 1997 in Kyoto zu einem rechtsverbindlichen Klimaprotokoll führte. 1998 haben die EU-Umweltminister für die EU-Staaten Quoten für den Kohlendioxidausstoß festgelegt und US-Präsident Clinton hat das Klimaprotokoll von Kyoto unterzeichnet.
- 2002 fand 10 Jahre nach der Rio-Konferenz der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg statt. Der Gipfel stellte umweltpolitisch einen Wendepunkt dar, denn viele Ziele wurden nicht mehr verbindlich verhandelt.
- Die Aarhus-Konvention fand 1998 in Dänemark im Zuge einer UN/ECE Zusammenarbeit statt. Bemerkenswert ist der völkerrechtliche Ansatz zu einer Veränderung des Verhältnisses von Staaten zu ihren Bürgern. „En-

428 Vgl. m.w.N. Bothe, Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 51 ff.

vironmental Governance“ wurde damit zu einem völkerrechtlichen Thema. Die Konvention selbst trat international erst im Jahre 2001 in Kraft⁴²⁹ und war mit drei Säulen ausgestattet. Bürgerinnen und Bürgern sollte der Zugang zu Umweltinformationen erleichtert werden, sie sollten einfacher in Umweltangelegenheiten Zugang zu den Gerichten erhalten und verstärkt an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren beteiligt werden. Durch die europäische Richtlinie 2003/35/EG⁴³⁰ wurden die Vorgaben des Aarhus-Abkommens in die europäische Rechtsgemeinschaft transferiert und in Deutschland dann im Jahre 2006⁴³¹ umgesetzt. Die Konvention kommt zum Beispiel im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zur Geltung.

- Die Kopenhagener Klimakonferenz fand im Dezember 2009 in Dänemark statt und befasste sich mit der Bekämpfung des weltweiten Klimawandels. Die Mitigation von Treibhausgasemissionen und die Adaption sollten das Ziel der Verhandlungen sein, die dahinter stehenden Konflikte zwischen den Industrienationen und Entwicklungsländern wurden aber nicht angestrebt. In der Folge bliebe der Klimagipfel 2009 ohne völkerrechtlich verbindliche Abkommen zur Reduktion der Treibhausgase.

An diesen Entwicklungsstufen wird deutlich, dass langsam im Umweltvölkerrecht eine Entwicklung statt findet, die über einen bloßen nationalen Souveränitäts- und Interessenausgleich hinausgeht. Bedrohungen wie Tankerunfälle oder Ozonschwund⁴³² und Klimaveränderungen berühren Interessen aller Völkerrechtssubjekte und können nur durch die Völkergemeinschaft wirksam geregelt werden. Allerdings ist die Regulierung dieser globalen Umweltbedrohungen nur durch erhebliche finanzielle Belastungen nationaler Haushalte aufzufangen; angesichts der sehr unterschiedlichen ökonomischen Möglichkeiten der einzelnen Nationalstaaten wird aber eine völkerrechtliche Lösung nur schwer zu verwirklichen sein. Die Verwirklichung der Agenda 21 von Rio aus dem Jahre 1992 ist immer noch in Arbeit und zeigt die im Umweltvölkerrecht üblichen Umsetzungszeiträume.

429 Aarhus Konvention, ILM 38 (1999), S. 517 ff., Beilage III, NVwZ 2001 (dt).

430 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl. EU Nr. L 156, S. 17.

431 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) vom 7. Dezember 2006, BGBl. I, S. 2816.

432 Vgl. <http://ozonewatch.gsfc.nasa.gov>

10.4 Ausprägungen eines Umweltvölkerrechts

Da das Umweltvölkerrecht den Regeln des allgemeinen Völkerrechts folgt, ist zu fragen, in welcher Weise sich ein Umweltschutzregime gebildet hat, das die politischen Ziele umsetzen wird. Bemerkenswert ist bereits das Fehlen einer allgemeinen Gerichtsbarkeit oder entsprechender Vollzugsinstanzen. Daraus resultieren andere Durchsetzungsmechanismen und Instrumente zur Erreichung umweltpolitischer Ziele. Gerade in den 90-er Jahren haben der Zeit entsprechend ökonomische Instrumente die Debatte beherrscht⁴³³. Es stellt sich aber die Frage nach dem Kernbestand eines materiellen Umweltvölkerrechts.

Für den Umweltschutz durch Völkervertragsrecht gibt es zunächst eine Reihe von völkerrechtlichen Verträgen, die konkret oder mittelbar Umweltschutz, Klimaschutz oder Artenschutz zum Gegenstand haben. Vergleichbar zum nationalen Umweltrecht besteht allerdings kein geschlossenes System von völkervertraglichen Regelungen zum Umweltschutz. Die Situation ist sehr unübersichtlich und die Vereinten Nationen konnten ebenfalls keine strukturelle Verstärkung des globalen Umweltschutzes erreichen. Eine einheitliche Kodifikation oder eine multilaterale Konvention zum globalen Umweltschutz erscheint derzeit nur wenig wahrscheinlich. Schwerpunkte des vertraglichen Schutzes lassen sich zum Schutz der Atmosphäre und des Klimas und im Bereich des Meeresschutzes erkennen.

Der Umweltschutz durch Völkergewohnheitsrecht ist dagegen nicht so eindeutig, da hier eine vertragliche Übereinkunft durch eine lang andauernde Übung und Konsens ersetzt wird. Der Blick auf die Akteure und die Handlungsformen zeigt einen starken Vorrang von kooperativen Steuerungsmodellen, da das Umweltvölkerrecht im Wesentlichen auf dem völkerrechtlichen Nachbarrecht beruht, das eine in seiner umweltbezogenen Ausprägung grenzüberschreitende Umweltschädigung verbietet. Hier lässt sich aus völkergewohnheitsrechtlichen Grundsätzen eine Pflicht zur Rücksichtnahme erkennen, die konkret in Schadensersatz- oder Handlungs- und Unterlassungspflichten münden kann. Dieses völkerrechtliche Rücksichtnahmegebot und Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen (no-harm-rule)⁴³⁴ findet sich schon in Grundsatz 21 der Abschlusskonferenz der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 und setzt insoweit den berühmten Trail-Smelter-

433 Vgl. die starke Ausrichtung auf ökonomische Instrumente durch das Kyoto-Protokoll von 1997, das, neben anderen Instrumenten, den Emissionshandel propagiert.

434 Ob aus der no-harm-rule ein Verbot von ultra-hazardous activities folgt, wird allerdings bestritten.

Fall fort. Dieses umweltrechtliche Schädigungsverbot ist mittlerweile in Schiedssprüchen weltweit anerkannt und kommt auch in neueren völkerrechtlichen Verträgen zum Ausdruck⁴³⁵.

Komplementär dazu ergibt sich eine Einschränkung der staatlichen Souveränität, ein im Völkerrecht außerordentlich bedeutsamer Vorgang, der gerade für die letzten Jahrzehnte von erheblicher Bedeutung war. Die Durchsetzungsschwäche des Völkerrechts gibt allerdings Anlass, vor übertriebenen Hoffnungen zu warnen, zu Recht weist Kloepfer⁴³⁶ auf den Tschernobyl-Unfall hin, der bis heute trotz massivster europaweiter Umweltfolgen keine völkerrechtlichen Konsequenzen gezeigt hat. Einige völkergewohnheitsrechtliche Grundsätze haben dennoch allgemeine Anerkennung gewonnen:

Völkergewohnheitsrechtlich gebietet das Recht auf gerechte und angemessene Nutzung gemeinschaftlich genutzter Ressourcen (*equitable utilization of shared natural resources*) zum Beispiel bei gemeinschaftlich genutzten Gewässern eine gerechte Nutzungsaufteilung.

Politisch sehr umstritten ist der Grundsatz der gemeinsamen, aber unterschiedlichen Verantwortlichkeit (*common but differentiated responsibility*) für Umweltbeeinträchtigungen und ihre Beseitigung. Eine differenzierte Finanzierungsverantwortlichkeit bei der Eindämmung globaler Umweltschäden stößt natürlich auf erhebliche Probleme. Der Nord-Süd-Gegensatz birgt für eine globale Umweltschutzpolitik eine Fülle von ungelösten Fragen.

Auch bei anderen umweltbezogenen Grundsätzen (z. B. *sustainable development*, *intergenerational responsibility* etc.) ist es fraglich, ob sie bereits den Charakter von Völkergewohnheitsrecht erworben haben, hier scheint Vorsicht in der Beurteilung dieser Frage angebracht zu sein⁴³⁷.

Völkergewohnheitsrechtlich sind ebenfalls bestimmte Verfahrenspflichten wie Informations- und Konsultationspflichten anerkannt.

435 Vgl. Art. 192 des SRÜ von 1982: "Die Staaten sind verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren".

436 Vgl. Kloepfer, *Umweltrecht*, 2004, S. 655.

437 Vgl. Beyerlin, *Umweltvölkerrecht*, 2000, S. 59.

10.5 Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Neuerdings wird zunehmend die Europäische Menschenrechtskonvention⁴³⁸ für den internationalen Umweltschutz nutzbar gemacht.

Die EMRK (Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950) ist ein völkerrechtlicher Vertrag, der nicht direkt zum europäischen Recht gehört. Seit November 1998 kann der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) in Straßburg⁴³⁹ unmittelbar angerufen werden. Erst seit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahre 2009 ist die europäische Union Mitglied des Vertrages geworden.

Da sich nach Art. 34 EMRK jede natürliche Person wegen Verletzung ihrer in der Konvention gewährleisteten Rechte nunmehr an den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof wenden kann⁴⁴⁰, erlebt die Europäische Menschenrechtskonvention in den letzten Jahren einen erheblichen Bedeutungszuwachs. Die in ihr gewährleisteten Menschenrechte haben einen weiten Zugschnitt und können auch die Umwelt des Menschen als Teil seiner Privatsphäre schützen. Daher steigt in letzter Zeit das Interesse an der EMRK als Instrument des Umweltvölkerrechts⁴⁴¹.

In Deutschland hatte die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten den Rang eines einfachen Gesetzes. Da die grundrechtlichen Gewährleistungen weitgehend den Gewährleistungen des Grundgesetzes entsprachen und das Bundesverfassungsgericht eine Auslegung von Gesetzen unter Berücksichtigung der EMRK verlangte, war die Konvention doch von erheblicher Bedeutung. Durch den Beitritt der europäischen Union zur Konvention ist hier eine veränderte Lage eingetreten und die Konvention wird nun verstärkt über die europäische Rechtsordnung in den Mitgliedstaaten integriert.

438 Europäische Menschenrechtskonvention v. 04.11.1950, BGBl. II, 1952, S. 686 ff.

439 Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (European Court of Human Rights) bietet im Internet einen schnellen Zugang zu seinen Aktivitäten unter www.echr.coe.int.

440 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 215.

441 Vgl. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 300 ff., Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 7 f., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 188 ff.



Bild 12: Palais des droits de l'Homme, Strasbourg (F).

Die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs hat insbesondere den Art. 8 EMRK⁴⁴² (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) ökologisch aufgewertet. In grundlegenden Entscheidungen zeichnet sich hier ein ökologischer Menschenrechtsschutz ab⁴⁴³, der zukünftig dem allgemeinen Umweltvölkerrecht einen bedeutenden Schub versetzen kann.

In der Hatton-Entscheidung aus dem Jahre 2001 (Case of Hatton and Others v. The United Kingdom) v. 02.10.2001 hat der Gerichtshof in dem Fluglärm des staatlich genehmigten Flughafens Heathrow eine Verletzung der Rechte der Kläger aus Art. 8 EMRK gesehen.

So könnte die Europäische Menschenrechtskonvention durchaus zu einem Modernisierer des Umweltvölkerrechts werden. Allerdings stehen dieser Entwicklung noch einige Stolpersteine im Weg. Es stellt sich schon die Fra-

442 Art. 8 I EMRK:

Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

443 Vgl. dazu Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 301 f. m.w.N.

ge nach der Rechtsnatur, denn gemeinhin gilt die Europäische Menschenrechtskonvention als eher regionales Völkerrecht.

Eine neuerliche Wende hat die Frage nach der Geltung der EMRK Rechtsprechung in Deutschland durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁴⁴⁴ aus dem Jahre 2004 genommen. Das Bundesverfassungsgericht ist zu einer eher zurückhaltenden Bewertung der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs gelangt.

Durch das Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon im Jahre 2009 ist nun die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten durch die Union anerkannt und nach Art. 6 II EUV Teil des europäischen Primärrechts geworden.

10.6 Exkurs: Gewässerschutz als Ursprung des Umweltvölkerrechts

Sicherlich ist der Gewässerschutz als eine der Wurzeln des Umweltvölkerrechts anzusehen, da hier bereits früh klassische Konflikte aufgetreten sind. Angesichts der Tatsache, dass zwei Drittel der Erdoberfläche von Wasser bedeckt sind, hat es bereits früh völkerrechtliche Regeln zur Nutzung der Meeresressourcen auf der Hohen See gegeben⁴⁴⁵. Bis hin zum Seerechtsübereinkommen von 1982⁴⁴⁶ reichen die eher verwertungsbezogenen Regelungen der Völkergemeinschaft. Von Bedeutung ist hier die Übergangszone zwischen der nationalen, bzw. europarechtlichen Ordnung und der völkerrechtlichen Dimension des Gewässerschutzes. Dieses Recht der Küstenzone rückt in der umweltrechtlichen Diskussion immer stärker in den Vordergrund. Das neue Naturschutzrecht enthält deshalb ein Kapitel 6 zum Meersnaturschutz (§§ 56 ff. BNatSchG).

Die Einrichtung von Naturschutzgebieten, die Erschließung für den Tourismus oder die Intensivierung der Off-Shore-Technologien haben in ihrem Gefolge rechtliche Normierungen generiert, die aber noch keine geschlossene Kodifikation in der Bundesrepublik oder weltweit zur Folge haben. Selbst das mittlerweile schon drei Jahrzehnte bestehende Rechtsgebiet Umweltrecht

444 BVerfGE 111, 307 (EMRK).

445 Vgl. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 108 ff., Bothe, Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 53 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 379 ff., Mechel/Reese, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee im Überblick, in: ZUR 2003, S. 320 ff.

446 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (engl.: UNCLOS=United Nations Convention on the Law of the Sea) vom 10.12.1982, BGBl. II 1994, S. 1788.

ist noch weit zersplittert. Sicher ist jedoch, dass die Meere für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen von hoher Bedeutung sind.

Wie das Umweltrecht ist auch das Recht der Küstenzone in der Bundesrepublik ein Querschnittsrecht und setzt sich aus vielen einzelnen Segmenten unserer Rechtsordnung zusammen und folgt insbesondere im Rechtsschutz den allgemeinen Vorschriften. Da es keine verbindliche Vorgabe für diesen Normbestand gibt, erschließt sich der Inhalt aus der Betrachtung der dort auftretenden Rechtsfragen: Zwangsläufig resultiert aus der Seebezogenheit der Küstenzone eine Verbindung mit der Völker-, der Europa- und der Bundesrechtsordnung. Für die nationale Rechtsordnung ist das heutige Umweltrecht natürlich von besonderer Bedeutung. Über das allgemeine Umweltrecht (Umweltrecht AT) hinaus ist es das besondere Umweltrecht (Umweltrecht BT), das mit seiner medialen Betrachtungsweise häufig noch den Zugang zu dieser Materie erschwert. Da in der Bundesrepublik das Umweltrecht überwiegend als Umweltverwaltungsrecht organisiert wird, steht bei dem Recht der Küstenzone stets das allgemeine Umweltverwaltungsrecht im Vordergrund. Durch das Verwaltungsverfahrenrecht (Planungs- und Genehmigungsrecht), das öffentliche Sachenrecht (Eigentumsverhältnisse z. B. am Strand) oder Fragen des Rechtsschutzes wird die Küstenzone reglementiert. Für das Völkerrecht ist nunmehr das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen von 1982 nebst Durchführungsbestimmungen das zentrale Regelwerk.

Das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) stellt den Kern des globalen Meeresumweltschutzes dar, da es die Befugnisse der Staaten untereinander regelt. Zwar ist das Übereinkommen stark wirtschaftlich geprägt, aber erstmals werden ausdrücklich völkervertragsrechtliche Rahmenbedingungen für den Meeresumweltschutz vereinbart (vgl. Art. 192 SRÜ). Im Gegenzug bekommen die Anrainerstaaten gesicherte, völkerrechtlich anerkannte Befugnisse in ihrer Küstenzone, so dass ein Anreiz besteht, die Küstenzone besser zu organisieren.

Die Souveränität des Küstenstaates erstreckt sich anerkanntermaßen auch auf die Küstenzone. Früher bestand eine sog. 3 Meilen Zone, die meisten Küstenstaaten sind aber an einer ausgedehnten Einflusssphäre interessiert. Das Seerechtsübereinkommen der UN (SRÜ) von 1982 wurde 1994 vom Bundestag nach Art. 59 II GG akzeptiert⁴⁴⁷, so dass hier nunmehr die 12 Meilen

447 BGBl. 1994 II, S. 1799, 1995 II, S. 602. Text in deutscher und englischer Fassung in: Platzöder/Grunenberg (Hrsg.), Internationales Seerecht, 1990, S. 1 ff., 295 ff. Vgl. dazu

Zone gilt. In der Deutschen Bucht hatte die Bundesrepublik Deutschland bereits 1985 ihre Gewässer ausgeweitet⁴⁴⁸. Die völkerrechtlich verbindliche, ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) von 200 SM (Art. 55 SRÜ) ist für Vertragsstaaten besonders interessant, da sie zur Ressourcennutzung berechtigt.

Die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) nach Art. 55 SRÜ erfasst ein Gebiet jenseits des Küstenmeeres bis hin zu 200 SM ab der Basislinie. In diesem Bereich kann der Küstenstaat begrenzt Rechte und Hoheitsbefugnisse ausüben. Zu diesen Rechten gehört die Ausbeutung und Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen.

Die ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) wird zunehmend im Umweltrecht behandelt, da durch die Ausbeutung dieses Bereichs die Meeresumwelt belastet wird. In Deutschland sind maßgebliche umweltrechtliche Regelungen nun in den §§ 17, 29 ROG⁴⁴⁹ und dem Naturschutzrecht enthalten, das in seiner neuen Fassung ein eigenes Kapitel für den Meersnaturschutz enthält. In Deutschland ist das Bundesamt für Naturschutz (BfN) als selbstständige Bundesoberbehörde die zuständige Naturschutzbehörde für den Bereich des Festlandsockels und der ausschließlichen Wirtschaftszone, in der das sekundäre Gemeinschaftsrecht ebenfalls Geltung hat.

Nicht zum Staatsgebiet zählen souveränitätsfreie Räume, in denen Staaten nur bestimmte Hoheitsbefugnisse ausüben dürfen. Bekanntestes Beispiel hierfür ist der sog. Festlandsockel. Nach Verlassen von Küsten- und Wirtschaftszone (Art. 55 ff. SRÜ) befindet man sich dann auf der herrschaftsfreien Hohen See nach Art. 86 SRÜ. Auf der Hohen See gelten die Meeresfreiheiten, die nicht eingeschränkt werden dürfen⁴⁵⁰.

das Übereinkommen zur Durchführung der Bestimmungen des SRÜ über die Erhaltung und Bewirtschaftung von gebietsübergreifenden Fischbeständen v. 04.12.1995, ABIEG 1998, L 189/14.

448 Vgl. Beschl. d. BReg. v. 12.11.1984, BGBl. II, S. 1366.

449 Raumordnungsgesetz (ROG) v. 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986 (Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone). Durch den Raumordnungsplan soll der angestrebte Bau von Windkraftanlagen in der deutschen AWZ gesichert werden, vgl. d. VO über die Raumordnung in der deutschen AWZ (AWZ Nordsee-ROV).

450 Zu den völkerrechtlich relevanten Räumen vgl. Häußler, Räume im Völkerrecht: Luft-, See- und Weltraumrecht im Überblick, in: JA 2002, S. 817 ff.

Meereszonen

Eigengewässer (Art. 8 SRÜ)

Die Eigengewässer unterliegen der nationalen Hoheitsgewalt.

Küstenmeer (Art. 2 ff. SRÜ)

Gehört zum Staatsgebiet (12 SM), aber verschiedene Rechte (z. B. right of innocent passage)

Anschlusszone (Art. 33 SRÜ)

Die Anschlusszone erstreckt sich bis auf max. 24 SM und gewährt nur Kontrollbefugnisse (Zoll, Einwanderung etc.).

Ausschließl. Wirtschaftszone (Art. 55 ff. SRÜ)

Die ausschließliche Wirtschaftszone erstreckt sich bis auf max. 200 SM; sie gewährt dem Küstenstaat alleinige Ressourcennutzung.

Festlandsockel (Art. 86 ff. SRÜ)

Erstreckt sich bis zur äußeren Kante oder bis 200 SM und berechtigt zur Forschung und Ausbeutung von Bodenschätzen.

Hohe See (Art. 86 ff. SRÜ)

Die Hohe See steht allen Staaten offen.

Abb. 20 : Das Meer im Völkerrecht

Leider bedingt die völkerrechtliche Dimension hier nur wenige, direkt wirkende umweltschützende Maßnahmen, obwohl Küstengewässer und Hohe See durch den Wasserkreislauf miteinander stets verbunden sind. Das Seerechtsübereinkommen setzt eher auf mittelbare Wirkungen durch Einräumung von Rechten, die ein Interesse der Staaten an einem verbesserten Ressourcenschutz wecken sollen⁴⁵¹.

⁴⁵¹ Vgl. Wolff, Erhaltung lebender Meeresressourcen im Lichte des Nachhaltigkeitsgrundsatzes: Völker- und gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen, in: ZUR 2003, S. 356 ff.

Trotz aufwändiger Technologien und Überwachungsmaßnahmen ereignen sich jedoch weiterhin spektakuläre Schiffsunfälle⁴⁵² mit schweren Küsten- und Meeresverschmutzungen. Offensichtlich kann das Völkerrecht auch in Gestalt eines Umweltvölkerrechts mit dieser komplexen Problemstellung nicht umgehen. Angesichts der internationalen Vorgaben könnte die Lösung ansatzweise *de lege ferenda* in einem nationalen Bundesgesetz zum Meeresumweltschutz⁴⁵³ oder einer entsprechenden weitergehenden Initiative der Europäischen Union liegen, die auch auf völkerrechtlicher Ebene Umweltpolitik betreiben kann. Entsprechende Kompetenztitel finden sich in Art. 191 AEUV.

Der weltweite Meeresumweltschutz wird durch vertragliches Völkerrecht gebildet. Hier sind es nur wenige Regelwerke, die gerade den Schiffsverkehr als traditionelle Meeresnutzung betreffen. Leider sind es häufig Katastrophen wie die der Torrey Canyon von 1967, die nachträglich zu einer völkervertraglichen Vereinbarung geführt haben. Zu nennen sind hier beispielhaft als globale Regelwerke:

- Das Seerechtsübereinkommen (SRÜ)⁴⁵⁴ von 1992, das inzwischen als zentrales Völkervertragsrecht meeresbezogene Rechte und Pflichten anspricht.
- Das Marpol-Abkommen⁴⁵⁵ (Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen) von 1973 und 1978 befasst sich aufgrund der Torrey Canyon Ölverschmutzung mit der Verhütung von Meeresverschmutzung durch Schiffe und regelt die Einleitung von Schadstoffen in die Meere für alle Seefahrzeuge.

452 Vgl. z. B. den Untergang des norwegischen Frachters *Tricolor* vor der belgischen Küste, der in der Folge trotz aller Überwachungsmaßnahmen bis 2003 noch dreimal von weiteren Schiffen - unter anderem von einem Kerosintanker - gerammt wurde. Vgl. dazu: Ehlers, *Schiffssicherheit nach der »Prestige«*, in: ZUR 2003, S. 342 ff., Stemmler, *Schiffssicherheit zwischen Freiheit der Meere, Wettbewerb und Regulierung*, 2001.

453 Dazu: Kollmann, *Die Küstengewässer im Schnittpunkt umweltrechtlicher Schutzregime*, in: Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 276 ff.

454 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982, BGBl. II 1994, S. 1798.

455 Marpol-Abkommen (Internationales Übereinkommen von 1973 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch Schiffe und Protokoll von 1978 zu diesem Übereinkommen), BGBl. II 1982, S. 2; 1996, S. 399. (International Convention for the Prevention of Pollution from Ships).

- Das OSPAR-Abkommen⁴⁵⁶ von 1992 regelt regional den Schutz der Meeresumwelt im Nordostatlantik.

Regional und international existieren noch weitere Abkommen und Verträge, wobei zunehmend die Europäische Union im Nord- und Ostseeschutz tätig wird. Die spektakulären Schiffsunglücke (»Prestige« und »Erika«) haben die Gemeinschaft bewogen, weitere Maßnahmenpakete zur Schiffssicherheit auf den Weg zu bringen.

456 Ospar-Abkommen (Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks), BGBl. II 1994, S. 1360.

11 Immissionsschutzrecht

11.1 Einführung in das Immissionsschutzrecht

11.1.1 Öffentlich-rechtliches Immissionsschutzrecht

Das Immissionsschutzrecht befasst sich traditionell mit der Bekämpfung von Luftverunreinigungen und dem Schutz der Umwelt vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Nach § 3 BImSchG kann es sich zum Beispiel um Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen handeln. Gegenwärtig ist das Immissionsschutzrecht das wichtigste Rechtsgebiet des besonderen Umweltrechts in Deutschland.

Bereits in Preußen hatte sich der Staat trotz seiner zurückhaltenden Rolle in der Wirtschaftspolitik um die Zulassung von Anlagen gekümmert, von denen auch Gefahren für Mensch und Umwelt ausgingen⁴⁵⁷. In der Phase der Umweltrechtsentstehung in der Bundesrepublik in den 70-er Jahren fand man diesen gewachsenen Bestand an klassischem Anlagenzulassungsrecht – also Wirtschaftsverwaltungsrecht – vor und widmete ihn umweltrechtlich um.

So haben wir bis heute einen Dualismus von Wirtschaftsverwaltungsrecht und Umweltrecht, beide Disziplinen beanspruchen das Immissionsschutzrecht für sich. Durch diese lange Entwicklung besteht in Deutschland traditionell ein Vorrang für das Immissionsschutzrecht und es gibt große Erfolge in der Luftreinhaltung durch Filtertechnologien und andere end-of-pipe Techniken⁴⁵⁸. Allerdings sind dadurch Medien wie Boden oder Wasser ins Hintertreffen geraten und Filterrückstände haben häufig Boden oder Wasser verunreinigt. Nicht zuletzt durch die europäische Union findet nun der integrative Ansatz Eingang in das bundesdeutsche Umweltrecht, der diese Wechselwirkungen berücksichtigen soll.

Die Reichweite des Immissionsschutzrechts ist durch rechtliche Rahmenbedingungen selbst vorgegeben. So schützt das Immissionsschutzrecht nicht umfassend vor allen Einwirkungen auf die Lebensumwelt, sondern nur in

457 Vgl. Eiermann, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: VBIBW 2000, S. 135 ff., Scheidler, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: JURA 2008, S. 489 ff.

458 Das Immissionsschutzrecht ist im Bereich der Industrieanlagen sehr effektiv, da man hier relativ wenige Emittenten erfassen kann, im Bereich des Individualverkehrs nehmen dagegen die Emissionen zu.

dem Maße, wie es die Gesetze vorschreiben⁴⁵⁹. Deshalb eignet sich das Immissionsschutzrecht schon aus diesem Grunde nicht unmittelbar für den Klimaschutz, das sog. Klimaschutzrecht entwickelt sich relativ eigenständig neben dem Immissionsschutzrecht und hat eine internationale Komponente, die das nationale Immissionsschutzrecht gar nicht ausfüllen kann⁴⁶⁰. Durch das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz ist der Emissionshandel allerdings an das Immissionsschutzrecht angegliedert worden⁴⁶¹.

Das Immissionsschutzrecht als Oberbegriff setzt sich aus vielen einzelnen Normen und Regelwerken zusammen, deren Ziel der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen (vgl. § 3 I BImSchG) ist. Neben dem bundes- und landesrechtlichen Immissionsschutzrecht gibt es auch noch wichtige Vorgaben des Europarechts in Form von Richtlinien und Verordnungen, denen Vorrang vor dem nationalen Recht einzuräumen ist⁴⁶². Einige Bundesländer haben auch Landes-Immissionsschutzgesetze und Rechtsverordnungen auf der Grundlage des BImSchG erlassen. Nicht zuletzt zivilrechtliche Abwehransprüche aus dem BGB bilden einen eigenen Bereich, den des privaten Immissionsschutzes.

Das zentrale BImSchG als Bundesgesetz mit seinen Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften (z. B. TA Luft) beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm)) für den Bund.

Die Föderalismusreform des Jahres 2006⁴⁶³ hat für das Immissionsschutzrecht einige Neuerungen gebracht. Der neue Zusatz „ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“ in Art. 74 I Nr. 24 GG weist nun für diesen Bereich (z. B. Freizeitlärm) auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Im übrigen besteht keine Bindung für die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung an die Erforderlichkeitsklausel und keine Abweichungsbefugnis der Länder.

459 So umschreibt § 3 II BImSchG den Begriff der Immissionen.

460 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 378 ff. (Klimaschutz).

461 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft vom 08.07.2004, BGBl. I S. 1578, Art. 1: Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) vom 08.07.2004

462 Vgl. Jarass, BImSchG, 2007, S. 75 ff.

463 Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.08.2006, BGBl. I, S. 2034 ff., vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 73.

Es gibt also viele Vorschriften auf verschiedenen Normebenen (EG-, Bund-, Länderebene), die immissionsschutzrechtliche Regelungen enthalten. Die Vorschriften des BImSchG und seine Rechtsverordnungen sind jedoch in der Gesamtheit der immissionsschutzrechtlichen Normen der wesentliche Regelungskern für die Beurteilung von Umweltgefahren durch Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen und ähnlichen Störungen der Umwelt. Zum Immissionsschutzrecht im weiteren Sinne gehören auch Bundesgesetze wie das Schornsteinfegergesetz (SchfG), das nur zum Teil Immissionsschutzziele verfolgt, aber die Anwendungsfrage für kleine Heizungsanlagen klärt und dem Brandschutz dient.

Der Wandel in der Luftreinhaltepolitik hat zu einer Erweiterung des Kernbereichs geführt, weitere Teile des Bundesimmissionsschutzgesetzes enthalten produktbezogene, verkehrsbezogene und gebietsbezogene Elemente.

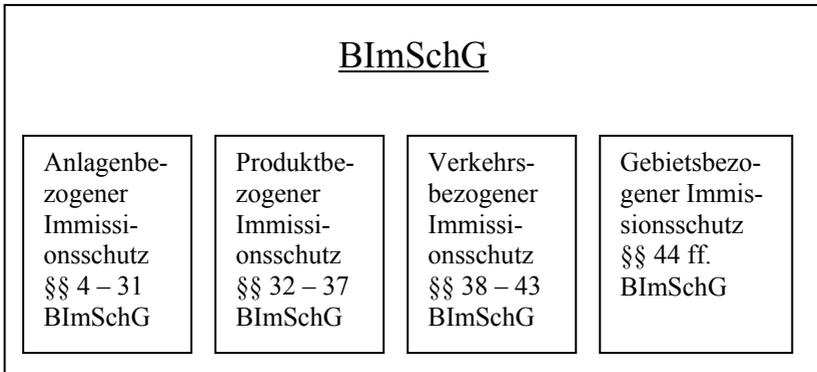


Abb. 21: Regelungsbereiche des BImSchG

Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a GG wirft im Zusammenhang mit dem Immissionsschutzrecht ebenfalls Fragen auf, denn die unter Schutz gestellten natürlichen Ressourcen sind durch Immissionen in besonderem Maße gefährdet. Hier erwächst aus der Verbindung von Art. 20a GG und dem staatlichen Immissionsschutzrecht eine besondere Verpflichtung zu staatlichem Handeln.

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) bleibt aber die zentrale Kodifikation, ein Wandel durch eine grundlegende Reform des Umweltrechts, wie er zum Beispiel durch die Planung eines Umweltgesetzbuchs (UGB) in der Diskussion war, scheint jedoch nicht mehr auf der Agenda zu stehen, zu komplex sind hier die erforderlichen Kodifikationsarbeiten. Im Gefolge des

Scheiterns des UGB hat das Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt (RGU)⁴⁶⁴ durch Art. 2 das BImSchG nur geringfügig in Art. 2 geändert.

11.1.2 Internationale und europäische Einbindung

Das Umweltvölkerrecht kann im internationalen Immissionsschutzrecht einen bedeutenden Beitrag leisten, da die grenzüberschreitende Luftverschmutzung und die weltweiten Klimaveränderungen allein durch nationale Regelungen nicht mehr beherrschbar sind. Die Völkergemeinschaft hat inzwischen durch Völkervertragsrecht einige Aspekte grenzüberschreitender Luftverschmutzung bearbeitet. Bezeichnenderweise hatte auch die erste anerkannt umweltvölkerrechtliche Auseinandersetzung – der amerikanisch/kanadische Trail-Smelter-Fall⁴⁶⁵ – einen immissionsschutzrechtlichen Konflikt zwischen Kanada und den USA zum Gegenstand.

Zur Zeit dominieren völkervertragliche Vereinbarungen zum Klimaschutz, der sich so zu einem eigenen Rechtsgebiet entwickelt und auch stellvertretend für die Probleme des umweltvölkerrechtlichen Schutzes von Luft und Klima steht: Die Emissionen von Treibhausgasen zeigen zumeist Wirkungen in anderen Ländern, die sich nicht gegen diese Beeinträchtigungen zur Wehr setzen können. So stehen zum Beispiel die Reduktionspflichten der Industriestaaten im Kyoto-Protokoll⁴⁶⁶ doch deutlich hinter den für notwendig gehaltenen Maßnahmen zurück⁴⁶⁷.

Abgesehen vom Klimaschutzrecht gibt es nur wenige umweltvölkerrechtliche Vereinbarungen zum Abbau der grenzüberschreitenden Luftverschmutzung, speziell durch Industrieaktivitäten. Hervorzuheben ist hier das sog. Genfer ECE-Übereinkommen aus dem Jahre 1979⁴⁶⁸, das sich aus mehreren luftschadstoffbezogenen Einzelprotokollen zusammensetzt.

464 Rechtsbereinigungsgesetz Umwelt – RGU v. 11.08.2009, BGBl. I, S. 2723 (S. 2727).

465 Vgl. AJIL (American Journal of International Law) Bd. 33 (1939), S. 182-212; AJIL Bd. 35 (1941), S. 684 ff., dazu: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht 2003, S. 27 f.

466 Vgl. Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung (Kyoto-Protokoll), BT-Drs. 14/4729, S. 149.

467 Vgl. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 153, Stede, Grenzüberschreitendes Umweltrecht: Warum die natürlichen Lebensgrundlagen weiter zerstört werden, obwohl jeder Umweltschutz für nötig hält, in: KJ 1999, S. 456 ff.

468 ECE-Übereinkommen (Gesetz zu dem Übereinkommen vom 13. November 1979 über weiträumige grenzüberschreitende Luftverunreinigung v. 29.03.1982), abgedruckt in: BGBl. II 1982, S. 373, zu den rechtlichen Schwächen, vgl. Beyerlin, Umweltvölkerrecht, 2000, S. 155 ff.

Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht⁴⁶⁹ aus dem Jahre 1985 sollte dem Schutz der gefährdeten Ozonschicht dienen. Erst das Montrealer Protokoll von 1987⁴⁷⁰ hat dann aber konkrete Beschränkungen zum Schutze der Ozonschicht herbeigeführt.

Von weitaus größerer Bedeutung ist das europäische Rechtsgeflecht zum Schutz vor Immissionen durch europarechtliche Maßnahmen. Die Durchsetzungsstärke des europäischen Umweltrechts führt hier zu einer intensiven und auf Dauer angelegten Luftreinhaltestrategie⁴⁷¹. Angesichts der Entwicklung der Luftschadstoffe zeigt sich ein Erfolg im Hinblick auf industrielle Luftverschmutzer, die offenbar durch die Luftreinhaltepolitik der europäischen Gemeinschaft relativ einfach in die Pflicht genommen werden können.

Atomistische Verursacherstrukturen, wie sie beim Individualverkehr zu finden sind, können dagegen nur schwer erfasst werden, so dass hier die Belastungen durch die spezifischen Luftschadstoffe sogar ansteigen⁴⁷², obwohl technische Konzepte wie z. B. Rußfilter für Dieselfahrzeuge partiell Abhilfe schaffen könnten⁴⁷³.

Verfolgte die Union lange Zeit ein eher punktuell Konzept zur Luftreinhaltung mit zahlreichen EG-Richtlinien zu bestimmten Schadstoffen, ergab sich in den 90-er Jahren nach dem Muster des britischen Anlagenzulassungsrechts die Möglichkeit, Luftreinhaltung durch eine umfassende integrative Richtlinie zu betreiben⁴⁷⁴. Die IVU-Richtlinie (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung=IPPC) aus dem Jahre 1996⁴⁷⁵ löste die ältere Richtlinie über die Luftreinhaltung bei Industrieanlagen aus

469 Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht v. 22.03.1985, BGBl. II 1988, S. 902.

470 Montrealer Protokoll v. 16.09.1987, BGBl. II 1988, S. 1014.

471 Vgl. Kap. 9: Europäisches Umweltrecht, Jarass, BImSchG, 2007, S. 75 ff.

472 Vgl. Frank/Meyerholt, Individualverkehr und öffentlicher Verkehr im Vergleich, in: Frank/Meyerholt/Stein (Hrsg.) Verkehrsiniciativen zum Umweltschutz, 1999, S. 11 ff., Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 153.

473 Vgl. nur Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 505 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1218 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen und Jans/Vedder, European Environmental Law, 2008, S. 434.

474 Vgl. Jarass, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: NVwZ 2003, S. 257 ff.

475 Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24.09.1996, ABIEG Nr. L 257/26.

dem Jahre 1984 ab, warf aber gleichzeitig viele neue Fragen auf⁴⁷⁶. In Deutschland lief im Oktober 1999 die Umsetzungsfrist ab und erst 2002 wurde die IVU-Richtlinie in das BImSchG integriert⁴⁷⁷, da sie schwerpunktmäßig auf das Anlagenzulassungsrecht zugeschnitten war und in ihrem Anhang die Anlagen abschließend aufzählte. Der integrative Ansatz, der von der IVU-Richtlinie schon im Titel geführt wurde, stellte an die Umsetzung erhebliche Anforderungen.

Das integrative Konzept des europäischen Umweltrechts basiert auf der medienübergreifenden Betrachtung der Auswirkungen umweltrelevanter Projekte. Der integrative Ansatz ist ein durchsetzungsstarkes Schutzkonzept des europäischen Rechts, das nationalen Rechtsordnungen schon seit vielen Jahren Probleme bereitet, denn schon die UVP-Richtlinie aus dem Jahre 1985 hatte die Berücksichtigung von Wechselwirkungen eingefordert, ein Konzept, das dem medialen Aufbau des bundesdeutschen Umweltrechts nicht entspricht.

Die IVU-Richtlinie wurde durch die europäische Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programme und zur Änderung der UVP und der IVU-Richtlinien aus dem Jahre 2003⁴⁷⁸ ergänzt. Die Umsetzung dieser Richtlinie in Form des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes aus dem Jahre 2006 ist jedoch defizitär geblieben⁴⁷⁹. Letztendlich, so zeigt die Erfahrung vergangener Jahre, wird der Europäische Gerichtshof (EuGH) das letzte Wort in der Beurteilung der Umsetzungsqualität dieser wichtigen Richtlinien haben. Soweit zum Beispiel der sektorale Umweltschutz durch den integrativen Ansatz abgelöst werden soll oder die Verbandsklagebefugnis ausgebaut wurde, bleibt fraglich, ob dies durch die vorliegende Umsetzungskonzeption erreicht wurde.

476 Vgl. nur Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 686 f., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 388 ff.

477 Durch das Artikelgesetz vom 27.07.2001, BGBl. I, S.1950 (Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz).

478 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABIEU 2003, L 156, S. 17.

479 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 171.

11.1.3 Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzrechts

Das zentrale Leitgesetz für den Schutz vor schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt stellt in Deutschland nach wie vor das Bundes-Immissionsschutzgesetz dar, das sich von einem Anlagenzulassungsgesetz deutlich zu einem der führenden Umweltschutzgesetze entwickelt hat.

Das BImSchG wurde bereits 1974 erlassen (BImSchG v. 15.3.1974, BGBl. I S. 721, ber. S. 1193). Die Umsetzung der europäischen IVU-Richtlinie hat im Sommer 2001 zu wesentlichen Änderungen des BImSchG geführt, da nun eine sog. integrierte – d.h. zumindest eine medienübergreifende – Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen verlangt wird⁴⁸⁰.

Das BImSchG gehört zum Bereich des öffentlichen Rechts, damit werden wesentliche Aufgaben des Immissionsschutzes in der Bundesrepublik hoheitlich durchgeführt und für Fragen des Rechtsschutzes steht das öffentlich-rechtliche Rechtsschutzsystem zur Verfügung. Im Einzelfall steht daneben noch das zivilrechtliche Instrumentarium der Abwehr von Immissionen gerade im nachbarrechtlichen Bereich.

Die hohe Leistungsfähigkeit des Immissionsschutzrechts der Bundesrepublik ergibt sich aus seiner Regelungsstruktur, die durch eine geschickte Ausnutzung der verschiedenen Rechtsquellen gekennzeichnet ist: An erster Stelle steht das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) als Bundesgesetz, daneben gibt es eine Vielzahl von Rechtsverordnungen zum BImSchG, die aber als Rechtsverordnungen von der Verwaltung erlassen werden. Diese Regelungsstruktur lässt sich häufig im eher technischen Bereich finden, denn so kann man relativ schnell auf technische Entwicklungen und Veränderungen reagieren. Ohne aufwändiges parlamentarisches Verfahren können unter dem Parlamentsgesetz (BImSchG) Rechtsverordnungen durch Fachbehörden geschaffen oder geändert werden. Neue Erkenntnisse zu Grenzwerten oder Belastungswerten lassen sich so relativ einfach umsetzen⁴⁸¹.

In der Wertigkeit unter den Rechtsverordnungen sind noch die technischen Anleitungen (TA) angesiedelt, die bestimmte Werte und Verfahren vorhal-

480 Vgl. § 1 BImSchG, BGBl. I, 2001, S. 1973 ff., in der Fass. v. 26.09.2002, BGBl. I, S. 3830.

481 Die wichtigsten technischen Anleitungen zum Bundesimmissionsschutzgesetz sind die sog. TA Luft und die TA Lärm. Die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft (TA Luft) vom 14.07.2002 enthält nicht unumstrittene Grenzwerte, GMBL 2002, S. 511 ff.; die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) vom 26.08.1998 befasst sich mit dem Schutz und der Vorsorge gegen Geräuschen, GMBL 1998, S. 503 ff.

ten. In hohem Maße bestimmen technische Anleitungen (TA) die genauen Anforderungen an Anlagen im Immissionsschutzrecht. Rechtlich gesehen konkretisieren die technischen Anleitungen unbestimmte Rechtsbegriffe, denn die vollziehende Verwaltung kann nicht jedes Mal erneut die Frage der Konkretisierung zeitaufwändig bearbeiten. Grundsätzlich stellen technische Anleitungen Verwaltungsvorschriften dar, die keine Bindungswirkung haben⁴⁸². Andererseits sind anspruchsvolle technische Anleitungen wie die TA Luft⁴⁸³ zum Immissionsschutzrecht häufig Entscheidungsgrundlage mit faktischer Bindungswirkung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Jahre 2001 zu Teilen dieser Rechtsschutzproblematik bei technischen Anleitungen und Verwaltungsvorschriften Stellung genommen und Nachbesserungen auch am wirtschaftlichen Aufwand gemessen⁴⁸⁴.

Im Einzelfall ist das nicht unproblematisch, da diese Grenzwerte in technischen Anleitungen bei Anträgen auf Genehmigungen natürlich über die Zulässigkeit eines Antrages entscheiden und eine bundeseinheitliche Durchführung der Genehmigungsverfahren gewährleisten, gleichzeitig sind sie aber von ihrer Rechtsnatur her lediglich Verwaltungsvorschriften⁴⁸⁵, gegen die gerichtlicher Rechtsschutz nur schwer zu erlangen ist.

So wird das Bundesimmissionsschutzgesetz durch untergesetzliche Vorschriften im hohen Maße konkretisiert und verfeinert. Insgesamt gibt es mittlerweile 37 Rechtsverordnungen, von denen einige von hoher praktischer Bedeutung sind:

- Die 1. BImSchVO von 1997 regelt die Errichtung und den Betrieb von kleinen und mittleren Feuerungsanlagen.
- Die 4. BImSchVO listet die genehmigungspflichtigen Anlagen abschließend auf.

482 Zur Frage der Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften gibt es mittlerweile eine unüberschaubare Menge an Gerichtsentscheidungen und Veröffentlichungen, vgl. dazu nur Faßbender, Neues zur Bindungswirkung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften, in: UPR 2002, S. 15 ff., Hansmann, Die neue TA Luft, in: NVwZ 2003, S. 266 ff., Stuttman, Umweltrecht, 2009, S. 84 f.

483 Technische Anleitungen wie TA Luft und TA Lärm sind als untergesetzliche Rechtsnormen nicht im Bundesgesetzblatt abgedruckt, sondern sind im sog. Gemeinsamen Ministerialblatt (GMBI) zu finden: z. B. TA Luft = 1. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzrecht (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) v. 24.07.2002, GMBI. S. 511.

484 Vgl. BVerwGE 114, 342 (TA-Luft 2001), BVerwGE 110, 216 (TA-Luft 1999).

485 Vgl. dazu die Rechtsquellenlehre, Kap. 3.

- Die 5. BImSchVO enthält die genauen Anforderungen an den Betriebsbeauftragten für Immissionsschutz, eine der wichtigsten Institutionen für den betrieblichen Umweltschutz.
- Die 9. BImSchVO regelt das Genehmigungsverfahren.
- Die 12. BImSchVO beinhaltet als Störfallverordnung Vorsorgemaßnahmen und Grundpflichten für große Industrieunfälle und geht zurück auf Industriekatastrophen wie in Seveso oder in Bhopal.
- Die 26. BImSchVO greift die relativ neuartige Problematik des Elektromogs bei der Errichtung und dem Betrieb von Hochfrequenzanlagen auf.

Neben diesen Regelwerken im engeren Umkreis des Bundesgesetzes sind einige immissionsschutzrechtliche Vorschriften in anderen Gesetzen zu finden. So befasst sich das Fluglärmgesetz⁴⁸⁶ mit Immissionen des Flugverkehrs, das Benzinbleigesetz⁴⁸⁷ detailreich mit Einwirkungen von Benzinausdünstungen. Manche Gesetze, wie das Schornsteinfegergesetz⁴⁸⁸, erfüllen neben anderen auch immissionsschutzrechtliche Zwecke, indem sie zum Beispiel die Durchführung der Kontrollen nach der 1. BImSchVO (Verordnung über kleine und mittlere Feuerungsanlagen) regeln, aber gleichzeitig auch dem Brandschutz in den Städten dienen. Die jüngere Entwicklung des Immissionsschutzrechts ist stark durch den Klimaschutz geprägt, der über das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)⁴⁸⁹ aus dem Jahre 2004 die Grundlagen für den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen legt.

Der weitere Kreis der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften ist deshalb nicht abschließend zu bestimmen, sondern von Fall zu Fall zu beurteilen.

11.1.4 Geltungsbereich des BImSchG

Der Geltungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus § 2 BImSchG. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz behandelte ursprünglich nur das Recht der An-

486 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm v. 30.03.1971, BGBl. I, S. 282, zul. geänd. d. Ges. v. 25.09.1990, BGBl. I, S. 2106.

487 Gesetz zur Verminderung von Luftverunreinigungen durch Bleiverbindungen in Ottokraftstoffen für Kraftfahrzeugmotore v. 05.08.1971, BGBl. I, 1234, zul. geänd. durch Ges. v. 09.09.2001, BGBl. I, S. 2331.

488 Gesetz über das Schornsteinfegerwesen v. 10.08.1998, BGBl. I, S. 2071, zul. geänd. d. Art. 39 des Ges. v. 27.04.2002, BGBl. I, S. 1467.

489 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) v. 08.07.2004, BGBl. I, S. 1578.

lagen, dabei wurde nicht zwischen hoheitlich (z. B. Feuerwehirsirene) und privatrechtlich (z. B. Industrieanlage) betriebenen Anlagen unterschieden. Im Laufe der Zeit sind weitere Regelungsfelder in das BImSchG aufgenommen worden, obwohl sie nicht im Zusammenhang mit dem Recht der Anlagen stehen. Nach wie vor ist aber das Recht der genehmigungsbedürftigen (§§ 4 ff.) und der nicht genehmigungsbedürftigen (§§ 22 ff.) Anlagen der Kernbereich des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Zwar enthält das Gesetz keinen ausdrücklichen Förderzweck, aber die Konstruktion des Anlagenrechts gewährt den Betreibern von genehmigten Anlagen in der Bundesrepublik eine außerordentlich hohe Rechtssicherheit.

Weitere Regelungsfelder wie Verkehrsimmissionsschutzrecht (§§ 38 ff.), gebietsbezogener Immissionsschutz (§§ 44 ff.) und produktbezogener Immissionsschutz (§§ 32 ff.) sind erst spät in das Bundes-Immissionsschutzgesetz gelangt.

Wie schon bei den Rechtsgrundlagen aufgeführt, gibt es von der Aufgabe Immissionsschutz her betrachtet neben dem Immissionsschutzrecht im engeren Sinne noch weitere Regelwerke, die ebenfalls diese Thematik betreffen, aber inzwischen in eigenen Gesetzen geregelt sind, wie zum Beispiel bei Flugplätzen oder Atomkraftwerken.

11.1.5 Gesetzeszweck

Der Gesetzeszweck wird inzwischen umfangreich in § 1 BImSchG umschrieben und ist nicht zuletzt durch das europäische Recht immer wieder erweitert worden. Typisch für das neuere Umweltrecht ist die Festschreibung eines Gesetzeszwecks gleich zu Beginn einer Kodifikation. Da diese Zweckbestimmungen aber keine Rechtspflichten enthalten oder einklagbare Ansprüche gewähren, trifft man hier zum Teil eher euphorische Zielbestimmungen⁴⁹⁰. Die Bedeutung des niedergelegten Gesetzeszwecks besteht in der Auslegungsleistung bei Ermessensentscheidungen oder bei einer Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen.

Der Gesetzeszweck in § 1 BImSchG wurde bereits mehrfach geändert und durch das europäische Recht erweitert. Durch das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung⁴⁹¹ und durch die IVU-Richtlinie⁴⁹² ist eine Erweiterung eingetreten und die heutige Form geprägt worden. Die Ausweitung der Rege-

490 Vgl. z. B. § 1 KrW-/AbfG.

491 Vgl. 3. Ges. zur Änd. d. BImSchG v. 11.05.1990, BGBl. I, S. 870.

492 Art. 2 d. Ges. zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001, BGBl. I, S. 1950 ff.

lungsfelder erschwert die Betrachtung der jeweiligen Gesetzeszwecke, nicht zuletzt die Erweiterung im Jahre 2001 hat hier die Zwecke nicht unwesentlich erweitert.

Für das gesamte Immissionsschutzrecht und seine Bereiche gilt nach § 1 I BImSchG für die zuständigen Behörden ein allgemeiner Schutz- und Vorsorgeauftrag⁴⁹³. Der genaue Wortlaut ist zu beachten, danach soll nicht bloß vor schädlichen Umwelteinwirkungen geschützt werden, sondern die Verwaltungsbehörden haben auch allgemein den gesetzlichen Auftrag, dem Entstehen dieser Einwirkungen vorzubeugen. Seit der Umsetzung der Umweltverträglichkeitsprüfung gibt es hiernach einen allgemeinen, nicht bloß auf Technik konzentrierten, ökologischen Schutzauftrag.

§ 1 II BImSchG befasst sich mit den Anforderungen an die genehmigungsbedürftigen Anlagen⁴⁹⁴. Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen diene stets auch dem Schutz vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen neben dem grundsätzlichen Schutz vor Immissionen.

Nach den Vorgaben der IVU-Richtlinie dient das BImSchG nunmehr auch der integrierten Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Emissionen in Luft, Wasser und Boden unter Einbeziehung der Abfallwirtschaft, um ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt zu erreichen und dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen, die auf andere Weise herbeigeführt werden.

Wie in Zukunft der integrative Ansatz verwirklicht wird, muss sich erst noch zeigen. Es sind aber Entscheidungen des EuGH zu erwarten, die sich mit der Umsetzungsleistung der Bundesrepublik auf dem Gebiet des integrativen Anlagenschutzrechts befassen und den eher allgemein übernommenen Gesetzeszweck weiter konkretisieren werden.

Aber nicht nur die europarechtliche Komponente kommt hier zum Tragen, auch die zunehmend ökozentrischen Anteile in der Zweckbestimmung forcieren vor dem Hintergrund des Art. 20 a GG (Staatszielbestimmung Umweltschutz) eine Neujustierung des Gesetzes in Richtung auf einen höheren umweltrechtlichen Anteil.

493 Vgl. Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 177, Jarass, BImSchG, 2007, S. 76 ff., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 391 f.

494 Vgl. dazu Jarass, BImSchG, 2007, S. 93 ff., Feldhaus, Integriertes Anlagenzulassungsrecht, in: ZUR 2002, S. 1 ff., Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, 2007, S. 3 f.

11.1.6 Grundbegriffe

Vor die Klammer gezogen enthält § 3 BImSchG die wichtigsten Grundbegriffe für das gesamte Rechtsgebiet. Dabei handelt es sich um Legaldefinitionen, deren Bedeutung und Problematik weit über das eigentliche Immissionschutzrecht hinausreicht. So ist zum Beispiel der Anlagenbegriff in § 3 V BImSchG zentral für das bundesdeutsche Wirtschaftsrecht und weicht in Teilen vom allgemeinen Sprachgebrauch ab. Anlage kann in diesem Sinne zum Beispiel auch ein Grundstück sein⁴⁹⁵.

Anlagenbegriff nach § 3 Abs. 5 BImSchG

- Betriebsstätten
- Maschinen, Geräte, Fahrzeuge
- Grundstücke, von denen Emissionen ausgehen, mit Ausnahme von Straßen

Abb. 22: Anlagenbegriff des BImSchG

Im allgemeinen Teil werden so die Begriffe Emission und Immission umschrieben. Emissionen (§ 3 III BImSchG) gehen regelmäßig in Form von Luftverunreinigungen, Geräuschen, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnlichem von einer Anlage aus. Im Gegensatz zu dem Quellenbezug der Emission steht der Wirkungspfad der Immission; hier aber muss hinzukommen, dass auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre und Kultur- und Sachgüter eingewirkt wird.

Ebenso von Bedeutung ist die Definition von schädlichen Umwelteinwirkungen in § 3 I BImSchG, von Luftverunreinigungen in § 3 IV BImSchG, von Anlagen in § 3 V BImSchG und des Stands der Technik in § 3 VI BImSchG.

Der Stand der Technik (§ 3 VI BImSchG) ist die Generalklausel für den Entwicklungsstand von Anlagen, die in der Bundesrepublik betrieben werden dürfen⁴⁹⁶. Da sich der Entwicklungsstand stets ändert, wurde der Weg über diese Generalklausel gewählt, um nicht jedes Mal bei einer technischen Weiterentwicklung das Gesetz ändern zu müssen. Im Einzelfall kann es natürlich

495 Vgl. § 3 V Nr. 3 BImSchG: "Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können, ausgenommen öffentliche Verkehrswege."

496 Vgl. Jarass, BImSchG, 2007, S. 147 ff.

problematisch sein, falls die Aufsichtsbehörde einen anderen, (oft teureren) Stand der Technik zugrunde legt, als der Anlagenbetreiber. Der Stand der Technik ist in rechtlicher Hinsicht ein unbestimmter Rechtsbegriff, der damit gerichtlich voll überprüfbar ist.

Mit der Einführung des integrierten Konzepts des europäischen Umweltrechts im Jahre 2001 ist der Stand der Technik neu definiert worden: Zwar wurde der Begriff "Stand der Technik" beibehalten, aber gleichzeitig an den europäischen BAT-Standard angeglichen⁴⁹⁷ Dadurch ist der Anforderungskatalog neu gefasst und soll nun dem Integrationsgebot entsprechen.

11.2 Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen

11.2.1 Genehmigungsbedürftige Anlagen

Nur die genehmigungsbedürftigen Anlagen unterliegen dem aufwändigen Genehmigungsverfahren des 2. Teils des Gesetzes. Dieses Genehmigungsverfahren ist eigentlich das historische Kernstück und Kontrollkonzept des Umwelt- und Wirtschaftsrechts in der Bundesrepublik, das sich in vielen weiteren Gesetzen in ähnlicher Form wieder finden lässt.

Die Überlegung ist folgende: Der Staat überwacht diese Anlagen auch im Hinblick – und neuerdings natürlich verstärkt – auf ihre Umweltfreundlichkeit, indem er den Betrieb von einer staatlichen Genehmigung abhängig macht. Zum Zeitpunkt dieser Genehmigung werden dann unterschiedliche Anforderungen an den Anlagenbetrieb überprüft. Soweit eine Genehmigung vorliegt, ist der Anlagenbetreiber in weitem Umfang gegen öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Ansprüche geschützt. Ein Umstand, der in der Bundesrepublik den Anlagenbetreibern ein hohes Maß an Rechtssicherheit und ein minimiertes Betriebsrisiko gewährt. Diese recht einfache Grundstruktur des Gesetzes ist auch in anderen Bereichen wieder zu finden und wird verwaltungsrechtlich als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt bezeichnet.

Der Staat untersagt bestimmte Tätigkeiten, zum Teil mit Strafandrohungen (vgl. § 327 StGB), um eine vorgezogene behördliche Prüfung zu ermöglichen, nicht um sie generell zu unterbinden. Bei dem prä-

497 "BAT"=Best-available-technique, dabei handelt es sich um eine Anlehnung an das relativ neue britische Anlagenzulassungsrecht, das der europäischen IVU-Richtlinie aus dem Jahre 1996 als Vorbild gedient hat, vgl. dazu Feldhaus, Integriertes Anlagenzulassungsrecht, in: ZUR 2002, S. 1 ff. Einzelheiten sind nun einem Anhang zu § 3 VI BImSchG zu entnehmen; in 12 Unterpunkten sind Kriterien zur Bestimmung des Standes der Technik aufgeführt, vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 180.

ventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt steht das Verbot unter dem Vorbehalt einer Erlaubniserteilung, soweit die gesetzlichen Bestimmungen eingehalten werden. Eine andere gesetzliche Konstruktion kann auch gar nicht möglich sein, da insoweit die Verfassung durch Art. 12 GG und Art 14 GG gerade eine Betätigungsfreiheit einräumt. Die sog. Baufreiheit nach Art. 14 GG zum Beispiel wird nur durch das Baurecht reglementiert und konkretisiert, aber nicht beseitigt.

Angesichts der Rechtsvorteile einer bestandskräftigen Genehmigung besteht daher aus wirtschaftsrechtlicher Sicht kein Interesse der Genehmigungsinhaber an einem vorsätzlichen oder fahrlässigen Verstoß gegen diese Vorschriften, von Bedeutung sind aber unabsichtliche Verstöße bei Anlagenveränderungen, die zum Teil im Zuge von EMAS-Überprüfungen zutage treten.

Zentral für die Wirkung des Gesetzes ist das Vorliegen einer genehmigungsbedürftigen Anlage im Sinne des Gesetzes. Diejenigen Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen, sind in der 4. BImSchVO (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) abschließend aufgeführt und können so relativ einfach nachgeschlagen werden⁴⁹⁸.

Im Bereich der 4. BImSchVO sind bestimmte Kleinf Feuerungsanlagen von der Genehmigungspflicht in die Anzeigepflicht überführt worden. Die 4. BImSchVO enthält darüber hinaus wichtige Konkretisierungen des Anlagenbegriffs, so sind zum Beispiel Nebeneinrichtungen, die in einem räumlichen und betriebstechnischen Zusammenhang mit der eigentlichen Anlage nicht bloß nach Baurecht, sondern auch nach dem Immissionsschutzrecht zu genehmigen⁴⁹⁹.

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nimmt dieses Verwaltungsverfahren relativ großen Raum ein⁵⁰⁰, da hier die Genehmigungsbehörde Schutzpflichten des Betreibers konkretisiert. Das klassische immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist in der Vergangenheit durch weitere Verfahren, wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, im Huckle-Pack-Verfahren umweltrechtlich noch weiter

498 Vgl. Scheidler, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: JURA 2008, S. 490.

499 BVerwGE 69, 351 (BImSchG).

500 Durch das bundeseinheitliche BImSchG ergeben sich gute Vergleichsmöglichkeiten für die Dauer von Genehmigungsverfahren in den einzelnen Bundesländern, was zu einem gewissen Wettbewerb unter den Ländern geführt hat, die ihre Standortqualität nicht zuletzt durch die Dauer, bzw. Kürze der Genehmigungsverfahren unter Beweis stellen wollen.

aufgerüstet worden⁵⁰¹. Auch hat das Artikelgesetz aus dem Jahre 2001 die UVP-Pflicht für zahlreiche Industrie- und Infrastrukturvorhaben weiter ausgedehnt. Das bedeutet für das aufgesattelte UVP-Verfahren im Immissionschutzrecht, dass neben der 4. BImSchVO auch die Anlage 1 (Liste "UVP-pflichtige Vorhaben") des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung aus dem Jahre 2001⁵⁰² zu berücksichtigen ist. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) aus dem Jahre 2004 knüpft ebenfalls an das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren an.

Das Gesetz (BImSchG) unterteilt die Anlagen so in drei Gruppen⁵⁰³:

- In der ersten Gruppe befinden sich alle vollständig genehmigungsbedürftigen Anlagen.
- In der zweiten Gruppe befinden sich die vereinfacht genehmigungsbedürftigen Anlagen.
- In der dritten Gruppe sind Anlagen (nicht genehmigungsbedürftige Anlagen) zu finden, die zumindest keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, da sie nach der 4. BImSchVO bestimmte Schwellenwerte nicht erreichen.

Die erste Gruppe bildet dabei das klassische Genehmigungsverfahren.

Große Windenergieanlagen werden heute durch immissionsschutzrechtliche Zulassungsverfahren nach Nr. 1.6 (Spalte 2) des Anhangs zur 4. BImSchVO genehmigt⁵⁰⁴.

11.2.2 Genehmigung nach § 6 BImSchG

Der Abschnitt über die genehmigungsbedürftigen Anlagen befasst sich im Wesentlichen mit dem Genehmigungsverfahren. Die Anlagengenehmigung kann je nach Anlagenart im förmlichen oder vereinfachten Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.

501 Unternehmen, die freiwillig am Öko-Audit (EMAS) teilnehmen, erhalten aufgrund der Privilegierungsverordnung (EMAS-Privilegierungs-Verordnung v. 24.06.2002, BGBl. I, S. 2247) im Genehmigungsverfahren Erleichterungen.

502 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung i. d. Fass. d. Bek. v. 25.06.2005, BGBl. I, S. 1757.

503 Vgl. mit Beispielen: Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 201.

504 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 206 ff., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 96 ff.

Das vereinfachte Genehmigungsverfahren wird nach § 19 BImSchG durchgeführt. Die angesprochenen Anlagen sind in Spalte 2 des Anhangs zur 4. BImSchV aufgelistet. Das vereinfachte Verfahren zeichnet sich durch den Verzicht auf einige Elemente des normalen Genehmigungsverfahrens aus⁵⁰⁵.

Die Genehmigung nach § 4 BImSchG ist ungeachtet des nun integrativen Ansatzes eine gebundene Entscheidung der Verwaltung, die bei Vorliegen der Voraussetzungen erlassen werden muss. Der Verwaltungsakt kann allerdings mit Nebenbestimmungen ausgestattet werden⁵⁰⁶. In der Praxis ist inzwischen um die Dauer von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zwischen den Ländern ein Wettbewerb entstanden, denn ein rasches Genehmigungsverfahren gewährleistet auch Industrieansiedlung.

§ 4 BImSchG legt diese Genehmigungspflicht fest und stellt klar, dass für die Errichtung und den Betrieb einer Anlage eine Genehmigung erforderlich ist, falls die Anlage in besonderem Maße geeignet ist, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen. Welche Anlagen das sind, legte die Regierung durch die 4. BImSchVO fest.

§ 6 BImSchG ist die zentrale Schaltstelle für die Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung. Danach ist die Genehmigung zu erteilen, wenn die Anforderungen des Immissionsschutzrechts und die sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllt werden. Hier wird der Leitcharakter der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung deutlich, der weit über das Anlagenrecht hinausgeht, denn auch Aspekte des Arbeitsschutzes zum Beispiel werden mit umfasst; es handelt sich also um eine der wichtigsten wirtschaftsrechtlichen Normen. Die sog. Konzentrationswirkung der Genehmigung wird durch § 13 BImSchG genauer geregelt.

§ 6 BImSchG verklammert neben den eigentlichen immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten aus § 5 BImSchG auch Pflichten aufgrund von nach § 7 BImSchG erlassenen Rechtsverordnungen und anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften, zum Beispiel aus dem Arbeitsschutzrecht⁵⁰⁷.

505 Welche Bestandteile nicht durchzuführen sind, legt § 19 II BImSchG fest: So kann auf die Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 10 II-IV, VI, VIII, IX), die privatrechtsgestaltende Wirkung der Genehmigung (§ 10 BImSchG) etc. verzichtet werden.

506 Vgl. § 12 BImSchG.

507 Vgl. Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 199, Scheidler, Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, in: ZfU 2008, S. 393 ff.

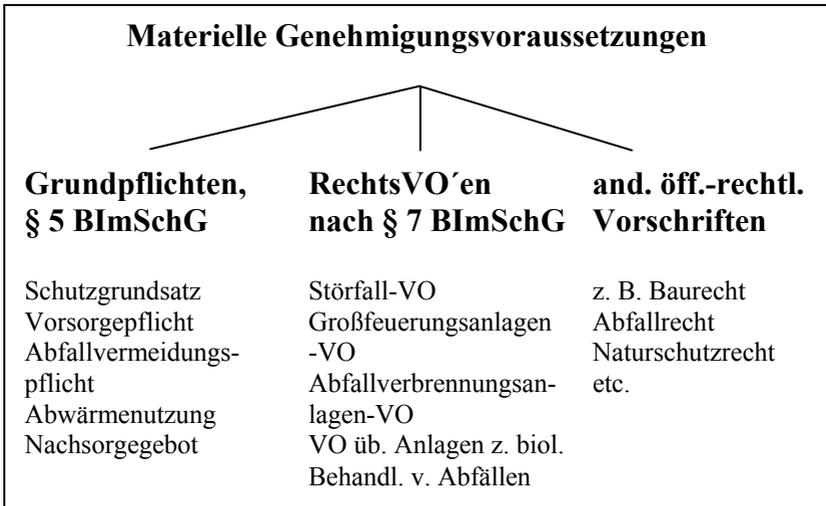


Abb. 23: Materielle Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG

Auf die Grundpflichten wird noch genauer einzugehen sein. Die Rechtsverordnungen nach § 7 BImSchG⁵⁰⁸ sind allerdings nicht sehr zahlreich, es kommen nur die Störfall-Verordnung⁵⁰⁹, die Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen-Verordnung⁵¹⁰, die Abfallverbrennungsanlagen-Verordnung⁵¹¹ und die Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen⁵¹² in Betracht.

Interessant ist die Ausweitung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 6 I Nr. 2 BImSchG auf andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes.

Andere öffentlich-rechtliche Vorschriften sind vor allem solche des öffentlichen Baurechts (Bauplanungs- und Bauordnungsrecht), Natur- und Land-

508 Vgl. § 7 BImSchG: § 7 BImSchG enthält eine Verordnungsermächtigung an die Bundesregierung, weitere Rechtsverordnungen zur Ausgestaltung der Genehmigung im Rahmen der Konkretisierung der Betreiberpflichten zu erlassen.

509 12. BImSchVO (Störfall-Verordnung), v. 08.06.2005, BGBl. I, S. 1598 ff.

510 13. BImSchVO (Großfeuerungs- und Gasturbinenanlagen-Verordnung), v. 20.07.2004, BGBl. I, S. 1717, zuletzt geänd. d. Art. 1 d. VO v. v. 27.01.2009, BGBl. I, S. 129 ff..

511 17. BImSchVO (Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen) v. 23.11.1990, zuletzt geänd. durch Art. 2 d. VO v. 27.01.2009, BGBl. I, S. 129 ff.

512 30. BImSchVO (Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfällen) v. 20.02.2001, BGBl. I, S. 317, zuletzt geänd. d. Art. 3 d. VO v. 27.04.2009 (VO z. Vereinachung des Deponierechts), BGBl. I, S. 900.

schaftspflege- oder Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts. Hierin kommt die Konzentrationswirkung der Genehmigung (§ 13 BImSchG) zum Ausdruck, die damit andere, die Anlage betreffende Vorschriften wie etwa die Baugenehmigung für das Fabrikgebäude, mit umfasst. Einige öffentlich-rechtliche Regelungsbereiche, die auch sonst sehr "durchsetzungsstark" sind, werden allerdings nicht mit erfasst. So ist zum Beispiel das Bergrecht, das Atomrecht oder das Wasserrecht nicht mit einbezogen. Im Einzelnen muss hier auf die einschlägige Kommentarliteratur verwiesen werden.

Belange des Arbeitsschutzes werden in § 6 BImSchG ausdrücklich benannt. Hier fließen die Bereiche Arbeits- und Umweltschutz im Zuge des Genehmigungsverfahrens deutlich zusammen. Der Arbeitsschutz bildet hier sogar einen Versagungsgrund für die Anlagengenehmigung. Die Genehmigungsbehörde muss mit den zuständigen Arbeitsschutzbehörden wie etwa dem Gewerbeaufsichtsamt, aber auch den hier zuständigen Betriebs-, Gesamtbetriebs- oder Konzernbetriebsräten nach dem Betriebsverfassungsgesetz (BetrVerfG) prüfen, ob arbeitsrechtliche Vorschriften eingehalten werden.

Belange des Arbeitsschutzes werden durch Vorschriften wie das Arbeitsschutzgesetz, die Arbeitsstättenverordnung, das Mutterschutzgesetz oder Unfallverhütungsvorschriften gewahrt.

Rechtswirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung

- Genehmigungswirkung, § 4 BImSchG
- Konzentrationswirkung, § 13 BImSchG
- Privatrechtsgestaltende Wirkung, § 14 BImSchG

Abb. 24: Rechtswirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung

Grenzen ergeben sich aus der zivilrechtlichen Regelungskomponente. Zwar umfasst die Gestaltungswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 14 BImSchG ausdrücklich den Ausschluss privatrechtlicher Abwehransprüche, aber nicht jegliches privates Recht wird hier durch die Genehmigung beiseite geschoben. Es ist zu differenzieren zwischen den einzelnen Rechtsgebieten: So schließt die Genehmigung das private Immissionsschutzrecht zwischen Nachbarn und Betreiber (§ 1004, 908 BGB) ersichtlich

aus, das kann aber zum Beispiel nicht für das private Baurecht gelten, denn hier ergehen schon die öffentlich-rechtlichen Baugenehmigungen nach den Landesbauordnungen regelmäßig unbeschadet privater Rechte⁵¹³.

11.2.3 Grundpflichten nach § 5 BImSchG

Nach § 6 I BImSchG müssen die sog. immissionsschutzrechtlichen Pflichten eingehalten werden. Der Absatz 1 spricht von den sich aus § 5 und den auf Grund von § 7 erlassenen Pflichten. So verzahnt der Gesetzgeber die immissionsschutzrechtliche Genehmigung nach § 6 BImSchG mit den Betreiberpflichten nach § 5 BImSchG.

§ 5 BImSchG schreibt so genannte Grundpflichten fest. Nach der neuen Integrationsklausel in § 5 BImSchG ist inzwischen ein hohes Schutzniveau insgesamt zu gewährleisten. Diese Zielbestimmung setzt die europäische IVU-Richtlinie von 1996 um und sortiert so die Grundpflichten in § 5 BImSchG neu: Vor dem Hintergrund des integrativen Konzepts soll nunmehr die eher medial auf die Luftreinhaltung ausgerichtete Intention des Gesetzes zugunsten einer mehr medienübergreifenden Sicht der Dinge reformiert werden. Gemeinhin werden aus § 5 BImSchG verschiedene Betreiberpflichten abgeleitet:

- Aus § 5 I Nr. 1 wird der Schutzgrundsatz abgeleitet. Danach dürfen weder schädliche Umwelteinwirkungen noch sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft durch die Errichtung und den Betrieb der Anlage hervorgerufen werden. Durch den integrativen Ansatz soll ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt gewährleistet werden. Die sog. Abwehrpflicht des § 5 I Nr. 1 BImSchG für die Nachbarn begründet für diesen Kreis eine Klagebefugnis bei den sog. Drittklagen.
- Nach § 5 I Nr. 2 besteht eine sog. Vorsorgepflicht, danach ist schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und Belästigungen vorzubeugen. Hier werden emissionsbezogene Vorsorgemaßnahmen vom Betreiber eingefordert. Die IVU-Richtlinie hat hier die Vorsorgepflicht auf sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und Belästigungen ausgeweitet, die durch die Einhaltung des Standes der Technik erreicht werden sollen. Die Abgrenzung von Schutz-

513 Vgl. für Niedersachsen, § 75 NBauO i.d.Fass.v. 10.02.2003, Nds.GVBl. 2003, S. 89 ff., zul. geänd. d. Ges. v. 28.10.2009, Nds.GVBl. S. 366.

Vorsorgepflicht ist umstritten⁵¹⁴, aber die Vorsorgepflicht des § 5 I Nr. 2 BImSchG begründet nach überwiegender Meinung keine drittschützende Rechtsposition, da die Vorsorgepflicht nur dem Allgemeininteresse dient⁵¹⁵.

- Nach § 5 I Nr. 3 trifft den Betreiber genehmigungspflichtiger Anlagen eine Pflicht zur Abfallverwertung und -vermeidung. In erster Linie sollen natürlich Abfälle gar nicht erst entstehen, so dass hier eine Abstufung besteht, die zunächst die Abfallvermeidung, dann erst die Verwertung und die Beseitigung folgen lässt. § 5 I Nr. 3 BImSchG öffnet so den engeren betrieblichen Bereich für die Anwendung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes.
- § 5 I Nr. 4 legt nur für die Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage die sog. Abwärmenutzungsverpflichtung fest. Dabei kann die Abwärme intern, aber auch extern genutzt werden. Ziel ist es, den Verbrauch fossiler Brennstoffe einzuschränken, bzw. effizienter zu gestalten und die Luftbelastung zu vermindern. Wie der Abfallvermeidungsgrundsatz ist auch die Abwärmenutzungsverpflichtung dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip verpflichtet, so dass keine drittschützende Wirkung eintreten kann.

Hervorzuheben sind die Betreiberpflichten nach § 5 III BImSchG, die sog. Nachsorgepflichten. In den letzten Jahren ist das Problem von Industrialtlasten gerade im Anlagenbereich drängend geworden, da zunehmend der letzte Betreiber einer Anlage nicht mehr zur Sanierungsverantwortung herangezogen werden kann. Nach dem Gemeinlastprinzip obliegen dann Gefahrerforschungs- und Sanierungskosten der Allgemeinheit und verhindern so angemessene Weiternutzungen der Flächen. Daher hat der Betreiber nach Absatz 3 die genehmigungsbedürftige Anlage so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach der Betriebsschließung keine schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren hervorgerufen werden⁵¹⁶.

Die besondere Bedeutung der Genehmigung nach § 6 BImSchG liegt darin, dass der Genehmigung auch keine anderen öffentlichrechtlichen Vorschriften entgegenstehen dürfen. Diese Konzentrationswirkung der immissionschutzrechtlichen Genehmigung macht das Immissionsschutzrecht so be-

514 Vgl. m.w.N. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 190, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 86.

515 Vgl. Heitsch, Ausgewählte Grundprobleme des Umweltrechts, in: JA 2001, S. 258.

516 Zur Frage, ob die Nachsorgepflichten zu den gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen gehören, vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 422.

deutsam für das gesamte Wirtschaftsrecht, denn im Bereich von Industrie und gewerblichen Anlagen stellt das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren so den "Königsweg" im Wirtschaftsverwaltungsrecht dar. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung umfasst die Bestimmungen des öffentlichen Baurechts, des Kreislaufwirtschaftsrechts, des Bodenschutzes und der Gewerbeordnung. Darüber hinaus kann dieser Genehmigung auch noch ein UVP-Verfahren angehängt werden, soweit der Anlagentyp auch von dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung erfasst wird.

Trotz dieser weiten Konzeption der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung begegnen diesem Zulassungskonzept auch Bedenken. Zum einen ist das Modell eher statisch angelegt. Soweit also die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind, besteht ein Rechtsanspruch auf Genehmigungserteilung. Eine darüber hinausgehende Umweltschutzleistung lohnt sich daher nicht für den Antragsteller, denn sie wird nicht honoriert. Deshalb wird das Verfahren als innovationsfeindlich kritisiert. Rechtsprechung⁵¹⁷ und Literatur⁵¹⁸ treten diesem Vorwurf durch sog. dynamische Betreiberpflichten entgegen.

Im Gegensatz zum Bestandsschutz im Baurecht, darf der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage nicht auf den Fortbestand seiner Genehmigung vertrauen, sondern muss bei Änderungen zum Beispiel der Rechtslage nachträgliche Anordnungen akzeptieren, um veränderten Betreiberpflichten gerecht zu werden. So kann zum Beispiel die immissionsschutzrechtliche Genehmigung für eine große Legehennenanlage nachträglich an verändertes Tierschutzrecht angepasst werden.

Weiter erscheint nach der Umsetzung der IVU-Richtlinie fraglich, ob das integrative Konzept in dem Anlagengenehmigungsverfahren derzeit verwirklicht wird. Die umweltschützende Berücksichtigung anderer Umweltmedien und die Zugrundelegung der konkreten Umweltsituation vor Ort wird offenbar durch das derzeitige Verfahren nicht erreicht⁵¹⁹.

517 Vgl. schon BVerwGE 65, 313 (322) (nachträgliche Anordnung), VG Oldenburg 11 A 3583/05, Urt. v. 22.03.2006 (Neuregelung der Legehennenhaltung d. Tierschutzrecht).

518 Vgl. Bender/Sparwasser/Engel, Umweltrecht, 2000, S. 388 f., Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, 2007, S. 217.

519 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 424.

11.3 Genehmigungsverfahren

11.3.1 Förmliches Genehmigungsverfahren

Das förmliche Genehmigungsverfahren selbst ist in § 10 BImSchG und der 9. BImSchVO geregelt. Inzwischen ist das Genehmigungsverfahren immer komplexer und umfangreicher geworden. Gerade klein- und mittelständische Unternehmen (KMU's) sind häufig von dem aufwändigen Verfahren überfordert. In der Vergangenheit hat es deshalb verschiedene Ansätze zu einer Vereinfachung oder Beschleunigung gegeben. Die Koppelung von immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und EMAS-Verfahren hatte Hoffnungen auf eine Anrechnung und Vereinfachung gegeben⁵²⁰, es überwiegt aber die Skepsis angesichts der Zunahme von Verfahrensvorschriften und Regulierungen, nicht nur aus dem umweltrechtlichen Sektor. Durch die EMAS PrivilegV aus dem Jahre 2002⁵²¹ wurde hier ein weiterer Schritt getan, um im Zuge des erneuerten EMAS-Verfahrens einige bundeseinheitliche Überwachungserleichterungen einzuführen.

Sobald ein Anlagentyp in der Spalte 1 der 4. BImSchVO zur Genehmigung vorgesehen ist, muss nach § 2 der 4. BImSchVO ein förmliches Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.

Der Katalog der "Spalte-1-Anlagen", die einem förmlichen Genehmigungsverfahren zu unterziehen sind, reicht von Kraftwerken bis hin zu riesigen Hühnerzuchtbatterien (mindestens 40.000 Mastgeflügelplätze).

§ 2 der 4. BImSchVO differenziert dabei zwischen förmlichen und vereinfachten Verfahren (Spalte 2). Der Ausgangsfall ist dabei das klassische förmliche Verfahren, das dem § 10 BImSchG zugrunde liegt. Durch die Neufassung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) können auch Anlagen der Spalte 2 unter das Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG fallen. Hier sind leider die Anlagenkataloge des BImSchG und des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung nicht aufeinander abgestimmt. Ansonsten unterliegen Anlagen der Spalte 2 einem vereinfachten Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG.

⁵²⁰ Vgl. §§ 58e BImSchG, 55 a Krw./AbfG, 21 h WHG.

⁵²¹ Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen für nach der Verordnung (EG) Nr. 761/2001 registrierte Standorte und Organisationen (EMAS-Privilegierungs-Verordnung – EMASPrivilegV) vom 24.06.2002, BGBl. I, S. 2247 ff., vgl. zur Verzahnung von Umweltaudit und hoheitlichem Genehmigungsverfahren: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 183.

Der Gang des förmlichen Verfahrens erschließt sich aus § 10 BImSchG und der 9. BImSchVO und erfordert mehrere Schritte. Regelungslücken im abschließenden Verfahrensrecht sind durch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu schließen⁵²².

Der integrative Ansatz hat sich nur marginal im Genehmigungsverfahren niedergeschlagen: In § 10 V BImSchG befindet sich jetzt eine integrationsrechtliche Koordinationsklausel, danach hat die Genehmigungsbehörde "eine vollständige Koordinierung der Zulassungsverfahren sowie der Inhalts- und Nebenbestimmungen sicherzustellen"⁵²³.

Erstaunlich sind bei genauerer Betrachtung die Parallelen zum Planfeststellungsrecht, denn auch das förmliche immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren kennt zum Beispiel eine Öffentlichkeitsbeteiligung. Trotzdem gibt es strukturelle Unterschiede, denn die Ergebnisoffenheit der Planfeststellung durch den Abwägungsprozess kann es bei dem gebundenen Genehmigungsverfahren nicht geben.

522 Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 534, Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 425 f.

523 Vgl. Biesecke, Integrative Elemente im BImSchG-Genehmigungsverfahren, 2006, Kahl/Diederichsen, Integrierte Vorhabengenehmigung und Bewirtschaftungsermessens, in: NVwZ 2006, S. 1107 ff.

Der Verfahrensgang lässt sich kurz wie folgt im Überblick darstellen:

Förmliches Genehmigungsverfahren, § 10 BImSchG:

1. Beratung vor der Antragstellung, § 2 der 9. BImSchVO, ev. § 3a UVPG
2. Antrag nach § 10 I BImSchG (ggf. unter Berücksichtigung des UVPG, Anlage 1 zum UVPG)
3. Beteiligung anderer Behörden, § 10 V BImSchG
4. Bekanntmachung und Auslegung, § 10 III, IV BImSchG
5. Einwendungen, § 10 III BImSchG
6. Erörterungstermin, § 10 VI BImSchG, (§§ 14 ff. 9.BImSchVO)
7. Genehmigungsentscheidung, § 10 VI a BImSchG (innerhalb von 7 Monaten)

Abb. 25: Förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG

Die Antragstellung nach § 10 I BImSchG setzt bereits einen abgeschlossenen Entscheidungsprozess beim Antragsteller voraus. Zwar soll nach § 2 der 9. BImSchVO eine Antragsberatung durch die Genehmigungsbehörde erfolgen; es wird jedoch schon deutlich, dass bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung der Antragsteller erhebliche Beibringungspflichten zu erfüllen hat, so dass inzwischen informell bereits vor der Antragstellung eine Beratungsphase anzusiedeln ist. Speziell nach § 3a UVPG ist bereits vor der Antragstellung durch die Genehmigungsbehörde über das Bestehen oder Nichtbestehen einer UVP-Verpflichtung zu entscheiden.

Bei uvp-pflichtigen Anlagen ist zu beachten, dass bei dem unselbstständigen UVP-Verfahren bereits zum Zeitpunkt der Antragstellung UVP-Studien angefertigt sein müssen, denn nach § 5 UVPG gibt es

eine sogenannte Scoping-Phase vor der Antragstellung und die Verpflichtung des Vorhabenträgers, nach § 6 die kostspieligen UVP-Studien auf seine Kosten zu beschaffen.

Es zeichnet sich ab, dass zukünftig die Vorphase noch weitere – eher europarechtliche – Elemente bekommen wird. So gibt es verschiedene Anknüpfungspunkte zwischen der immissionsschutzrechtlichen Anlagenzulassung und dem Emissionshandel. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz⁵²⁴ sieht für die Freisetzung von Treibhausgasen nun eine verwaltungsrechtliche Genehmigungspflicht vor. Bei nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zugleich die nach dem TEHG erforderliche Genehmigung. Bei Anlagen aus der Zeit vor dem Juli 2004 gelten die alten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen als hinreichend im Hinblick auf die Anforderungen des TEHG.

Nach dem Antragseingang hat die Genehmigungsbehörde nun nach § 10 VIa BImSchG innerhalb von grundsätzlich 7 Monaten zu entscheiden. Allerdings enthält § 10 VIa BImSchG keine Fiktion der Genehmigung, wie sie zum Beispiel im Baurecht vorgesehen ist⁵²⁵.

Nach § 10 V BImSchG werden die Fachbehörden zur Stellungnahme aufgefordert⁵²⁶, da durch die Konzentrationswirkung (§ 13 BImSchG) des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens später nur eine einzige und umfassende Genehmigung erteilt werden soll.

Inzwischen sieht § 11a der 9. BImSchVO auch eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung vor, falls ein Vorhaben auch Auswirkungen in einem anderen Staat haben kann.

§ 11 der 9. BImSchVO sieht eine kurze Frist von 1 Monat für diese Stellungnahmen vor. Daraus ist allerdings keine Zustimmungsfiktion für die eine fehlende Stellungnahme einer Fachbehörde abzuleiten, vielmehr muss die Genehmigungsbehörde dann selbst entscheiden. Hintergrund dieser kurzen Fristen ist ein erhebliches Interesse der Länder an einer raschen Durchführung dieser wirtschaftspolitisch bedeutsamen Verfahren zum Ausbau der Wirtschaftsstruktur des Landes.

524 TEHG v. 08.07.2004, BGBl. I, S. 1578, vgl. dazu Frenz, Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und Emissionshandel, in: NVwZ 2006, S. 1095 ff.

525 Vgl. § 36 II S. 2 BauGB.

526 § 11 der 9. BImSchVO sieht hierfür das sog. Sternverfahren vor, das eine gleichzeitige und zügige Bearbeitung durch alle Fachbehörden gewährleisten soll, vgl. dazu § 71 d VwVfG.

Sobald die Unterlagen vollständig sind, muss das Vorhaben nach § 10 III, IV BImSchG im amtlichen Veröffentlichungsblatt oder in den örtlichen Tageszeitungen im Bereich des Standorts bekannt gemacht werden. Nach der Bekanntmachung des Antrags sind die Unterlagen 1 Monat lang zur Einsicht auszulegen.

Bis zu 2 Wochen nach dieser Frist können Bürgerinnen und Bürger Einwendungen gegen das Vorhaben erheben, ohne in eigenen Rechten verletzt worden zu sein.

Im Erörterungstermin nach § 10 VI BImSchG behandelt die Genehmigungsbehörde die erhobenen Einwendungen. Unter Beteiligung der Einwender und des Antragstellers werden die aufgetretenen Fragen behandelt.

Leider steht der Erörterungstermin nach der derzeitigen Gesetzeslage am Ende eines langwierigen Entscheidungsprozesses, so dass häufig Genehmigungsbehörde und Antragsteller nicht mehr von den häufig jahrelangen Vorplanungen abrücken können. Einwender dagegen fühlen sich häufig unverstanden und werden so gezwungen, im Klageweg gegen das gesamte Projekt anzugehen, obwohl sie in vielen Fällen nur Einzelfalländerungen wünschen. Hier bietet sich ein Betätigungsfeld für die sog. Mediation, die inzwischen bei Großprojekten, bei denen nicht selten bis zu 20.000 Einwendungen⁵²⁷ registriert werden, zwischen Antragstellern, Behörden und Einwendern vermitteln sollen.

Mit Ablauf der Einwendungsfrist sind alle weiteren Einwendungen ausgeschlossen, die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen. Die immissionsschutzrechtliche Genehmigung entfaltet dann für den Anlagenbetreiber juristisch außerordentlich weitreichende Wirkungen. Durch die Gestattungs- oder Genehmigungswirkung tritt eine umfassende Legalisierung des Anlagenbetriebs ein.

Die Konzentrationswirkung nach § 13 BImSchG führt zu einem Einschluss anderer, die Anlage betreffender öffentlich-rechtlicher Entscheidungen. Es gibt nur wenige fachgesetzliche Ausnahmen von der Konzentrationswirkung.

Die Gestaltungswirkung nach § 14 BImSchG verhindert wirksam die Geltendmachung privatrechtlicher Ansprüche, soweit die Genehmigung in einem förmlichen Verfahren ergangen ist. Soweit sich ein Anlagenbetreiber im

527 Vgl. DER SPIEGEL 39/1996, "Sie reißen sich um jede Tonne", S. 43, danach gab es gegen die Müllverbrennungsanlage der Stadt Augsburg rund 25.000 Einwendungen.

Rahmen der Grenzwerte bewegt, kann also zivilrechtlich gegen ihn kaum noch vorgegangen werden⁵²⁸.

Zur Ausschöpfung des zivilrechtlichen Klagewegs bei einer sog. privatnützigen Planfeststellungen (§§ 11 LuftVG, 14 BImSchG) vgl. auch den Airbus-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts⁵²⁹.

Der schriftlich zu erteilende Genehmigungsbescheid ist dann dem Antragsteller und den Einwendern zuzustellen. Bei zahlreichen Einwendungen kann die Zustellung auch durch eine öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden.

11.3.2 Präklusion

Verbunden mit den Einwendungen Drittbetroffener ist das Rechtsinstitut der Präklusion im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Als Rechtsfolge nicht rechtzeitig erhobener Einwendungen im Beteiligungsverfahren der Verwaltung können diese Einwendungen auch später vor den Verwaltungsgerichten nicht mehr geltend gemacht werden. Diese Regelung in § 10 III BImSchG zwingt Betroffene zu einer frühzeitigen Geltendmachung ihrer Rechte. Nach Ablauf der Einwendungsfrist sind alle Einwendungen präkludiert (=ausgeschlossen), die nicht auf besonderen privatrechtlichen Titeln beruhen.

Verspätete Einwendungen von Bürgern im Erörterungstermin (§ 14 I 9. BImSchVO) sind ausgeschlossen (formelle Präklusion), in weiteren Rechtsbehelfsverfahren können sie nicht mehr geltend gemacht werden (materielle Präklusion)⁵³⁰. Ob eine Klage mangels Klagebefugnis⁵³¹ oder infolge Unbegründetheit⁵³² zurückgewiesen werden kann, ist umstritten. Die rechtspolitische Bedeutung der Präklusion wird deutlich bei der Ausweitung durch Beschleunigungsgesetze; die Präklusion führt zu einer Verwirkung von Rechten der Bürgerinnen und Bürger, wenn diese nicht rechtzeitig wahrgenommen werden.

528 Vgl. § 906 BGB: Im Rahmen der Grenzwerte befindliche Beeinträchtigungen gelten danach im Zivilrecht als unwesentlich und können nicht im Wege einer Unterlassungsklage (§ 1004 BGB) verhindert werden. Über den Bezug auf das Immissionsschutzrecht hinaus stellt sich hier die Frage, inwieweit § 906 BGB als Grenze für andere Immissionen gelten kann, zum Beispiel im Luftverkehrsrecht (LuftVG), vgl. dazu BVerfG 1BvR 218/99 vom 11.11.2002 (Airbus-Beschluss).

529 BVerfG, 1 BvR 218/99 vom 11.11.2002 (Airbus-Beschluss), in: NuR 2003, S. 484..

530 BVerwGE 60, 297 (Präklusion).

531 So Jarass, BImSchG, 2007, § 10

532 So zum Beispiel Eiermann, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: VBIBW 2000, S. 135 ff. (S. 139, Fn. 37 m.w.N.).

Die Präklusionswirkung schafft andererseits für den Anlagenbetreiber Sicherheit über die juristische Angreifbarkeit seiner Anlage. Eine materielle Präklusionswirkung entfalten nach § 11 BImSchG auch der Vorbescheid und die Teilgenehmigung.

11.3.3 Vereinfachtes Verfahren

Für weniger umweltschädliche Anlagen in der Spalte 2 der 4. BImSchVO und der Großfeuerungsanlagen-Verordnung (13. BImSchVO) sieht der Gesetzgeber ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG vor. Regelmäßig gehören Anlagen mit geringerem Schadstoffausstoß zu diesem Kreis von Anlagen. Infolge des vereinfachten Genehmigungsverfahrens entfallen Öffentlichkeitsbeteiligung, Präklusionswirkung und der Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche⁵³³. Daran wird deutlich, dass für den Antragsteller eine Genehmigung im vereinfachten Verfahren nicht unbedingt vorteilhaft sein muss, denn die rechtlichen Vorteile einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung treten nur im förmlichen Verfahren ein. Daher besteht die Möglichkeit, nach § 19 III BImSchG trotzdem eine förmliche Genehmigung zu beantragen.

Eine Besonderheit gilt für im Einzelfall uvp-pflichtige Anlagen: Nach § 2 I Nr. 1 der 4. BImSchVO wird auch für Anlagen der Spalte 2 ein förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG erforderlich, soweit es sich um einen solchen Anlagentyp handelt.

11.3.4 Bestandsschutz

Wie der Name schon sagt, sichert der Bestandsschutz das durch Eigentumsausübung Geschaffene der Betreiber und durch eine nachträgliche Änderung der Sach- und Rechtslage soll nicht der Bestand der Anlage gefährdet werden. Bestandsschutz ist dabei eine weithin in unserer Rechtsordnung anerkannte Dimension, die in dem Immissionsschutzrecht mittlerweile eine eigene Ausprägung erfahren hat. Bei der Frage des Bestandsschutzes kollidieren zwei Interessenkreise: Zum einen hat der Anlagenbetreiber ein verständliches Interesse an dem zulässigen Dauerbetrieb seiner Anlage, zum anderen muss zum Beispiel die Weiterentwicklung von Technologie und Forschung berücksichtigt werden, die den Stand der Technik höher schraubt. Ebenso verschärfen sich rechtliche Anforderungen an emittierende Anlagen. Hier sind aus dem europäischen Umweltrecht heraus in der Zukunft weitere Entwicklungsschritte zu erwarten. Die Pflichten nach § 5 BImSchG sind deshalb

533 Vgl. § 19 II BImSchG, es sind die Absätze 2,3,4,6,8 und 9 nicht anzuwenden.

sog. dynamische Betreiberpflichten, das bedeutet eine stetige Anpassung an Weiterentwicklungen in der Branche. Auf der anderen Seite stellt der Bestandsschutz natürlich eine Abspaltung des verfassungsrechtlichen Eigentumsschutzes dar, der allerdings eine Weiterentwicklung nicht blockieren darf, denn schon Art. 14 I S. 2 GG legt fest, dass Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze festgelegt werden⁵³⁴.

In der sog. Ringofenentscheidung hat sich das Bundesverwaltungsgericht⁵³⁵ im Jahre 1975 grundsätzlich mit der Frage des Bestandsschutzes im Immissionsschutzrecht befasst und ein grundlegendes Ausgleichsmodell bei einer Anlagenveränderung für das Immissionsschutzrecht geschaffen⁵³⁶. Die Situationsgebundenheit der Anlage ist danach entscheidend für die Beurteilung des Bestandsschutzes.

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1982 hat das Bundesverwaltungsgericht⁵³⁷ klar gestellt, dass es im Immissionsschutzrecht im Gegensatz zum Baurecht keinen Grundsatz gibt, der Rechtspositionen des Genehmigungsinhabers bei Rechtsänderungen unangetastet lässt. Diese Rechtsauffassung öffnet deshalb das Immissionsschutzrecht weiter gegenüber einer Anpassung, als es im Baurecht der Fall ist.

Das BImSchG hält deshalb einen weiten Bereich von nachträglichen Anpassungsmöglichkeiten bereit, die trotz Bestandsschutzüberlegungen einen nachträglichen Änderungsbedarf durchsetzen können. Ob in der Praxis von den Aufsichtsbehörden diese Kontrollmöglichkeiten ausgeschöpft werden können, ist eine andere Frage.

11.3.5 Nebenbestimmungen zur Genehmigung

Ein wichtiges Instrument zur Anpassung der Genehmigung an die individuellen Erfordernisse des Immissionsschutzes ist die Ausstattung mit Nebenbestimmungen. Auch aus Sicht des Antragstellers sind Nebenbestimmungen positiv zu beurteilen, denn mit ihrer Hilfe kann es möglich sein, eine an sich nicht genehmigungsfähige Anlage doch zur Genehmigungsreife zu bringen.

§ 12 BImSchG befasst sich mit der Zulässigkeit von Nebenbestimmungen, ansonsten enthält § 36 VwVfG die eher formellen Anforderungen an Neben-

534 Vgl. Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 209 f.

535 BVerwGE 50, 49 (Ringofenfall); 65, 313 (nachträgliche Anordnung).

536 Das Bundesverwaltungsgericht grenzt in der Entscheidung eine - eventuell Bestandsschutz genießende - Änderung von einem Anlagen austausch (Tunnelofen statt Ringofen) ab, BVerwGE 50, 49 (S. 56 ff.).

537 BVerwGE 65, 313 (S. 317) (nachträgliche Anordnung).

bestimmungen. Da es sich bei der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung um einen Verwaltungsakt (VA) nach § 35 VwVfG handelt, sind hier die Rahmenbedingungen des allgemeinen Verwaltungsrechts zu berücksichtigen. § 36 II VwVfG legt den Formenkreis der Nebenbestimmungen fest und enthält die Legaldefinitionen für Befristung (§ 36 II Nr. 1 VwVfG), Bedingung (§ 36 II Nr. 2 VwVfG) und Auflage (§ 36 II Nr. 4 VwVfG). Da nach § 36 I VwVfG ein Verwaltungsakt, auf den ein Anspruch besteht, nur mit Nebenbestimmungen versehen werden darf, soweit sie durch Rechtsvorschrift zugelassen sind oder wenn sie sicherstellen sollen, dass die gesetzlichen Voraussetzungen des Verwaltungsakts erfüllt werden können, bildet hier § 12 BImSchG diese Rechtsvorschrift, die Nebenbestimmungen in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ermöglicht.

Generell stellt sich die Frage der Abgrenzung verschiedener Nebenbestimmungen voneinander, bzw. es stellt sich schon die Frage, was eigentlich Genehmigungsgegenstand und was Nebenbestimmung ist⁵³⁸. Die Entscheidung dieser Frage ist für den Rechtsschutz von erheblicher Bedeutung, denn es ist zu prüfen, ob sich der Antragsteller im Wege des Rechtsschutzes lediglich gegen eine Nebenbestimmung zur Wehr setzen muss oder ob er gegen die gesamte Genehmigung vorgehen muss. Nicht zuletzt die Erweiterung des gesetzlich vorgegebenen Formenkreises der Nebenbestimmungen durch die Rechtsprechung – zum Beispiel durch die modifizierende Auflage – birgt hier erhebliche Abgrenzungsfragen.

Eine modifizierende Auflage ist nach ihrer Konstruktion nicht vom Genehmigungsinhalt zu trennen, da sie den Inhalt der Genehmigung weiter präzisiert. Daher ist diese Form der Auflage entgegen der Bezeichnung nicht selbstständig anfechtbar. Eigentlich ordnen Auflagen i.S.d. § 36 II VwVfG ein selbstständiges Tun, Dulden oder Unterlassen an, das grundsätzlich neben der Genehmigung gerichtlich überprüfbar ist.

Im Einzelnen sieht § 12 I BImSchG Bedingungen und Auflagen zur Verwirklichung der Genehmigungsziele vor. Aber auch eine Befristung kann auf Antrag nach § 12 II BImSchG erteilt werden, bei Anlagen zu Erprobungszwecken kann auch ein Vorbehalt des Widerrufs (§ 36 II Nr. 3 VwVfG) auf-

538 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 710 Fn. 245 (ev. modifizierende Auflage). Nach BVerwGE 69, 37 können bestimmte Anforderungen an die Anlage auch Genehmigungsinhalt und nicht selbstständig anfechtbare Nebenbestimmung sein: Wird dieser Anforderung nicht entsprochen, bewegt sich der Betreiber auf gefährlichem Terrain, denn er arbeitet ohne Genehmigung.

genommen werden. Interessanterweise sieht der neue § 2a BImSchG einen sog. Vorbehalt nachträglicher Auflagen (§ 36 II Nr. 5 VwVfG) vor, um dadurch eine beschleunigte Anlagengenehmigung zu erreichen. Der Formenkreis der Nebenbestimmungen im Immissionsschutzrecht erfasst deshalb das gesamte Spektrum dieser Steuerungsinstrumente.

Die Teilgenehmigung nach § 8 BImSchG kann von Amts wegen nach § 12 III BImSchG befristet (§ 36 II Nr. 1 VwVfG) oder mit einem Vorbehalt (aus § 36 II Nr. 3 oder 5 VwVfG) versehen werden.

Die Teilgenehmigung nach § 8 BImSchG ermöglicht eine flexible Handhabung des Genehmigungsverfahrens, indem auf Antrag bereits für einen Teil der Anlage eine Zulassung erreicht wird. Dadurch kann eine große Anlage stufenweise in Betrieb genommen werden⁵³⁹.

Insgesamt eröffnen die Nebenbestimmungen ein weites Feld zur Verwirklichung industrie- und umweltpolitischer Ziele im Anlagenzulassungsrecht, andererseits besteht auch die Gefahr einer Überreglementierung der Genehmigung, die durch zu viele Nebenbestimmungen in ihrer Wirkung erheblich ausgehöhlt werden kann.

11.3.6 Vollzugsdefizite im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Trotz der vielfältigen Eingriffsmöglichkeiten im Immissionsschutzrecht sehen sich die für den Umweltschutz verantwortlichen Verwaltungsbehörden häufig bei der Durchsetzung von Umweltschutzanforderungen auch Problemen gegenüber⁵⁴⁰. Sind bei der Genehmigungserteilung noch die Antragsteller bereit, Anforderungen und Nebenbestimmungen zur Genehmigung zu akzeptieren, taucht in der Praxis bei der nachträglichen Anpassung von Anlagengenehmigungen ein Durchsetzungsproblem auf. Erfahrungsgemäß sind kostspielige nachträgliche Änderungen nur schwer vermittelbar, umso mehr als nun der Anlagenbetreiber umfassend Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann. Vielfach sind ökonomische Vorteile durch aktiven Umweltschutz den Unternehmen nicht darstellbar.

In den 90-er Jahren ist hier eine neue Situation entstanden, da einerseits im Zuge der Beschleunigungsdebatte das Augenmerk auf kurzen Genehmigungsfristen gelenkt wurde, aber andererseits im gleichem Zeitraum das im-

539 Vgl. Scheidler, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: JURA 2008, S. 491.

540 Vgl. Dally (Hrsg.), Umweltrecht: Probleme und Perspektiven des Vollzugs bei kleinen und mittleren Unternehmen, 1999.

missionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren an Komplexität durch weitere umweltrechtliche Aufrüstungen gewonnen hat.

Die Verschärfung der Standortdebatte hat zwischen den Bundesländern inzwischen zu einem Wettbewerb bei der Dauer der Genehmigungsfristen geführt. Der betriebliche Umweltschutz hat sich dabei häufig als Hemmschuh erwiesen, der aber durch die Durchsetzungskraft europäischen Umweltrechts nicht zu lockern ist. Offenbar ist auch die gewünschte Verknüpfung von EMAS-Verfahren und Genehmigungsverfahren nicht in dem gewünschten Ausmaß eingetreten, so dass sich heute dieses zentrale Bindeglied zwischen Wirtschafts- und Umweltrecht komplexer als je zuvor darstellt.

11.4 Behördliches Eingriffs- und Überwachungsinstrumentarium

11.4.1 Instrumentarium der Gefahrenabwehr

Nach der Eröffnungskontrolle durch die Genehmigungspflicht des Immissionsschutzrechts (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) gibt es noch ein weites Spektrum an Eingriffs- und Überwachungsinstrumenten. Durch Mitteilungspflichten des Betreibers⁵⁴¹ einer genehmigungsbedürftigen Anlage wird zunächst sicher gestellt, dass die zuständigen Behörden über den Anlagenzustand informiert sind. Nach Erteilung der Genehmigung können so weitere Maßnahmen durch die Behörden gegenüber dem Anlagenbetreiber getroffen werden. Dies ist erforderlich, wenn

- der Anlagenbetreiber gegen immissionsschutzrechtliche Pflichten verstößt,
- in der ursprünglichen Genehmigung Aspekte übersehen wurden,
- sich nachträglich die Sach- oder Rechtslage ändert oder
- wenn Nebenbestimmungen oder Genehmigungsinhalte (vgl. modifizierende Auflagen) nicht erfüllt, bzw. eingehalten werden.

Das Gesetz sieht dafür als rechtliche Instrumente nur wenige Maßnahmen vor, die ergriffen werden können. Durch diese Maßnahmen wird zulässigerweise der Bestandsschutz des Anlagenbetreibers eingeschränkt. Diese nachträglichen Maßnahmen gehen dann dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht vor. Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht kann nur bei akuten

541 Vgl. z.B. § 52 a BImSchG.

Gefahren für Leben, Gesundheit oder bedeutende Sachwerte zur Anwendung kommen⁵⁴².

Behördliches Eingriffsinstrumentarium

- Nachträgliche Anordnungen, § 17 BImSchG
- Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20 BImSchG
- Widerruf der Genehmigung, § 21 BImSchG
- Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht (subsidiär)

Abb. 26: Behördliches Eingriffsinstrumentarium

11.4.2 Nachträgliche Anordnungen, § 17

Die nachträgliche Anordnung (§ 17 BImSchG) steht im Ermessen der zuständigen Behörde; dieses Ermessen ist aber eng gezogen, denn nach § 17 I BImSchG ist die nachträgliche Anordnung bei schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstigen Gefahren für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft geboten⁵⁴³. Ausschlaggebend für die Beurteilung ist der behördliche Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der Entscheidung, so dass der Stand der Technik durchaus berücksichtigt werden muss. Aus Sicht des Anlagenbetreibers müssen die nachträglichen Anordnungen verhältnismäßig sein, so dass häufig eine Einzelfallentscheidung zu treffen sein wird. Soweit allerdings Gesundheitsgefahren nachzuweisen sind, wird stets eine der Verhältnismäßigkeit entsprechende nachträgliche Anordnung vorliegen.

Nach § 17 II BImSchG wird die nachträgliche Anordnung unzulässig, soweit ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Anordnungsziel besteht⁵⁴⁴.

Ein interessanter umweltrechtlicher Ansatz ist in § 17 IIIa BImSchG enthalten: Die sogenannte Kompensationsregelung ermöglicht einem Anlagenbetreiber, die Verhängung nachträglicher Anordnungen durch technische Maß-

542 In Niedersachsen kommt dann das nds. Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) vom 19.01.2005 (Nds. GVBl. 2005, S. 9 ff.) zum Zuge, vgl. Böhrenz/Unger/Siefken, Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2005, Ipsen, Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 2004.

543 Vgl. Scheidler, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: JURA 2008, S. 492.

544 Vgl. dazu: Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 784.

nahmen abzuwenden, dies kann auch in anderen Anlagen erfolgen. Hier wird in kleinem Maßstab eine anlagenübergreifende Sicht eingenommen, die insgesamt die Schadstofffracht betrachtet und auf eine Gesamtreduzierung abzielt. Allerdings scheint die Regelung in § 17 III a BImSchG zurzeit noch wenig praktikabel.

Eine erhebliche Neuerung für den Rechtsschutz hat das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz vom Dezember 2006⁵⁴⁵ für nachträgliche Anordnungen im Immissionsschutzrecht gebracht. In Art. 2 des Gesetzes wird ein neuer § 17 I a BImSchG eingeführt. Er sieht vor, dass auch bei nachträglichen Anordnungen eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen ist, wenn es sich um eine Anlage aus der Spalte 1 der 4. BImSchVO handelt.

11.4.3 Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20

Neben der nachträglichen Anordnung kommt noch die Untersagung, Stilllegung und Beseitigung nach § 20 BImSchG als behördliche Maßnahme in Betracht. Dabei handelt es sich aber schon um die Ultima Ratio des Immissionsschutzrechts, die nur selten zur Anwendung kommen wird, denn die Länder wollen ja gerade aus wirtschaftspolitischer Sicht Betriebe ansiedeln und nicht schließen. Fälle, in denen es aus umweltbezogenen Gründen zu einer Schließung oder Stilllegung mit den damit verbundenen Folgen kommt, tauchen deshalb auch in der Presse auf. Aus rechtlicher Sicht stellt sich die Untersagung als schwerer Eingriff in die Genehmigung dar, der stets verhältnismäßig sein muss.

In den Fällen des § 20 Ia BImSchG allerdings besteht kein Ermessen für die Aufsichtsbehörden, sondern in diesen Fällen, die ein Eingreifen nach der StörfallVO verlangen, besteht eine entsprechende Pflicht der zuständigen Behörde⁵⁴⁶.

Der Unterschied zwischen Untersagung und Stilllegung liegt in der formellen Genehmigungserteilung: Die Untersagung setzt eine bereits existierende Genehmigung voraus, Stilllegung und Beseitigung kommen für Anlagen in Betracht, die überhaupt ohne Genehmigung betrieben werden.

Es ist aber zu beachten, dass eine formell illegal betriebene Anlage in Anbetracht der Verhältnismäßigkeit ebenfalls stillzulegen ist (§ 20 II BImSchG). Zwar handelt es sich grundsätzlich um eine Ermessens-

545 Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz) v. 09.12.2006, BGBl. I, S. 2819.

546 Vgl. Scheidler, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: JURA 2008, S. 492.

entscheidung, aber nur die eindeutige materielle Rechtmäßigkeit kann nach vorherrschender Meinung dann noch die Stilllegung verhindern.

Eine unerwartete Regelung findet sich auch in § 20 III BImSchG, danach kann die zuständige Behörde den weiteren Betrieb einer Anlage untersagen, soweit der Betreiber oder ein Beauftragter unzuverlässig ist. Die Unzuverlässigkeit ist sonst nur aus dem Recht der Gewerbetreibenden bekannt. Hier im Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen ist diese Regelung überraschend.

11.4.4 Widerruf der Genehmigung, § 21

Nach § 21 I BImSchG können bereits erteilte Genehmigungen und Teilgenehmigungen unter bestimmten, enumerativ aufgezählten Bedingungen widerrufen werden⁵⁴⁷.

Nach § 21 II BImSchG ist die Jahresfrist seit Kenntnis der Behörde von den entsprechenden Tatsachen zu beachten, eine deutliche Parallele zum Verwaltungsverfahrensgesetz, das hier mit seinen §§ 48, 49 VwVfG⁵⁴⁸ subsidiär Bedeutung erlangen kann, denn § 21 BImSchG regelt nur den Fall der rechtmäßig erlangten Genehmigung, folgerichtig wird die rechtswidrig erlangte Genehmigung auf der Rechtsgrundlage des § 48 VwVfG zurückgenommen. Für Entschädigungsansprüche des Genehmigungsinhabers steht dann der Zivilrechtsweg offen (§ 21 VI BImSchG).

11.4.5 Behördliche Überwachung

Nach Art. 83 GG führen die Länder im Rahmen ihrer Verwaltungskompetenz die Bundesgesetze und damit auch das BImSchG als eigene Angelegenheit aus. Dem entspricht § 52 I BImSchG, der die Aufgaben der nach Landesrecht zuständigen Behörden umschreibt. Diese Überwachung umfasst nach § 52 I Nr. 4 BImSchG insbesondere Maßnahmen, soweit "neue umweltrechtliche Vorschriften dies fordern". Die eigentlichen Rechtsgrundlagen für ein behördliches Vorgehen gegen Betriebe nach dem Immissionsschutzrecht sind weit verstreut. Abgesehen vom BImSchG selbst finden sich zum Beispiel auch wichtige Rechtsgrundlagen im Schornsteinfegergesetz i.V.m. der 1. BImSchVO.

Neben dem punktuellen Eingriffsinstrumenten des BImSchG gibt es auch auf der Grundlage der §§ 26, 28 BImSchG eine Verpflichtung der Behörden zur Überwachung von genehmigungsbedürftigen Anlagen, um die Einhaltung

⁵⁴⁷ Vgl. § 21 I Nrn. 1 - 5 BImSchG.

⁵⁴⁸ Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten.

der immissionsschutzrechtlichen Pflichten durch Messungen zu kontrollieren. § 26 BImSchG sieht dies aus besonderem Anlass – auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, § 29 II BImSchG – als wiederkehrende Maßnahme vor.

Anders als bei der vorgelagerten Genehmigungserteilung ist die Überwachung des laufenden Anlagenbetriebs von vielfältigen Einzelproblemen beherrscht, so müssen zum Beispiel Geschäftsräume betreten werden, um überhaupt an Emissionsdaten zu kommen, Geschäftsräume werden aber nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts stark durch Art. 13 GG geschützt⁵⁴⁹.

Vielfach ist nach der Genehmigungserteilung die Kooperationsbereitschaft im betrieblichen Umweltschutz nicht mehr sehr hoch, da häufig aus den behördlichen Überwachungsaktivitäten kostspielige Nachrüstungen erwachsen. Andererseits gebietet die nun umgesetzte IVU-Richtlinie, eine regelmäßige Überprüfung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen.

11.5 Betriebliche Eigenüberwachung

Angesichts der komplexen und nur historisch zu erklärenden Struktur des Rechts der genehmigungsbedürftigen Anlagen, mehren sich die Stimmen, die eine Stärkung des betrieblichen Umweltschutzes⁵⁵⁰ auf eigenverantwortlicher Ebene fordern. Rechtspolitisch besteht für diese Vorschläge eine hohe Akzeptanz, da man sich bei einer Stärkung des betrieblichen Umweltschutzes auch eine Entlastung der vielfältiger werdenden staatlichen Überwachungsaufgaben verspricht.

Aus betriebswirtschaftlicher Sicht spricht vieles dafür, Betriebe - und besonders klein- und mittelständische Unternehmen (KMU's) – für eigene Anstrengungen zum betrieblichen Umweltschutz zu aktivieren und zu beraten, da aus dem europäischen Umweltrecht heraus eine Welle von anspruchsvollen und umweltrechtlichen Vorschriften gerade für Betriebe kommt, die viele Unternehmen, die sich hier passiv verhalten, in eine ungünstige Wettbewerbsposition drängen. Durch ein eigenes unternehmerisches Risikomanage-

549 Das Bundesverfassungsgericht hat traditionell den Schutz von Geschäftsräumen in den Schutzbereich des Art. 13 GG einbezogen, vgl. BVerfGE 32, 69. Krit. dazu Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 292.

550 Zum betrieblichen Umweltschutz, vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 372 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 62 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 286 ff., Stober, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht, 2008, S. 285 f.

ment und ein Überwachungskonzept können Qualitätsanforderungen einerseits und staatliche Überwachungsansprüche andererseits im Vorfeld eigenverantwortlich gestaltet werden. In der Eigenüberwachung liegt so auch eine Internalisierung von Umweltkosten durch die Betriebe. Großunternehmen pflegen häufig seit vielen Jahren den betrieblichen Umweltschutz und haben hier deutliche Marktvorteile und -anteile erlangt.

Aus dem Umweltrecht im engeren Sinne lassen sich verschiedene Schwerpunkte ausmachen, die im Immissionsschutzrecht von Bedeutung sind.

Der Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz (§ 53 BImSchG) steht schon seit vielen Jahren für eine Intensivierung der betrieblichen Eigenüberwachung. Er hat in der Vergangenheit als Vorbild für die anderen Betriebsbeauftragten gedient, die sich als Betriebsbeauftragte für Umweltschutz durch einen Benachteiligungs- und Kündigungsschutz auszeichnen. Häufig werden die Funktionen des Betriebsbeauftragten zusammengefasst. Allerdings ist der Betriebsbeauftragte kein Informationsinstrument der Aufsichtsbehörde, sondern er bleibt Betriebsangehöriger und soll sozusagen intern auf mehr Umweltschutz hinwirken⁵⁵¹. Problematisch ist aber die fehlende Anbindung an eine betriebliche Hierarchie. Neuere Instrumente des betrieblichen Umweltschutzes setzen hier deutlicher an der Leitungsebene an und berücksichtigen betriebliche Organisationsstrukturen.

Nach § 58 a BImSchG muss für Anlagen ein Störfallbeauftragter bestellt werden, sofern dies im Hinblick auf die Art und Größe der Anlage wegen der bei einer Störung des bestimmungsgemäßen Betriebs auftretenden Gefahren für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft erforderlich ist.

Die Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation nach § 52 a BImSchG stellen für das Immissionsschutzrecht eine erhebliche Neuerung dar, da hier schon der Organisationsaspekt aufgegriffen wird. Aber inhaltlich geht es nur um die Meldung eines sog. Betreibers einer genehmigungsbedürftigen Anlage, offenbar hat die gesetzgeberische Enthaltensamkeit in der Vergangenheit hier zu Problemen in der Suche nach den Verantwortlichen geführt.

Nach § 52 a BImSchG resultiert daraus auch eine Verantwortlichkeit für Mitteilungspflichten über die Einhaltung gesetzlicher Vorschriften.

Das europäische Umweltrecht fokussiert sich in besonderem Maße auf emittierende Anlagen. Der eher verfahrensbezogene Ansatz des europäischen Umweltrechts schlägt sich auch hier nieder und so haben wir zum Beispiel

551 Vgl. dazu den Aufgabenkatalog in § 54 BImSchG.

das EMAS Verfahren, das im besonderen Maße den Trend zum betrieblichen Umweltschutz angestoßen hat, Umweltschutz zur "Chefsache" zu machen und das betriebliche Umweltmanagement zu fördern. Das EMAS Verfahren sollte gleichermaßen staatlichen Umweltschutz und betriebliche Überfrachtung durch Umweltverwaltung entlasten⁵⁵². Inzwischen ist hier eine gewisse Ernüchterung eingetreten, was die Kompatibilität von EMAS Verfahren und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren betrifft. Zwar hat später ein gewisser Deregulierungseffekt in komplexen immissionsschutzrechtlichen Verfahrensregelungen statt gefunden, aber die erhofften Vereinfachungseffekte sind insbesondere im immissionsschutzrechtlichen Verfahren wohl ausgeblieben.

Ein weiterer Implementationsansatz wird seit 2002 durch die EMAS-Privilegierungs-Verordnung⁵⁵³ verfolgt, die für EMAS zertifizierte Unternehmen gewisse Erleichterungen schafft.

Ein anderes Umweltmanagementsystem bieten die internationalen ISO-Normen, die als private Regelwerke inzwischen auch Eingang in den betrieblichen Umweltschutz gefunden haben. In der EMAS-Verordnung der Gemeinschaft sind nun ISO-Normen in das europäische Recht inkorporiert worden.

11.6 Rechtsschutz

Der Rechtsschutz im Umweltrecht gilt gemeinhin als problematisch, da häufig Klagen umweltrechtlicher Aktivisten mangels Klagebefugnis scheitern, denn die meisten Umweltverwaltungsgesetze zielen auf eine Wahrnehmung der Überwachungsaufgaben durch die entsprechende Umweltverwaltung⁵⁵⁴.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom Dezember 2006⁵⁵⁵ hat hier durch europäische und nicht zuletzt völkerrechtliche Vorgaben aus der Aarhus Konvention die Klagemöglichkeiten von anerkannten Umweltvereinigungen gegen Entscheidungen, denen eine

552 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 681 ff.

553 EMAS-Privilegierungs-Verordnung v. 24.06.2002, BGBl. I, S. 2247.

554 Die Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes hat bundesweit die Verbandsklagebefugnis in das Naturschutzrecht eingeführt. Nicht zuletzt unter europäischem Einfluss wird sich in Zukunft die enge Grenzziehung des Verwaltungsrechtsschutzes in der Bundesrepublik verändern, vgl. dazu EuGH, Urt. v. 03.05.2002 (Jégo-Quérel et Cie), in: ZUR 2002, S. 342 und das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz v. 07.12.2006 im Gefolge der EG-Richtlinie 2003/35/EG.

555 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 07.12.2006, BGBl. I, S. 2816.

Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen ist oder gegen bestimmte immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Genehmigungen erweitert.

Nur in wenigen Fällen werden Betroffene vom Schutzbereich der jeweiligen Vorschriften mit umfasst.

Im Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen gibt es bemerkenswerte Ausnahmen, denn § 5 I Nr. 1 BImSchG (Schutzgrundsatz) räumt der Nachbarschaft ausdrücklich eine Abwehrmöglichkeit ein: Die Nachbarn werden ausdrücklich neben der Allgemeinheit im Gesetz genannt. Ist daher eine Anlage nach § 4 BImSchG genehmigt, aber der Verwaltungsakt noch nicht unanfechtbar geworden, kann die Nachbarschaft die Genehmigung selbst anfechten⁵⁵⁶. Ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung unanfechtbar geworden, kann sich wiederum der Anlagenbetreiber auf den Bestandsschutz berufen, der sich allerdings an den dynamischen Betreiberpflichten messen lassen muss.

Gerade im Immissionsschutzrecht ist beim Rechtsschutz genau zwischen Anlagenbetreibern und eventuell Betroffenen zu unterscheiden: Der Anlagenbetreiber kann gegen behördliche Maßnahmen in vielfältiger Weise Rechtsschutz vor den Gerichten erlangen, für Drittbetroffene von Immissionen ist es regelmäßig sehr schwierig, Rechtsschutz durch Gerichte durchzusetzen. Die Rechtsschutzproblematik auf dieser Seite hat sich inzwischen zu einem besonderen Gebiet des Immissionsschutzes entwickelt. Das Verhältnis des privatrechtlichen Abwehrenspruchs aus § 1004 BGB zur öffentlich rechtlichen Leistungsklage in Form einer Unterlassungsklage richtet sich hier nach der Rechtsnatur des abzuwehrenden Verwaltungshandelns⁵⁵⁷.

Der Rechtsschutz gegen untergesetzliche Normen des Immissionsschutzrechts folgt den allgemeinen Regeln. Normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften wie die TA Luft oder die TA Lärm sind traditionell als Verwaltungsvorschriften, die eigentlich nur Innenrecht darstellen, schwerlich von den Verwaltungsgerichten zu überprüfen⁵⁵⁸.

556 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 258 ff.

557 Gerade privatisierte ehemalige Staatsbetriebe bereiten hier Probleme: Eine Abwehrklage gegen die Bahn wegen einer Immissionsbelastung soll nach der Rechtsprechung des BGH in Zivilsachen (BGH NJW 1997, S. 744) im Zivilrechtsweg verfolgt werden, obwohl es sich bei der Personenbeförderung um eine anerkannte Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge handelt.

558 Vgl. dazu BVerwGE 114, 342 (Verwaltungsvorschriften).

11.7 Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen

Das Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ist gemäß dem Grad ihrer geringeren Gefährlichkeit wesentlich schwächer ausgestaltet. Es handelt sich dabei ebenfalls um Anlagen nach § 3 V BImSchG, also um Einrichtungen, Geräte, aber auch Grundstücke, die nicht der Genehmigungspflicht unterliegen, sondern einfach in Betrieb genommen werden können. Es kommen alle Anlagentypen in Betracht, die Umwelteinwirkungen hervorrufen können, so § 22 BImSchG, und nicht in der 4. BImSchVO aufgenommen sind.

Beispiele aus der Praxis sind also Kinderspielplätze, Kirchengeläut, Sportplätze, Tankstellen, Schulhöfe und Containerplätze.

Das Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen ist inzwischen weiter ausdifferenziert, als es nach den §§ 22–25 BImSchG den Anschein hat, denn für bestimmte Gruppen nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen sind inzwischen besondere Regelungen getroffen worden: So regelt zum Beispiel die Sportanlagenlärmschutzverordnung die immissionsschutzrechtlichen Fragen der von einer Sportstätte ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen⁵⁵⁹ oder die Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung⁵⁶⁰ die Frage der Geräuschimmissionen bei im Freien verwendeten Geräten.

Trotz der Genehmigungsfreiheit müssen die Betreiber dieser Anlagen bestimmte Grundpflichten erfüllen (§§ 22, 23 BImSchG), die letztlich auch durch nachträgliche Anordnungen nach § 24 BImSchG durchgesetzt werden können.

§ 22 I BImSchG setzt auch hier sog. dynamische Betreiberpflichten ein. Danach müssen schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen müssen auf ein Mindestmaß beschränkt und die beim Betrieb der Anlage entstehenden Abfälle ordnungsgemäß beseitigt werden. Darüber hinausgehende Vorsorgepflichten, wie bei dem Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen, sieht § 22 BImSchG nicht vor. Eine Ausnahme gilt nach § 23 I BImSchG für weitergehende Ermächtigungen, so zum Beispiel bei der VO für Kleinf Feuerungsanlagen.

559 18. BImSchVO - Sportanlagenlärmschutzverordnung v. 18.07.1991, BGBl. I 1588.

560 32. BImSchVO - Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung v. 29.08.2002, BGBl. I 3478.

Schlimmstenfalls kann nach dem BImSchG (§ 25 BImSchG) eine Untersagung ausgesprochen werden. Die Genehmigungsfreiheit in immissionsschutzrechtlicher Sicht befreit nicht von der Genehmigungspflicht nach anderen Rechtsvorschriften, wie es zum Beispiel häufig im Landesbaurecht der Fall ist. Hier sind die §§ 22 ff. BImSchG als "sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften" bei der Erteilung einer Baugenehmigung zu berücksichtigen, d.h., trotz der Genehmigungsfreiheit nach Immissionsschutzrecht kann über das Baurecht wiederum über immissionsschutzrechtliche Aspekte des Bauwerks mit entschieden werden⁵⁶¹.

11.8 Verkehrsbezogener Immissionsschutz

Eigentlich ist der verkehrsbezogene Immissionsschutz im Immissionsschutzrecht nicht zu erwarten, aber die §§ 38 ff. BImSchG erfassen hier zum Teil auch die Bekämpfung von Luftverunreinigungen und Lärm durch den Betrieb von Fahrzeugen. Das Rechtsgebiet verkehrsbezogener Immissionsschutz ist ansonsten sehr verstreut und erstreckt sich über Einzelgesetze wie das Benzinbleigesetz⁵⁶² bis hin zum allgemeinen Straßenrecht. Angesichts der Zunahme verkehrsbedingter Emissionen (insbesondere CO₂, NO_x und krebserregende Stoffe) handelt es sich um eine dringend regelungsbedürftige Materie⁵⁶³. Die Erfolge des Immissionsschutzes bei industriellen Emittenten werden durch die Zunahme des Individualverkehrs wieder aufgezehrt. Die von Fahrzeugen hervorgerufenen Emissionen werden allerdings vom nationalen Immissionsschutzrecht nur am Rande erfasst, denn hier wird über die StVZO das europäische Recht vorangestellt. Ansonsten fehlt eine wirksame Regelungsordnung für diesen Bereich, wenn man mal von der Aufgabe der Lärmbekämpfung absieht.

Die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchVO) regelt inzwischen die Immissionsgrenzwerte für neue oder geänderte Straßen und Schienenwege. Die 16. BImSchVO wird durch die 24. BImSchVO⁵⁶⁴, die sog. Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmen-VO, weiter konkretisiert. Die 22. BImSchVO trifft weiterhin Regelungen zur Feinstaubbekämpfung⁵⁶⁵.

561 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 742 f.

562 Benzinbleigesetz v. 05.08.1971, BGBl. I S. 1234.

563 Zur Kritik am verkehrsbezogenen Immissionsschutzrecht, vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 569 m.w.N.

564 24. BImSchVO, Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmen-VO vom 04.02.1997, BGBl. I, S. 172 ff.

565 Vgl. Rebler/Scheidler, Umweltzonen als Mittel zur Feinstaubbekämpfung in Innenstädten, in: UPR 2009, S. 436 ff.

Besonders eklatant sind fehlende Regelungen im Bereich des Luftverkehrs⁵⁶⁶. Allerdings hat sich hier durch die Hatton-Entscheidung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg (EMGH) ein neuer Regelungspfad geöffnet, der zukünftig für die Bundesrepublik bedeutungsvoll werden könnte⁵⁶⁷.

Der Verkehrsimmissionsschutz greift auch das Thema Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote zum Schutz vor austauscharmen Wetterlagen oder Smogwetterlagen auf.

Auf der Rechtsgrundlage des § 40 BImSchG sind Verkehrsbeschränkungen bis hin zu Fahrverboten für den Kraftfahrzeugverkehr möglich: So können die Landesregierungen nach § 40 I BImSchG durch Rechtsverordnung Gebiete festlegen, in denen Verbote oder Beschränkungen eingeführt werden⁵⁶⁸. § 40 BImSchG bildet so die Rechtsgrundlage für ein Einschreiten der Behörden bei einer gesundheitsgefährdenden Grenzwertüberschreitung im Straßenverkehr.

Die Verkehrsverbote nach den §§ 40a – 40e BImSchG sind gestrichen worden, da inzwischen das bundeseinheitliche Ozongesetz 1999 wegen Wirkungslosigkeit außer Kraft getreten ist.

11.9 Gebietsbezogener Immissionsschutz

Der gebietsbezogene Immissionsschutz (§§ 44-47f BImSchG) wird im BImSchG unter dem Titel: "Überwachung und Verbesserung der Luftqualität, Luftreinhalteplanung" geführt und steht für einen Wandel hin zu einem mehr vorsorgenden Immissionsschutz. Speziell durch Planung können bereits im Vorfeld wichtige Weichen gestellt werden, die zukünftig eine immissionsbezogene Verbesserung der Umweltsituation herbeiführen kann. Hierfür steht auch im 5. Teil des Gesetzes der § 50 BImSchG, der bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen eine "umweltverträgliche" Zuordnung der Flächen einfordert. In § 50 BImSchG kommt die schon seit langem bekannte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Ausdruck, die eine Trennung unverträglicher Nutzungen einfordert. Dieser Optimie-

566 Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 568 f., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 458.

567 Vgl. dazu: Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, S. 207.

568 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 186 f., Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 56 ff.

rungsgrundsatz in § 50 BImSchG⁵⁶⁹ schützt besonders Wohngebiete und besonders schutzbedürftige Gebiete.

§ 50 BImSchG räumt dem Immissionsschutz in Abwägungsvorgängen einen beachtlichen Stellenwert ein, allerdings kann der Immissionsschutz auch durch andere Belange überwunden werden, wie es für Abwägungsvorgänge typisch ist. Gebietstypen im Sinne der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sind im Gefolge von § 50 BImSchG ökologisch verträglich anzuordnen. Über die Wirksamkeit von § 50 BImSchG sind die Meinungen allerdings geteilt⁵⁷⁰.

Der gebietsbezogene Immissionsschutz ist vor allem durch die Luftreinhaltepläne nach § 47 I BImSchG und Aktionspläne nach § 47 II BImSchG bekannt geworden. Nach § 47 BImSchG müssen Luftreinhaltepläne aufgestellt werden, die allerdings für die Bürgerinnen und Bürger keine Außenwirkung entfalten, lediglich verwaltungsintern müssen sie beachtet werden⁵⁷¹. Die Wirksamkeit von Luftreinhalteplänen ist deshalb nur eingeschränkt gegeben.

Die zunehmende Feinstaubbelastung der Innenstädte hat aber über die Luftreinhalteplanung des BImSchG neue Impulse erhalten. Das System der Luftreinhalteplanung setzt sich zusammen aus § 47 BImSchG und § 11 der 22. BImSchVO⁵⁷². Zwar ist die Einhaltung der Grenzwerte der 22. BImSchVO keine Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für Planungen, §§ 40, 47 BImSchG und die 22. BImSchVO ermöglichen aber ein nachfolgendes Verfahren der Luftreinhalteplanung⁵⁷³.

Der gebietsbezogene Immissionsschutz verfügt titelübergreifend über folgende Instrumente:

- Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung, §§ 44 ff BImSchG (Untersuchungsgebiete, Emissionskataster, Luftreinhaltepläne, Lärminderungspläne),
- Ausweisung schutzbedürftiger Gebiete, § 49 BImSchG, (Schutzgebiete nach § 49 I BImSchG, Smoggebiete nach § 49 II BImSchG).

569 Vgl. BVerwGE 71, 163, 165; Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 465 f.

570 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 466.

571 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 59.

572 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung üb. Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft – 22. BImSchV) v. 11.09.2002, BGBl. I, S. 3626, Rebler/Scheidler, Umweltzonen als Mittel zur Feinstaubbekämpfung in Innenstädten, in: UPR 2009, S. 436 ff

573 Vgl. BVerwGE 121, 57 (Luftreinhalteplanung), dazu: Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 125 ff. (130).

- Immissionsschützender Planungsgrundsatz, § 50 BImSchG.

Da die Verwaltungszuständigkeit für den Immissionsschutz nach Art. 83 GG bei den Ländern liegt, gestaltet sich die Umsetzung des gebietsbezogenen Immissionsschutzes zunächst noch sehr lückenhaft

12 Wasserrecht

12.1 Einführung in das Wasserrecht

Das deutsche Wasserrecht hat eine bemerkenswerte Entwicklungsgeschichte, denn bereits im 19. Jahrhundert entstanden schon die ersten Vorschriften zur Regelung des Wassergebrauchs, davor gab es bereits einen gewohnheitsrechtlichen Hintergrund, der die Bedeutung der Wassernutzung widerspiegelt. Wassernutzungskonflikte sind jedoch schon viel älter und spielen heute in Regionen mit Wassermangel eine entscheidende politische Rolle⁵⁷⁴. In Deutschland ist zwischen dem Wasserwegerecht und dem Gewässerschutz- oder Gewässerbewirtschaftungsrecht zu unterscheiden.

Das Gewässerschutzrecht regelt die Inanspruchnahme des Wassers selbst und schützt den Wasserhaushalt. Das Wasserwegerecht (Bundeswasserstraßengesetz) behandelt die Funktion des Wassers als Transportmedium; dieser Aspekt soll hier nicht behandelt werden, da er zum öffentlichen Verkehrsrecht gezählt wird. Häufig jedoch vermischen sich diese Funktionen und Rechtsbereiche bei demselben Fluss: Die Ems zum Beispiel bietet ein Spektrum vom Emsaueschutzprogramm bis zur Hochseeschiffahrtsstraße.

Durch die vielfältigen Nutzungen werden gerade die Oberflächengewässer durch Abwassereinleitungen, Einträge aus der Landwirtschaft oder Schifffahrt belastet. Die Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) erfasst seit Jahren in einer Gewässergütekarte den Zustand der Fließgewässer und veröffentlicht die Ergebnisse in einer Bund-Länder-Zusammenarbeit⁵⁷⁵.

Die Belastung der Gewässer ist dabei differenziert zu betrachten: Das Grundwasser ist essentiell für die Trinkwassergewinnung in Deutschland, allerdings wird hier durch Intensivlandwirtschaft und die Versauerung der Böden eine deutliche Gefährdung herbeigeführt. Die Oberflächengewässer sind natürlich in vielfältiger Weise bedroht, neben Erfolgen in der Gewässerreinigung gibt es aber auch neuartige Gefährdungen durch die intensive

574 Vgl. Schendel, Wasserrecht – Rückblick und Ausblick, in: Umweltrecht im Wandel, hrsg. v. K.-P. Dolde, 2001, S. 643 ff.

575 Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Gewässergüteatlas der Bundesrepublik Deutschland. Biologische Gewässergütekarte 2000, 2002, Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), Gewässergüteatlas der Bundesrepublik Deutschland. Gewässerstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 2001, 2002.

Nutzung und Einwirkung auf Oberflächengewässer. Deutlich wird eine Erhöhung der Fließgeschwindigkeit der Oberflächengewässer insbesondere durch Bodenveränderungen (Verdichtung, Versiegelung, Kanalisierung) und wasserbauliche Maßnahmen. Die sich verschärfende Hochwasserproblematik resultiert aus dieser Entwicklung.



Bild 13: Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Aurich

Neuerdings rücken die Küstengewässer und Meere in den Vordergrund des Interesses. Probleme wie Eutrophierung führen zu verstärktem Algenwachstum und gefährden das Wattenmeer durch die Sauerstoffzehrung. Gerade die Küstengewässer generieren eine Gemengelage von Problemen, die sich aus risikoreicheren Transporttechnologien⁵⁷⁶, intensiverer Nutzung (z. B. Off-Shore-Windkraftanlagen) und konzentriertem Schadstoffeintrag durch Fließgewässer kennzeichnen lassen. Angesichts dieser Fragen ist die rechtliche

⁵⁷⁶ Vgl. Stemmler, Schiffssicherheit zwischen Freiheit der Meere, Wettbewerb und Regulierung, 2001.

Durchdringung noch unkoordiniert⁵⁷⁷, der marine Umweltschutz ist in Umbruch geraten. Dennoch beschränkt sich das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) nur auf die Küstengewässer. Die weitgehende Rechtszersplitterung in diesem Umfeld verhindert eine angemessene Regelung des Meeresumweltschutzes im Küstenbereich.

12.2 Strukturen des Wasserrechts

Der Gewässerschutz ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund, Ländern und Gemeinden. Das Wasserhaushaltsgesetz (WHG)⁵⁷⁸ stellt im Gegensatz zum Immissionsschutzrecht mit seinem Anlagenbezug direkt das Medium Wasser in den Mittelpunkt. Das Wasserrecht bezweckt so den Schutz der natürlichen Funktionen der Gewässer, den Hochwasserschutz sowie die ordnungsgemäße Nutzung der Gewässer.

Das Wasserrecht ist in der Föderalismusreform erheblich verändert worden. In der Vergangenheit verfügte der Bund nach Art. 75 I Nr. 4 GG a. Fass. nur über die Rahmengesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet der Wasserwirtschaft, die durch das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) und andere Vorschriften ausgefüllt wurde. Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des Umweltrechts durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat vor allem die Wasserwirtschaft betroffen, die durch die Rahmenkompetenz des Bundes sehr zersplittert aufgestellt war⁵⁷⁹.

Durch die Föderalismusreform wurde die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für den Wasserhaushalt aufgelöst und der Wasserhaushalt in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 I Nr. 32 GG überführt. Als Ausgleich für den Verlust der Länderrechte wurde der Art. 72 III GG neu gefasst und den Ländern nach Art. 72 III Nr. 5 GG das Recht zugestanden, durch Landesrecht von der bundesrechtlichen Regelung abweichende wasserrechtliche Regelungen zu treffen. Das Abweichungsrecht der Bundesländer erstreckt sich nach Art. 72 III Nr. 5 GG nicht auf stoff- oder anlagenbezogene Regelungen des Wasserhaushalts. Dabei geht es um den Kernbereich des Wasserrechts, also alle Regelungen, deren Gegenstand

577 Vgl. Basedow, Perspektiven des Seerechts, in: JZ 1999, S. 9 ff., Koch/Caspar, Das nationale Umweltrecht und die landseitige Meeresverschmutzung, in: ZUR 1996, S., 113 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 379 ff.

578 Vgl. Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz (WHG), 2007, Kotulla, Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz, in: NVwZ 2010, S. 79 ff., Sieder/Zeitler/ Dahme/Knopp, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, LBSlg., 2009.

579 Vgl. Sanden, Umweltrecht, 1999, S. 144, Storm, Umweltrecht, 2010, S. 249.

stoffliche oder von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen, insbesondere das Einleiten und Einbringen von Stoffen⁵⁸⁰. Diese Abweichungsgesetzgebung beinhaltet nun neuerdings eine Durchbrechung des in Art. 31 GG enthaltenen Grundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht“.

Die föderale Situation des Wasserrechts sieht also drei Schritte vor: Zunächst einmal hat nun der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Wasserhaushalt, die Länder haben eigene Abweichungsrechte und in einem dritten Schritt gibt es einen abweichungsfesten Kern des Wasserrechts, der sich auf stoff- und anlagenbezogene Regelungen erstreckt⁵⁸¹.

Im Gefolge der Föderalismusreform 2006 und dem Scheitern des Umweltgesetzbuchs im Jahre 2009 ist das neue Wasserhaushaltsgesetz 2010⁵⁸² in Kraft getreten. Der Bund nimmt nun nach der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz das Recht in Anspruch, im Wasserrecht Vollregelungen zu erlassen, was bislang in der alten Rahmengesetzgebungskompetenz nicht möglich war. Trotzdem verbleiben den Ländern erhebliche Ausgestaltungsspielräume im Gewässerschutzrecht⁵⁸³.

Kompetenzverteilung für den Wasserhaushalt

- 1.) Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 I Nr. 32 GG
- 2.) Abweichungsrechte der Länder nach Art. 72 III Nr. 5 GG
- 3.) Abweichungsfester Kern im Bereich der stoff- und anlagenbezogenen Regelungen nach Art. 72 III Nr. 5 GG

Abb. 27: Kompetenzverteilung für den Wasserhaushalt

580 Vgl. Kloepfer, Föderalismusreform und Umweltgesetzgebungskompetenzen, in: ZG 2006, S. 250 ff. (S. 265), Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 423 ff., krit.: Stock, Föderalismusreform: Mit der Großen Koalition ins Abenteuer?, in: ZUR 2006, S. 113 ff.

581 So die amtliche Begründung in BT-Drs. 16/813, S. 11: „... alle Regelungen, deren Gegenstand stoffliche oder von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen, z. B. das Einbringen oder Einleiten von Stoffen“.

582 Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) v. 31.07.2009, BGBl. I S. 2585.

583 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 182 m.w.N.

Völkervertragsrecht und europäisches Gewässerschutzrecht nehmen verstärkt Einfluss auf das Wasserschutzrecht. Im Völkervertragsrecht steht natürlich der internationale Ansatz im Vordergrund, der sich nur bedingt auf das hier in Frage stehende Umweltrecht auswirkt. Es sei jedoch auf das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ) aus dem Jahre 1982⁵⁸⁴ hingewiesen, das inzwischen zur bedeutendsten internationalen Kodifikation auf dem Gebiet des Seerechts geworden ist. Der Art. 207 SRÜ enthält ausdrücklich die Verpflichtung zur Verhinderung einer landseitigen Verschmutzung der Meeresumwelt.

Das europäische Gewässerschutzrecht bietet den einflussreichsten Gestaltungsbeitrag für unser Wasserschutzrecht. Hier steht die sog. Wasserrahmenrichtlinie⁵⁸⁵ (WRR1) im Vordergrund der aktuellen Diskussion, die von vielfältigen Einzelproblemen bei der Umsetzung dieser Richtlinie beherrscht wird⁵⁸⁶.

Das Wasserhaushaltsgesetz – WHG – stammt ursprünglich aus dem Jahre 1957 und ist inzwischen mehrfach novelliert worden. Die letzte große Novelle stammt aus dem Jahre 2009/2010. Das neue WHG regelt nun das Wasserschutzrecht des Bundes auf der Grundlage der erweiterten Gesetzgebungsbefugnisse. Das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts enthält 24 Artikel; Art. 1 enthält das novellierte Wasserhaushaltsgesetz (WHG), das zum 1. März 2010 im Wesentlichen in Kraft getreten ist.

Das neue Wasserhaushaltsgesetz ist nun systematischer aufgebaut und fasst die Begrifflichkeiten des Wasserrechts zusammen. Die europäischen Vorgaben zum Wasserrecht sind durch bundesweit einheitliche Vorschriften angepasst worden.

Das Wasserhaushaltsgesetz ist über Jahrzehnte das Leitgesetz des Gewässerschutzes gewesen. Allerdings findet sich im Gesetz nicht viel zur inzwischen bedeutsamen Abwasserproblematik. Einerseits spielte die Abwasserproblematik in den 50-er Jahren noch keine große Rolle, andererseits fielen die Abwasserprobleme vor Ort, d.h. im kommunalen Bereich an. Bis heute ist das Abwasserrecht also eher durch kommunales Satzungsrecht bestimmt.

584 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982, dazu das Ausführungsgesetz Seerechtsübereinkommen v. 06.06.1995, BGBl. I S. 778 ff.

585 Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABIEG L 327/1.

586 Vgl. 9.9.

Eine bedeutsame Ausnahme gibt es jedoch: Die Abwasserabgabe⁵⁸⁷, die die Verschmutzung des Abwassers mit Abgaben belegt, ist mittlerweile die bedeutendste bundesrechtliche Umweltabgabe.

Fraglich bleibt jedoch die Zukunft des Wasserrechts. Sie hängt erheblich von dem Maße ab, in dem von den oben genannten Möglichkeiten – auch aus politischem Kalkül heraus – Gebrauch gemacht wird, denn die Länder können in Zukunft entweder eine bundesgesetzliche Regelung ohne Abweichung akzeptieren oder eine eigene, abweichende Entscheidung treffen⁵⁸⁸.

Übergreifend betrachtet bietet das Wasserrecht zur Zeit verschiedene Instrumentengruppen zur Erreichung seiner Ziele⁵⁸⁹.

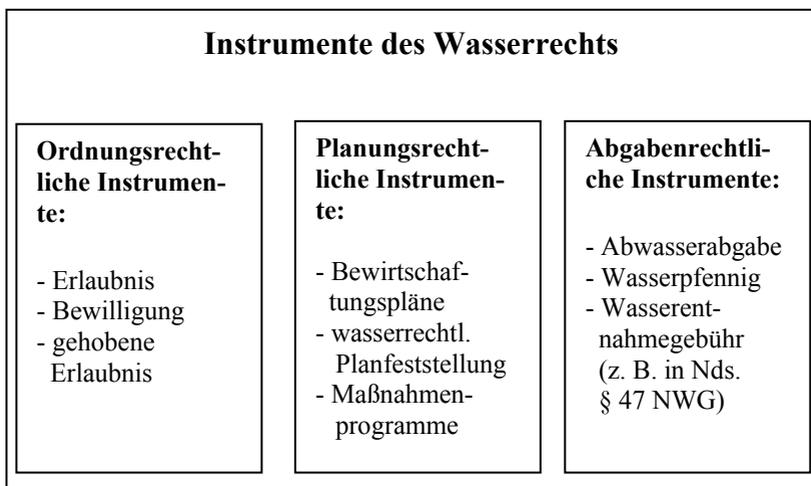


Abb. 28: Instrumente des Wasserrechts

Die jeweiligen Landeswassergesetze spiegeln die spezifische Situation des Landes wider (z. B. in Niedersachsen die Küstengebiete). In Niedersachsen ergänzt das niedersächsische Wassergesetz (NWG)⁵⁹⁰ zur Zeit das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes. Da das Gesetz fast alle Regelungen des Bundesgesetzes wiederholt und zusätzlich noch landesrechtliche Besonderheiten

587 Abwasserabgabengesetz – AbwAG- v. 18.01.2005, BGBl. I S. 114.

588 Vgl. Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 426 f.

589 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 268 f.

590 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) v. 25.07.2007, Nds.GVBl. S 345.

aufführt, ergibt sich ein erheblicher Umfang, der jedoch durch die Verdopplung nur zum Teil Neues enthält.

12.3 Europäisches Wasserrecht

Maßnahmen zum Gewässerschutz gehörten traditionell zum zentralen Handlungsfeld der europäischen Union. Seit den 70-er Jahren hat die EU in zahlreichen Einzelakten das Gewässerschutzrecht der Mitgliedstaaten beeinflusst, trotzdem bestehen in der Qualität des Trinkwassers zum Beispiel innerhalb der EU beträchtliche Unterschiede und für Frankreich zum Beispiel wird eine schleichende Verschlechterung der Trinkwasserqualität – vermutlich durch Intensivlandwirtschaft – beklagt. Erst recht gilt dies für Beitrittskandidaten in den Kreis der EU-Länder.

Über den nationalen Rahmen hinaus hat sich die europäische Gemeinschaft auch im Meeresumweltschutz international engagiert, um hier ihre Stärke als Völkerrechtssubjekt zur Geltung zu bringen, ein Aktionsfeld, das den nationalen Gesetzgebern verwehrt ist⁵⁹¹.

Neuerdings zeigt sich aber im europäischen Wasserschutzrecht eine neue Qualität. In der Vergangenheit war das europäische Recht bestimmt durch einige „große“, punktuelle Richtlinien, wie die Gewässerverschmutzungsrichtlinie aus dem Jahre 1976⁵⁹² oder die Grundwasserrichtlinie aus dem Jahre 1979⁵⁹³. Hier zeigten sich bereits für die Bundesrepublik erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten, die in der Vergangenheit zur Verhängung von Bußgeldern führten⁵⁹⁴. § 23 WHG bildet hier das Vehikel zur Umsetzung europäischen Rechts in Form von Rechtsverordnungen. Die Umsetzung europäischen Wasserrechts erfolgt hier durch diese Verordnungsermächtigung.

591 Die Union kann als Völkerrechtssubjekt Umweltpolitik außerhalb der EU betreiben. Nach Art. 191 AEUV besteht eine ausdrückliche Zielbestimmung für eine EU-Umweltaußenpolitik. Absatz 1, 4. Spiegelstrich des Art. 191 AEUV legt als Ziel der Umweltpolitik „die Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels“ fest, vgl. dazu Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2008, S. 58 ff.

592 Gewässerverschmutzungsrichtlinie (RL 76/464/EWG) betreffend die Verschmutzung infolge der Ableitung bestimmter gefährlicher Stoffe in die Gewässer der Gemeinschaft v. 04.05.1976, ABIEG Nr. L 129 v. 18.05.1976, S. 23, inzwischen aufgehoben durch die RL 2006/11/EG.

593 Grundwasserrichtlinie (RL 80/68/EWG) v. 17.12.1979 über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe, ABIEG Nr. L 20 v. 26.01.1980, S. 43 ff.

594 Vgl. EuGH, Urt. v. 11.11.1999 – Rs. C-184/97 -, in: *EuZW* 2000, S. 52 ff. (Verstoß gegen die Gewässerverschmutzungsrichtlinie).

Während diese Richtlinien noch bestimmte, punktuelle Qualitätsziele beinhalten, ergeben nun aus dem Bereich der Union Richtlinien, die durchweg weiter greifen. Hier ist insbesondere die europäische Wasserrahmenrichtlinie⁵⁹⁵ (WRRl) zu nennen, die am 22.12.2000 in Kraft getreten ist. Die Wasserrahmenrichtlinie löst zahlreiche unterschiedliche Vorschriften der Union ab. Diese Richtlinie stellt im Gegensatz zu den mehr punktuellen Ansätzen der Vergangenheit einen rechtlichen Gesamtrahmen für eine umfassende Ordnung des Gewässerschutzes auf. Sie steht für eine ganzheitliche europäische Wasserpolitik. So ist nach Art. 4 I WRRl vorgesehen, dass innerhalb von 15 Jahren nach Inkrafttreten der Richtlinie alle Oberflächengewässer in einen guten ökologischen und chemischen Zustand gebracht werden sollen. Dadurch sind natürlich Umsetzungsprobleme im komplexen Umweltrechtssystem der Bundesrepublik Deutschland vorprogrammiert.

Die notwendig werdenden Änderungen der Landeswassergesetze nehmen regelmäßig Jahre in Anspruch, ganz abgesehen von der Frage, ob der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in dieser Form überhaupt akzeptiert. Das europäische Wasserrecht bleibt aber eine verbindliche Vorgabe. Ein abweichungsfester Kern von stoff- und anlagenbezogenen Regelungen aus dem Unionsrecht, der von den Ländern zu respektieren ist, wird eine europarechtskonforme Umsetzung sicher stellen. Die Richtlinie erfasst neben allen Gewässern alle aquatischen Ökosysteme inklusive der Landökosysteme. Es wird ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt, der unter Beteiligung der Öffentlichkeit bestimmte Qualitätsziele ansteuern soll. Insbesondere sind von Seiten der Bundesrepublik noch nicht einmal die „Umsetzungssünden“ der Vergangenheit vollständig abgebaut.

Die Meinungen über die Wirksamkeit der Wasserrahmenrichtlinie gehen allerdings auseinander: Unbestimmte Rechtsbegriffe wie „guter Zustand“ (Art. 4 I WRRl) oder andere Widersprüchlichkeiten erschweren die Konkretisierung. Der Zeithorizont für die Umsetzung der anspruchsvollen Qualitätsziele der Richtlinie erstreckt sich bis zum Jahre 2015.

Die komplexe Integration sowohl in Bundes- als auch Landesrecht lässt hier erhebliche Probleme erwarten. Nach Ablauf der Umsetzungsfrist im Dezem-

595 Richtlinie 2000/60/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, (Wasser-Rahmen-Richtlinie), ABIEG Nr. L 327 v. 22.12.2000, S. 1 ff.

ber 2003 hat der EuGH Deutschland erneut wegen der nicht fristgerechten Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie verurteilt⁵⁹⁶.

Im Hinblick auf die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht nach der Föderalismusreform des Jahres 2006 bestehen nun Chancen auf eine verbesserte Umsetzung, denn die Länder können eine bundesrechtliche Regelung akzeptieren. Gerade das Wasserrecht hat sich in der Vergangenheit durch Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland hervor getan. Soweit aber in dieser neuen Situation der politisch verantwortliche Landesgesetzgeber einen eigenen Weg im Wasserrecht beschreiten will, wird die Zukunft des Wasserrechts eher noch diffiziler, denn es besteht ja nun die Gefahr, dass die Länder nicht nur – wie in der Vergangenheit – einen Rahmen ausfüllen, sondern vielfältige Sonderwege beschreiten können. Gerade das Modell des kooperativen Föderalismus ist durch die Reform aufgekündigt worden, um mehr Wettbewerb zwischen den Ländern zu erzeugen. Soweit belastendes Umweltrecht Standortentscheidungen determiniert, besteht die Gefahr – im Gegensatz zu Art. 191 AEUV – ein möglichst hohes Schutzniveau gerade nicht anzustreben.

Die Erweiterung der europäischen Union im Jahre 2004 hat weitere Mitgliedstaaten mit erheblichen Umweltproblemen im Gewässerschutz zugeführt, die auf Jahre hinaus die europäischen Wasserqualitätsvorgaben nicht erreichen können.

12.4 Wasserhaushaltsgesetz

12.4.1 Anwendungsbereich des WHG

§ 1 WHG enthält neuerdings eine Zweckbestimmung des Gesetzes und richtet es an dem umweltrechtlichen Nachhaltigkeitsgrundsatz aus. Der sachliche Geltungsbereich des Wasserhaushaltsgesetzes erstreckt sich nach § 2 WHG auf oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser. Das Wasserrecht will damit eine geordnete Bewirtschaftung des Umweltmediums Wasser ermöglichen.

Oberirdische Gewässer⁵⁹⁷ sind nach § 3 Nr. 1 WHG „das ständig oder zeitweilig in Betten fließende oder stehende oder aus Quellen wild abfließende Wasser“, so dass künstlich angelegte und abgeschlossene Gartenteiche zum

596 Vgl. EuGH Urt. v. 15.12.2005, Rs. C-67/05, ABl. C 36 v. 11.02.2006, S. 17.

597 Zum Begriff des oberirdischen Gewässers, vgl. BVerwG v. 16.07.2003, in: UPR 2004, S. 33.

Beispiel nicht unter den Begriff des oberirdischen Gewässers einzusortieren sind.

Küstengewässer ist nach § 3 Nr. 2 WHG „das Meer zwischen der Küstenlinie bei mittlerem Hochwasser oder der seewärtigen Begrenzung der oberirdischen Gewässer und der seewärtigen Begrenzung des Küstenmeeres (...)“. Damit unterliegt die 12-Seemeilen-Zone der Nord- und Ostsee dem WHG.

Neuerdings steht die Küstenzone im Mittelpunkt des Interesses, da sich hier potenziell neue Nutzungen eröffnen. In verschiedenen Fachgesetzen wird nun der Küstenbereich ansatzweise reglementiert und damit einer Nutzung zugänglich gemacht. Zum Staatsgebiet der Bundesrepublik zählt die 12-Seemeilen-Zone, darüber hinaus ergeben sich die Souveränitätsabstufungen aus dem völkerrechtlichen Seerechtsübereinkommen⁵⁹⁸ (SRÜ), das in Deutschland erst am 16.11.1994 in Kraft getreten ist.

Das Grundwasser ist nach § 3 Nr. 3 WHG „das unterirdische Wasser in der Sättigungszone, das in unmittelbarer Berührung mit dem Boden oder dem Untergrund steht“. Wasser, das die Sättigungszone noch nicht erreicht hat, unterliegt damit noch dem Bodenschutzrecht.

Der sachliche Geltungsbereich des Gesetzes ist damit weit gezogen und erstreckt sich uneingeschränkt auf alle natürlich vorkommenden Wasserbereiche.

12.4.2 Wasserrechtliche Nutzungsordnung

Für das Verständnis des Wasserhaushaltsgesetzes ist die Berücksichtigung der öffentlich-rechtlichen Benutzungsordnung unerlässlich. Das Medium Wasser unterliegt nach unserer Rechtsordnung einer eigenen Nutzungsordnung, die auch dem Eigentümer regelmäßig das Verfügungsrecht über ein Gewässer entzieht.

Rechtlich betrachtet gehören Gewässer zu den öffentlichen Sachen⁵⁹⁹. Das Recht der öffentlichen Sachen gehört zum Verwaltungsrecht und befasst sich mit dieser speziellen Nutzungsordnung. Das öffentliche Sachenrecht ist nicht kodifiziert und nimmt nur zum Teil an den Regelungen des Bürgerlichen Rechts teil⁶⁰⁰. Der Grundstücksei-

598 Vgl. UN-Seerechtsübereinkommen (SRÜ), BGBl. 1994 II, S. 2565, Häußler, Räume im Völkerrecht: Luft-, See- und Weltraumrecht im Überblick, in: JA 2002, S. 817 ff.

599 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 513, Schwartmann, Umweltrecht, 2006, S. 110, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 187.

600 Vgl. Meyerholt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, S. 227 ff.

gentümer kann zwar Eigentum nach § 4 V WHG begründen, aber das Wasser ist seiner Verfügung entzogen. Wasserstraßen sind danach öffentliche Sachen im Gemeingebrauch.

Ausdruck erlangt diese Nutzungsordnung durch den § 4 III WHG und die Rechtsprechung. Der Bewirtschaftungsgrundsatz im Wasserrecht verkörpert das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip.

Das Bewirtschaftungsgebot nach § 4 WHG hat zwar unmittelbar keine Rechtswirkungen für Bürgerinnen und Bürger, da es sich an die öffentlichen Verwaltungen wendet. Im Rahmen der Gestattung einer Gewässerbenutzung kommt dem Bewirtschaftungsgebot jedoch als Ausdruck des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips Bedeutung als Maßstab für die Ermessensausübung der zuständigen Behörde zu.

Im Gegensatz zu den Umweltmedien Boden und Luft wird das Medium Wasser strikt staatlich reglementiert. In der Folge hat die Verwaltung, gemessen an den Zielen des WHG, die Nutzungsinteressen am Wasser zu steuern.

Das Sorgfaltsgebot in § 5 WHG nimmt jedermann in die Pflicht. Gewässerunreinigungen oder nachteilige Veränderungen sind zu verhindern und mit dem Medium Wasser ist sparsam umzugehen. Seit der WHG-Novelle des Jahres 2002 muss die Bewirtschaftung auch den Vorgaben der europäischen Wasserrahmenrichtlinie entsprechen. Die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 GG kommt in der Benutzungsordnung des WHG zum Ausdruck⁶⁰¹. Das Nutzungsrecht am Wasser wird von der Grundordnung des Bodens getrennt, danach kann der Grundstückseigentümer nicht allein über das mit seinem Grundstück verbundene Wasser verfügen. Jede Gewässerbenutzung bedarf einer Genehmigung mit Ausnahme des sog. Gemein- und Anliegergebrauchs.

Der Gemeingebrauch (§ 25 WHG) berechtigt die Bürger zu bestimmten, allgemein üblichen Gewässerbenutzungen wie Schwimmen, Schlittschuhlaufen und Tränken von Vieh. Darüber hinaus sind noch bestimmte weitere Nutzungen privilegiert (§ 26 WHG, Anliegergebrauch).

Das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt ist hier der ausschlaggebende Mechanismus des Wasserrechts.

601 Vgl. Kröger/Klauß, Umweltrecht-Schnell erfasst, 2001, S. 248.

Im Gegensatz zum präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gewährt das repressive Verbot mit Befreiungsvorbehalt keinen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung, sondern die Zulassung steht im Ermessen der zuständigen Behörde.

Nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht hat diese das Eigentum (Art. 14 I GG) einschränkende Wirkung des WHG immer wieder bestätigt.

Grundlegend ist die Entscheidung des BVerfG im sog. Nassauskiesungsbeschluss⁶⁰². In dieser Entscheidung bestätigt das BVerfG das WHG als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des verfassungsrechtlich abgesicherten Eigentums. In einer weiteren viel beachteten Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht⁶⁰³ 1995 entschieden, dass ein sog. Wasserpfennig in den Ländern als Gebühr für die Wasserentnahme erhoben werden kann. Dieser Beschluss hatte Signalwirkung für die Bewirtschaftung der Ressource Wasser.

In der Folge sind damit Vorhaben, die das Medium Wasser berühren, genehmigungsbedürftig. § 8 I WHG macht die Benutzung der Gewässer (§ 9 WHG) von einer behördlichen Erlaubnis oder einer Bewilligung (§ 10 WHG) abhängig. Die Gewässernutzungen sind in § 9 WHG aufgeführt.

12.5 Instrumente des Wasserrechts

12.5.1 Ordnungsrechtliche Instrumente

Zur Erfüllung der wasserrechtlichen Nutzungsordnung stellt das Wasserhaushaltsgesetz mehrere Instrumente zur Verfügung. Am prägendsten sind nach wie vor die ordnungsrechtlichen Instrumente des Wasserrechts. Der Schwerpunkt liegt hier sicherlich auf einem System der Präventivkontrolle, das durch verschiedene Genehmigungstypen wie dem Erlaubnis- und Bewilligungserfordernis (§ 10 WHG) ausgefüllt wird. Jede Benutzung nach § 9 WHG unterliegt einer staatlichen Überprüfung. Nur wenige Nutzungen wie Gemein- oder Anliegergebrauch sind zulassungsfrei. Weitere Benutzungen müssen genehmigt werden.

Auf die Erteilung einer Erlaubnis, bzw. Bewilligung (§ 10 WHG) besteht kein Rechtsanspruch⁶⁰⁴, sondern lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Eine Genehmigung wird erteilt, wenn sie sowohl mit dem

602 BVerfGE 58, 300 (Nassauskiesungsbeschluss).

603 BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, in: NuR 1996, S. 240 (Wasserpfennig).

604 Vgl. Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 2007.

Wohl der Allgemeinheit, als auch mit dem Interessen Dritter zu vereinbaren ist.

Die Differenzierung in Erlaubnis und Bewilligung ist aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes zu begründen, die jederzeit frei widerrufliche Erlaubnis stellt jedoch den Regelfall dar. Voraussetzung für die Erteilung ist das Fehlen von Versagungsgründen (§ 12 I WHG) und das Beachten der wasserrechtlichen Vorgaben. Die Bewilligung verleiht eine stärkere Rechtsposition, da sie ein subjektives öffentliches Recht auf Gewässernutzung einräumt.

Die wasserrechtliche Erlaubnis nach § 10 I WHG gewährt eine befristete und widerrufliche Befugnis zu einer bestimmten Gewässernutzung. Der Widerruf darf jedoch nicht unverhältnismäßig sein.

In Abwandlung dazu gewährt die wasserrechtliche Bewilligung nach § 10 I WHG eine stärkere Rechtsposition, denn sie ist nicht widerrufbar, muss aber befristet sein.

Eine Sonderrolle spielt die in § 15 WHG geregelte gehobene Erlaubnis⁶⁰⁵. Sie spielt eine Mittlerrolle zwischen Erlaubnis und Bewilligung, die den Erlaubnisinhaber besser schützt, aber auch im öffentlichen Interesse liegen muss.

Das Ordnungsrecht bietet zu Erlaubnis und Bewilligung natürlich verschiedene Möglichkeiten, den Verwaltungsakt mit Nebenbestimmungen auszustatten. § 13 I WHG sieht ausdrücklich Inhalts- und Nebenbestimmungen vor, die sicherstellen sollen, dass die Ziele des Wasserrechts erreicht werden.

Der geänderte § 13 I WHG spricht hier von Inhalts- und Nebenbestimmungen und weicht damit vom Sprachgebrauch des allgemeinen Verwaltungsrechts ab, das zwar die Auflage kennt, aber nicht die Inhaltsbestimmung. Die Inhaltsbestimmung soll das Benutzungsrecht konkretisieren und ist nicht isoliert anfechtbar.

Die Erlaubnis ist nach § 18 I WHG nun widerruflich, ohne dass Entschädigungsforderungen geltend gemacht werden können. Die Bewilligung kann nach § 18 II WHG widerrufen werden. Die Rücknahme richtet sich nach den allgemeinen Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Die Rücknahme eines rechtswidrig erteilten Verwaltungsakts (Erlaubnis oder Bewilligung) erfolgt damit unter den Bedingungen des § 48 VwVfG.

605 Vgl. für Niedersachsen § 11 NWG.

12.5.2 Planungsrechtliche Instrumente

Eine weitere Instrumentengruppe im Wasserrecht wird von den planungsrechtlichen Ansätzen vertreten. Damit kann eine Gruppe von Planungsinstrumenten umschrieben werden, die ganz unterschiedliche Ziele verfolgen. Inzwischen sind die Planungsinstrumente des Wasserhaushaltsgesetzes begrenzt worden. Schwerpunktmäßig ist die wasserwirtschaftliche Planung Gegenstand des 7. Abschnitts des WHG⁶⁰⁶ (§§ 82 ff.). Die wesentlichen planungsrechtlichen Elemente des WHG sind folgende:

- Wasserrechtliche Planfeststellung, § 68 WHG: Die wasserrechtliche Planfeststellung bei Unterhaltung und Ausbau eines Gewässers ist die bedeutsamste Planungsform des Wasserrechts.
- Hochwasserschutz, §§ 72 ff. WHG: Der Hochwasserschutz und die Schaffung von Risikomanagementplänen (§ 75 WHG) hat eine hohe praktische Relevanz, denn die Hochwasserproblematik hat inzwischen zu einer umfangreichen Gesetzgebung auf deutscher und europäischer Ebene geführt⁶⁰⁷.
- Bewirtschaftungspläne nach § 83 WHG für Flussgebietseinheiten bilden die Datenausgangslage für die Gewässerbewirtschaftung ohne Außenwirkung für Dritte.
- Maßnahmenprogramme nach § 82 WHG werden für sog. Flussgebietseinheiten aufgestellt und sollen die Bewirtschaftungsziele aus den Bewirtschaftungsplänen umsetzen.

Da Plan oder Planung keine Rechtsbegriffe sind, verbergen sich hinter den vielfältigen Planungsformen des Wasserrechts regelmäßig die klassischen Handlungsformen des allgemeinen Verwaltungsrechts. Im Vordergrund steht dabei sicherlich die Planfeststellung, deren formaler Teil sich im Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 72 ff. VwVfG) befindet, inhaltliche Vorgaben enthält § 68 WHG. Die wasserrechtliche Planfeststellung wird durch einen Planfeststellungsbeschluss (VA nach § 35 VwVfG) oder eine Plangenehmigung beendet und kann vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden.

606 Zum wasserwirtschaftlichen Planungsrecht, vgl.: Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 268 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 570 ff., Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 263 ff.

607 Die im Jahre 2007 in Kraft gesetzte europäische Hochwasserrichtlinie (EG-HWR) verpflichtet zur Erstellung von Hochwasserrisikomanagementplänen, vgl. Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABIEG Nr. L 288/27.

Unterhaltung und Ausbau von Gewässern fallen nicht unter den Begriff der Benutzung und sind deshalb in § 68 WHG separat geregelt⁶⁰⁸. Die wasserrechtliche Planfeststellung ist praktisch hoch bedeutsam, da zum Beispiel jede Nassauskiesung in diesem aufwändigen Verfahren geplant werden muss. Speziell der Ausbau stellt natürlich einen Eingriff in Gewässer dar, der nicht gegen die Bewirtschaftungsziele des Wasserhaushaltsgesetzes verstoßen darf. Nach § 68 WHG stellt die Planfeststellung⁶⁰⁹ die rechtliche Handlungsform zur Umsetzung eines Gewässerausbau dar.

Bei einem Ausbau von geringer Bedeutung, der nicht der UVP-Pflicht unterliegt, kann auch eine Plangenehmigung ausreichen. Die Plangenehmigung ist im allgemeinen Planfeststellungsrecht vorgesehen (§§ 74 VI VwVfG) und zeichnet sich durch einen wesentlich einfacheren Verfahrensablauf aus.

Die Besonderheit des wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahrens liegt in seiner Ergebnisoffenheit: Im Gegensatz zum Genehmigungsverfahren kann der Planfeststellungsbeschluss eher versagt werden, soweit von dem Ausbau eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, z. B. durch eine Erhöhung der Hochwassergefahr, zu erwarten ist.

Die wasserrechtliche Planfeststellung folgt in ihrer inhaltlichen Ausgestaltung den allgemeinen Vorgaben, die im Wesentlichen von dem Bundesverwaltungsgericht entwickelt wurden⁶¹⁰.

Die formellen Voraussetzungen einer wasserrechtlichen Planfeststellung ergeben sich aus dem § 68 WHG und den §§ 72 ff. VwVfG. Die materiellen Voraussetzungen dagegen ergeben sich aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁶¹¹. Es müssen also die Vorgaben des Fachplanungsrechts beachtet werden, es bedarf einer Planrechtfertigung und es muss eine Abwägung erfolgen. Ein Streitpunkt im wasserrechtlichen Planungsrecht war in der Vergangenheit stets die Frage der Gemeinnützig-

608 Der Ausbau von Wasserstraßen, also bei dem verkehrsrechtlich begründeten Eingriff, wird über das Wasserstraßengesetz (WaStrG) geplant. Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 572 m.w.N.

609 Die Grundsätze der Planfeststellung sind in den §§ 72 ff. VwVfG verankert und zeichnen sich durch einen erheblichen formellen Aufwand aus. Am Ende des Planfeststellungsverfahrens steht ein Planfeststellungsbeschluss, der als Verwaltungsakt (VA) wiederum vor den Verwaltungsgerichten auf seine Rechtmäßigkeit hin überprüft werden kann.

610 Vgl. dazu Kap. 8.2.2.4.

611 Vgl. dazu Kap. 8.2.2.4.

keit, bzw. der Privatnützigkeit des Vorhabens⁶¹², die auch der Planrechtfertigung zuzuordnen ist. Durch die Airbus-Entscheidungen in Hamburg und die Auflösung dieser Unterscheidung durch das Bundesverfassungsgericht, hat sich aber diese Fragestellung weitgehend entschärft⁶¹³.

Die Abwägung wird hier von spezifisch wasserrechtlichen Vorgaben gesteuert, die sich auch aus den Landeswassergesetzen ergeben; aus dem Bundesrecht sind die Vorgaben des § 68 WHG zu beachten.

Das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) hat sich inzwischen beständig weiter entwickelt und stellt einen zentralen Komplex des europäischen Umweltrechts dar, der sämtliche Bereiche des Umweltrechts und damit auch des Wasserrechts tangiert⁶¹⁴. Gewässerausbauten sind auch weitgehend einer UVP-Pflicht unterworfen⁶¹⁵.

Die am 2001 in Kraft getretene Plan-UVP-Richtlinie⁶¹⁶ wird sich erneut auf Planungen und damit auf Planfeststellungen auswirken⁶¹⁷.

12.5.3 *Abgabenrechtliche Instrumente*

12.5.3.1 Abwasserabgabe

Die dritte Säule des wasserrechtlichen Instrumentariums stellt das Abgabenrecht dar. Deutlicher als in den anderen Bereichen des besonderen Umweltrechts wird hier die Abgabe als Steuerungsmittel zur Anwendung gebracht. Die Abwasserabgabe⁶¹⁸ stellt sogar die älteste bundesrechtliche reine Öko-Abgabe dar, da sie bereits 1976 als Abwasserabgabengesetz (AbwAG) ver-

612 Vgl. Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 146 f.

613 Vgl. Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 146 f., Sparwasser/Bender/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 572 ff.

614 Vgl. Meyerholt, Das Prinzip Umweltverträglichkeitsprüfung – europäischer Schrittmacher für das Umweltrecht, in: Klusmeyer/Wengelowski/Meyerholt, Umwelt-Arbeit-Bildung, 2003, S. 43 ff.

615 Vgl. Nr. 13 in Anlage 1 (Liste „UVP-pflichtige Vorhaben“) zum UVPG.

616 Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen von Plänen und Programmen (SUP), ABIEG Nr. L 197 v. 21.07.2001, S. 30 ff.

617 Vgl. Art. 3 I RI. Zur Umweltprüfung in der Wasserwirtschaft, vgl. Schmidt/Rütz/Bier, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht, in: DVBl. 2002, S. 357 ff. Bereits die Neuregelung des UVP Gesetzes vom Juli 2001 hat das Fachplanungsrecht stark beeinflusst, weil nun das Bestehen einer UVP-Pflicht für ein Fachplanungsvorhaben zwingend zur Planfeststellungspflicht der Maßnahme führt.

618 Gesetz über Abgaben für das Einleiten von Abwasser in Gewässer (Abwasserabgabengesetz – AbwAG) i.d.Fass. v. 18.01.2005, BGBl. I, S. 114, vgl.dazu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 278 f.

abschiedet wurde. Die Abwasserabgabe ist in der Vergangenheit vom Bundesverwaltungsgericht als Sonderabgabe eingestuft worden, ob dies heute noch im Hinblick auf die Wasserpfennig-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zutreffend ist, wird zum Teil bezweifelt⁶¹⁹. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts⁶²⁰ sind derartige Sonderabgaben eine anerkannte Abgabenform, die nicht dem herkömmlichen Bild der Steuer, des Beitrags oder der Gebühr entspricht.

Durch den ökonomischen Hebel Abgabe soll der Wasserbenutzer selbst entscheiden, ob er lieber eine Abgabe zahlt und eine Verschmutzung verursacht oder ob er die Verschmutzung minimiert und weniger zahlt. Die Abwasserabgabe ist daher ein marktwirtschaftliches Instrument mit dem Ziel des Gewässerschutzes.

Das Abwasserabgabenrecht des Bundes begründet die Abgabepflicht für Abwassereinleiter nach den §§ 1, 9 AbwAG. Die Abgabe gilt für das unmittelbare Einleiten von Abwässern in Gewässer, die Indirekteinleitung, also das Einleiten von Abwässern in die Kanalisation und nicht direkt in Gewässer, wird von den Kommunen in sog. Indirekteinleiterverordnungen geregelt. Umweltrechtlicher Hintergrund ist dabei das Verursacherprinzip. Die Einzelheiten der Abgabenerhebung regelt das Landesrecht in den entsprechenden Landesgesetzen, da die Abwasserabgabe auch den Ländern zufließt.

Da es sich bei der Abwasserabgabe vorwiegend um eine Lenkungsabgabe handelt, soll eine Minderung der Schadstofffracht erreicht werden. Die erwirtschafteten Mittel dürfen nicht einfach dem Haushalt zugeführt werden, sondern müssen bei dieser Sonderabgabe nach § 13 AbwAG für Maßnahmen der Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte eingesetzt werden. Hier setzt auch vereinzelt Kritik an, denn die Abwasserabgabe ist die älteste Umweltabgabe der Bundesrepublik, so dass schon Erfahrungen mit Lenkungs- und Finanzierungszweck vorliegen. Kritiker bemängeln hier den hohen Ver-

619 Vgl. Sanden, Umweltrecht, 1999, S. 177.

620 Die gesetzlich nicht geregelte Sonderabgabe ist eine Schöpfung des BVerfG für solche Abgaben, die nicht unter die Kategorie Steuer, Gebühr oder Beitrag fallen. Das BVerfG hat für Sonderabgaben bestimmte Kriterien aufgestellt (homogene Gruppe, Gruppenverantwortung, Fondslösung etc.); inzwischen wird aber das außerhalb der Finanzverfassung stehende Modell der Sonderabgabe restriktiv gehandhabt. Das BVerfG hat in den Sonderabgaben stets eine Gefahr für die Finanzhaushalte gesehen, da hier neben der Finanzverfassung des GG „Kassen“ gebildet werden, folgerichtig hat das BVerfG die Nachvollziehbarkeit und Transparenz von Sonderabgaben eingefordert, vgl. zur Transparenz den Beschluss des BVerfG, BVerfG E 108, 186.

waltungskostenanteil und eine zu geringe Verwendung der Mittel für den eigentlichen Abgabezweck nach § 13 AbwAG.

12.5.3.2 Wasserpfennig

Der Wasserpfennig ist neben der Abwasserabgabe eine weitere Abgabeform im Wasserrecht, die inzwischen von der Rechtsprechung anerkannt wird⁶²¹. Der Wasserpfennig wird von den Ländern als Abgabe für die Frischwasserentnahme erhoben⁶²² und schafft einen Anreiz, die Menge des entnommenen Wassers gering zu halten. Gleichzeitig ermöglicht das eingenommene Geld Investitionen in den Gewässerschutz.

Im Gegensatz zu der verniedlichenden Bezeichnung als „Pfennig“ beziehen die Länder aus dieser Abgabe erhebliche Einnahmen. Zum Zeitpunkt der Entscheidung im Jahre 1995 hatte das Bundesverfassungsgericht einen restriktiveren Kurs gegenüber dem Wildwuchs der nichtsteuerlichen Abgaben eingeschlagen, so dass die Billigung des Wasserpfennigs durch das Bundesverfassungsgericht doch überraschend war. Aber das Gericht führte die Linie der Rechtsprechung aus dem Nassauskiesungsbeschluss weiter fort und sprach sich für „Ressourcenbenutzungsgebühren“ zum Schutz knapper natürlicher Güter aus⁶²³.

Die Rechtsnatur der Wasserentnahmegebühr in den Ländern ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Wasserpfennig-Beschluss⁶²⁴ als Abgabe eigener Art qualifiziert worden. Damit ist der Wasserpfennig weder Steuer, Sonderabgabe, noch Gebühr oder Beitrag. Durch diese Abgabe eigener Art soll der Sondervorteil, den die wasserentnehmende Person oder das Unternehmen aus der Entnahme zieht, ausgeglichen werden.

Die Rechtsprechung hat im Bereich der Wasserabgaben inzwischen die „Definitionsmacht“ und hat hier ein eigenes, ökonomisches Instrumentarium des Gewässerschutzes geschaffen, das auf marktwirtschaftlicher Basis funktioniert. Zwar haben sich Umweltabgaben nicht in dem Maße durchsetzen lassen, wie es mal erhofft wurde, aber im Bereich des Gewässerschutzrechts hat

621 BVerfGE 93, 319 (Wasserpfennig-Beschluss).

622 Vgl. für Niedersachsen: §§ 47 ff. NWG.

623 Vgl. Britz, Verfassungsmäßigkeit des Wasserpfennigs – BVerfG, NVwZ 1996, 469, in: JuS 1997, S. 404 ff. Die Rechtsprechung hat in der Folge den Wasserpfennig weiter bestätigt, vgl. BVerwG – 9 B 2.09 -, Beschl. v. 13.06.2009.

624 BVerfGE 93, 319 (Wasserpfennig-Beschluss).

sich ein „Insel“ der Umweltabgaben gebildet, die Vorbildfunktion haben könnte⁶²⁵.

12.6 Abwasserrecht

Das Recht der Abwasserbewirtschaftung hat bei der Schaffung des Wasserhaushaltsgesetzes nicht im Vordergrund der Überlegungen gestanden, erst nachträglich hat sich unter dem Begriff des Abwasserrechts ein System von Regelungen ergeben, die in unterschiedlicher Weise versuchen, die Abwasserproblematik zu verwalten. Im Wasser-, bzw. Abwasserrecht besteht im Vergleich zu Immissionsschutz- oder Bodenschutzrecht eine Sondersituation, da der Staat regelmäßig das Abwasser in seinen Anlagen reinigt, der Verursacher muss aber die Kosten tragen. Die Direkteinleitung von Abwasser in Oberflächengewässer ist eher die Ausnahme und daher im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) geregelt. Die Beseitigungslast für Abwässer liegt regelmäßig bei den Kommunen als Indirekteinleiter, die Abwasserbehandlungsanlagen in ihrer Trägerschaft betreiben.

Die in kommunaler Eigenregie betriebenen Abwasserentsorgungsanlagen können privatisiert werden, um durch privatwirtschaftliche Finanzierungslösungen flexibler gestaltet zu werden⁶²⁶.

Das Wasserhaushaltsgesetz als Leitgesetz setzt sich nun mit dem Begriff des Abwassers in § 54 I WHG auseinander.

Die Abwasserbeseitigung ist nun im 2. Abschnitt des Wasserhaushaltsgesetzes (§§ 54 ff. WHG) geregelt.

Die andere Regelungsstruktur des Abwasserrechts wird deutlich bei der Betrachtung der Strukturen des Wasserhaushaltsgesetzes: Dort geht es um die Einflussnahme auf Gewässer, der Abwassererzeuger wird aber regelmäßig seine Abwässer nicht in Gewässer einleiten, sondern in die Kanalisation, daher ist das Wasserhaushaltsgesetz in den meisten Fällen gar nicht angesprochen. Lediglich die Klärwerke werden am Ende der Kette wieder das gereinigte Abwasser in Gewässer im Sinne des WHG einleiten.

625 Vgl. Benkert/Bunde/Hansjürgens, Wo bleiben die Umweltabgaben?, 1995.

626 Die vielfältigen, mit einer Privatisierung einher gehenden Probleme bilden die Grundlage für zahlreiche juristische Untersuchungen, vgl. nur Blanke/Trümmer (Hrsg.), Handbuch Privatisierung, 1998.

Das Abwasserabgaberecht, aber auch der Betriebsbeauftragte für den Gewässerschutz, sind die Elemente, aus denen sich das Abwasserrecht zusammensetzen lässt.

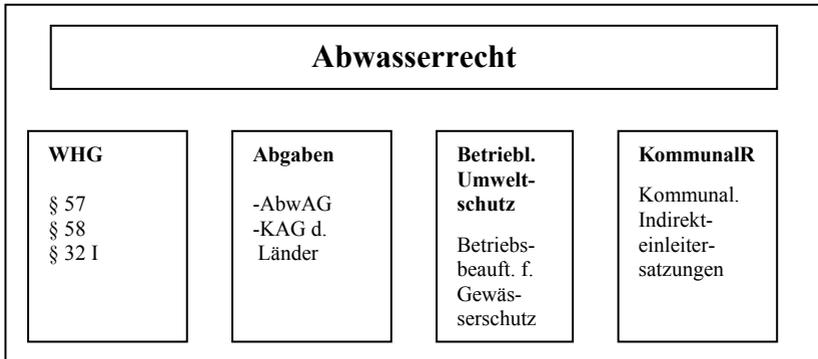


Abb. 29: Abwasserrecht

Ziel des Abwasserrechts ist letztlich eine Reduzierung der Schadstofffracht. Das Wasserhaushaltsgesetz, das Abwasserabgabengesetz und das Kommunalrecht mit seinen Einleitersetzungen zielen deshalb stets auf eine Begrenzung der Schadstoffe.

Bei der Abwassereinleitung ist zwischen der Direkteinleitung und der Indirekteinleitung zu unterscheiden. Diese Unterscheidung ist für die Gesetzesanwendung wesentlich. Bei der Direkteinleitung erfolgt das Zuführen von Abwasser, wie der Name schon andeutet, direkt in ein Oberflächengewässer. Die Regenwasserkanalisation kann zum Beispiel in direkter Weise erfolgen.

Die Direkteinleitung von Abwässern in eine Gewässer ist natürlich nach dem Wasserhaushaltsgesetz erlaubnispflichtig; die §§ 55 ff. WHG konkretisieren die Anforderungen an das Einleiten von Abwasser. Hier kommt das Emissionsminderungsgebot des § 57 WHG zum Tragen und nimmt so Einfluss auf die Schadstofffracht.

Die Indirekteinleitung erfolgt durch die Einleitung von Abwässern in eine öffentliche Kanalisation, durch die es dann nach einer Reinigung in die Gewässer abgegeben wird. Durch die Indirekteinleitung in die Kanalisation liegt kein Fall der Gewässerbenutzung vor, so dass hier das WHG keine Anwendung findet. Dies bedeutet nicht, dass hier der Benutzer frei von jeder Beschränkung ist, vielmehr werden hier die Gemeinden als Betreiber des Kanalisationsnetzes tätig und regeln die Anforderungen an den Abwassererzeu-

ger durch den Erlass von kommunalen Satzungen. Die Abwassererzeuger, die danach als Indirekteinleiter bezeichnet werden, stehen deshalb in einem Rechtsverhältnis zur entsorgenden Kommune. Abwasserrecht spielt sich deshalb in weiten Teilen im kommunalen Bereich ab.

Die kommunalen Satzungen sehen häufig Grenzwerte vor, bei deren Überschreitung die Indirekteinleitung verboten werden kann.

Zur Begrenzung der Inhaltsstoffe bei der Einleitung in das öffentliche Abwassernetz haben die Länder sog. Indirekteinleiter-Verordnungen erlassen, die die zulässigen Schadstofffrachten bestimmen.

In Niedersachsen regeln die §§ 148 ff. nds. Wassergesetz die Anforderungen an die Abwasserbeseitigung.

In vielfältiger Weise konzentriert sich die Abwasserentsorgung auf Landesebene und auf der Ebene der Kommunen. Die voneinander abweichenden und landesrechtlichen geprägten Vorschriften sprengen daher den Rahmen dieser Darstellung. Die Frage der Gesetzgebungskompetenzen formt hier das Bild dieses Rechtsgebietes und führt zu einer Vielzahl von landes- und kommunalrechtlichen Vorschriften zum Wasserrecht.

Strafrechtlich abgesichert ist der Gewässerschutz durch § 324 I StGB, der die Gewässerverunreinigung unter Strafe stellt.

12.7 Betrieblicher Umweltschutz

Die Eigenverantwortung der Betriebe für den Umweltschutz hat in den letzten Jahren deutlich zugenommen. Der betriebliche Umweltschutz ist deshalb für die Unternehmen in Deutschland ein wichtiges Handlungsfeld geworden, insbesondere da sich der Staat mit seinen klassischen Regulierungsmechanismen immer weiter zurückzieht⁶²⁷. Die europäische Union hat hier durch zahlreiche Richtlinien und Verordnungen die Betriebe immer weiter in die Pflicht genommen.

Der betriebliche Umweltschutz hat schon lange den Gewässerschutz im Blick, da das Wasserhaushaltsgesetz (WHG) hier den Beauftragten für Gewässerschutz (Gewässerschutzbeauftragter) zur Eigenüberwachung vor-

⁶²⁷ Vgl. nur Taeger, Umweltpolitik jenseits des Ordnungsrechts, in: Neue Konzepte der Umweltpolitik, des Umweltmanagements und des Umweltrechts, hrsg. v. Jüttner/Taeger, 2000, S. 31 ff.

sieht⁶²⁸. Im neuen Wasserhaushaltsgesetz 2010 ist nun ein eigener Abschnitt für den Gewässerschutzbeauftragten vorgesehen⁶²⁹. Der Gewässerschutzbeauftragte hat die Einhaltung von Vorschriften, Bedingungen und Auflagen zu überprüfen, er soll auf die Vermeidung oder Verminderung des Abwassers im Betrieb und sogar auf eine gewässerschonende Produktion hinwirken. Nach dem Vorbild des Immissionsschutzbeauftragten besteht hier die klassische Konzeption des Betriebsbeauftragten für Umweltschutz, der Kündigungs- und Benachteiligungsschutz genießt, gleichzeitig aber nicht auskunftspflichtig gegenüber den Behörden ist⁶³⁰, da er nach wie vor Arbeitnehmer im Betrieb ist. Nach § 66 I WHG finden die Vorschriften über den Immissionsschutzbeauftragten (§§ 55-58 BImSchG) entsprechende Anwendung.

Problematisch ist die unklare Einbindung des Gewässerschutzbeauftragten in die betriebliche Hierarchie der Unternehmen: In der klassischen Organisationsstruktur von Unternehmen hat der Betriebsbeauftragte regelmäßig keine Verankerung und solange der Umweltschutz nicht zur „Chefsache“ gemacht wird, scheint der Einfluss durch Betriebsbeauftragte wenig wahrscheinlich.

Neuere Ansätze berücksichtigen deshalb stärker die betriebliche Organisationsstruktur, die bislang im bundesdeutschen Umweltrecht keine Rolle gespielt hat. Neuere, betriebsbezogene Umweltschutzinstrumente berücksichtigen diesen Aspekt und versuchen den Umweltschutz auf der Organisations- und Managementebene einzubinden.

Neben anderen Instrumenten ist es besonders das EMAS-Verfahren des europäischen Rechts, das hier für das Wasserrecht neue Ansätze aufzeigt.

Das Öko-Audit oder EMAS Verfahren geht zurück auf eine europäische Verordnung aus dem Jahre 1993, die freiwillig den betrieblichen Umweltschutz durch Umweltmanagementmaßnahmen kontinuierlich verbessern wollte⁶³¹. Inzwischen ist aus diesem Verfahren ein ganzer

628 Nach §§ 64 ff. WHG können Direkteinleiter von Abwasser verpflichtet sein, Gewässerschutzbeauftragte zu bestellen. Nach § 64 Abs. 1 WHG besteht diese Verpflichtung auf jeden Fall, soweit pro Tag mehr als 750 Kubikmeter Abwasser eingeleitet werden.

629 Vgl. Abschnitt 4: Gewässerschutzbeauftragter, §§ 64-66 WHG.

630 Als Gewässerschutzbeauftragte können Betriebsangehörige und betriebsfremde Personen bestellt werden. Sie müssen über die erforderliche Fachkunde und Zuverlässigkeit verfügen, vgl. Pulte, Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, 2009, S. 104 ff..

631 EMAS I: Verordnung (EWG) Nr. 1836/93 des Rates vom 10.7.1993, ABIEG Nr. L 168/1 über die freiwillige Beteiligung gewerblicher Unternehmen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung. EMAS II: Verordnung (EG) Nr. 761/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.3.2001, ABIEG Nr. L

Regelungskomplex geworden, der die Keimzelle eines betrieblichen Umweltschutzes in der Bundesrepublik darstellt. Das private Konkurrenzprodukt, die ISO-Norm 14.001 ist inzwischen mit dem EMAS-Verfahren verknüpft.

Der Erfolg von Umweltmanagementsystemen für den Gewässerschutz kann noch nicht beurteilt werden, es wird jedoch ein Anreiz für Unternehmen geschaffen, den betrieblichen Umweltschutz zu stärken und an dem freiwilligen Verfahren nach EMAS teilzunehmen. Es bleiben aber Fragen offen, die sich eher vor dem Hintergrund der EMAS-Verordnung der europäischen Union stellen. Für den Gewässerschutz erscheint eine Substituierbarkeit von Gewässerschutzvorschriften durch die freiwillige Beteiligung an diesen Verfahren zweifelhaft.

Der betriebliche Umweltschutz wird im Wasserrecht weiter institutionalisiert werden, ob die fortschreitende Normierung auf den verschiedenen Ebenen des Wasserrechts hier ein Umdenken in den Betrieben herbeiführt, bleibt abzuwarten. Die zunehmende Normierung im Wasserrecht, speziell durch das europäische Recht, wird Unternehmen zu einer verstärkten Auseinandersetzung mit Fragen der Effizienz, der Produktgestaltung, der Haftung etc. zwingen. Das häufig freiwillige Engagement wird sich angesichts des europäischen Regelungsdrucks weiter zu einem pflichtigen Verhalten verdichten.

12.8 Haftung für Gewässerverunreinigung

Flankierend zum öffentlich-rechtlichen Regime im Gewässerschutzrecht gibt es eine wenig beachtete zivilrechtliche Haftungsvorschrift im Wasserhaushaltsgesetz: § 89 I WHG bildet die Anspruchsgrundlage für einen Haftungsanspruch bei einer Änderung der Gewässerbeschaffenheit (Verhaltenshaftung, Abs. 1); § 89 II WHG bildet die Anspruchsgrundlage für eine Anlagenhaftung nach Absatz II. Wer danach in ein Gewässer Stoffe einbringt oder einleitet oder wer bei einem Gewässer die physikalische, chemische oder biologische Beschaffenheit verändert, ist zum Ersatz des daraus entstehenden Schadens verpflichtet.

Im Wasserhaushaltsgesetz bildet der Abschnitt 8: Haftung für Gewässerveränderungen, §§ 89 f. WHG, nun ein eigenes Kapitel.

114/1, über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung,

Auf der Grundlage des Verursacherprinzips besteht hier einerseits eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung bei Direkteinleitungen. § 89 I WHG ist damit der praktisch bedeutsamste Fall der Gefährdungshaftung.

Indirekteinleiter haften für Schäden nach den allgemeinen Vorschriften (also dem BGB), soweit sich die Beeinträchtigungen durch die zwischengeschalteten Kläranlagen nicht auf die Gewässer auswirken.

Die Gefährdungshaftung nach § 89 I WHG scheint nach dem Gesetzeswortlaut sehr wirksam zu sein. Die Masse der Gewässerverunreinigungen können jedoch nach § 89 I WHG nicht ausgeglichen werden, denn nach der Rechtsprechung wird dieser Haftungstatbestand sehr restriktiv gehandhabt. Der klassische Störfall im Betrieb wurde regelmäßig nicht nach § 89 I WHG ausgeglichen⁶³², weil Voraussetzung für eine Haftung ein zielgerichtetes Handeln war⁶³³.

Auch nach § 89 WHG muss ein Schaden nach den Vorschriften des BGB beurteilt werden; hier gelten die §§ 249 ff. BGB. Da die allgemeinen Regeln des Zivilprozesses hier zur Anwendung kommen, gestaltet sich der Nachweis der Kausalität erwartungsgemäß schwierig.

Neu am Wasserhaushaltsgesetz ist jetzt die öffentlich-rechtliche Haftung nach dem Umweltschadensgesetz (USchadG), die über § 90 WHG Eingang in das neu gefasste Wasserhaushaltsgesetz gefunden hat.

Die Vorbeugung und Sanierung von Schäden an Wasser, Boden und Natur war bereits früher in den Fachgesetzen geregelt. Zwar regelte das Umwelthaftungsgesetz schon seit den 90-er Jahren die Frage, wann ein Unternehmer einen Gewässerschaden auszugleichen hatte, jedoch war das Gesetz nicht sehr wirkungsvoll. Die Union⁶³⁴ hat nun durch die Umwelthaftungsrichtlinie eine öffentlich-rechtliche Sanierungsverantwortlichkeit von Verursachern und Behörden eingerichtet⁶³⁵, die in Deutschland durch das Umweltschadensgesetz (USchadG) umgesetzt wird.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus § 3 USchadG. Danach gilt es für alle als beruflich bezeichneten und verursachten Umweltschäden und unmittelbare Gefahren. Was ein Schaden oder eine Schädigung ist, er-

632 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 368 f., BGHZ 103, 129 (Störfall).

633 BGHZ 103, 129 (134) (Störfall).

634 Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABIEG L. 143 vom 30.4.2004, S. 56.

635 Vgl. 6.7.

gibt sich aus § 2 Nr. 2 USchadG. Nachteilige Veränderungen einer natürlichen Ressource, wie Gewässer oder Böden sind derartige Schädigungen. Das Gesetz ist also nur in Verbindung mit dem dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) oder dem Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) zu sehen. Aus diesen Fachgesetzen ergibt sich die Art des Umweltschadens. Nach § 90 I WHG sind Oberflächengewässer, Küstengewässer und das Grundwasser gegen erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den chemischen Zustand geschützt. Hinzu kommt als Schutzgut bei oberirdischen und Küstengewässern der ökologische Zustand hinzu.

Das Umweltschadensgesetz nennt als Auslöser eine „berufliche Tätigkeit“, damit sind wirtschaftliche Betätigungen von natürlichen oder juristischen Personen gemeint. Das Gesetz führt eine Liste „potentiell gefährlicher Handlungen“, hier reicht allein der Nachweis der Kausalität, um eine verschuldensunabhängige Haftung (§ 3 USchadG) auszulösen.

Die Sanierung von Schäden an Gewässern besteht hier in der annähernden Wiederherstellung des Ausgangszustands. Die zuständige Behörde muss hier, anders als im eigentlichen Umwelthaftungsrecht, die Sanierung durchzusetzen.

Das Umweltschadensgesetz hat hier in Verbindung mit dem Wasserhaushaltsgesetz (§ 90 WHG) ein neues Haftungsregime geschaffen, das die Haftung für Gewässerschäden erheblich ausweitet.

13 Bodenschutzrecht

13.1 Einführung in das Bodenschutzrecht

Der Schutz des Bodens ist erst relativ spät als gesetzgeberische und umweltpolitische Aufgabe erkannt worden. Im Gegensatz zu den Umweltmedien Luft und Wasser, die schon lange durch eigene Regelwerke erfasst werden (z. B. BImSchG, WHG), gab es lange kein eigenständiges und öffentlich-rechtlich geregeltes Bodenschutzrecht. Dabei ist der Boden mittlerweile durchaus als eigenständiges Schutzobjekt anerkannt und ebenso gefährdet, wie Luft oder Wasser. Traditionell spielte in Deutschland die Reinhaltung der Luft eine größere Rolle in der Industriepolitik; um den Verbleib von Filterstaub und Klärschlämmen hat man sich nicht so intensiv gekümmert.

Nach § 2 I BBodSchG ist Boden die obere Schicht der Erdkruste, einschließlich der flüssigen und der gasförmigen Bestandteile, ohne Grundwasser und Gewässerbetten, soweit sie Träger bestimmter Bodenfunktionen nach § 2 II BBodSchG sind. Der komplexe Charakter des Mediums Boden erschwert eine exakte juristische Definition.

Der Boden ist zentraler Bestandteil der Lebensgrundlagen des Menschen, ebenso entscheidend ist er für die Qualität des Wasserhaushalts. Die stofflichen und nichtstofflichen Beeinträchtigungen haben im Bereich des Bodens in den letzten Jahrzehnten, wie in anderen medialen Bereichen, deutlich zugenommen. Schon in den 70-er Jahren wurden verstärkt Bodenkontaminationen verzeichnet. Nach der Auflösung der DDR wurde die Thematik von Rüstungsaltslasten und Industriebrachen auch einer größeren Öffentlichkeit bewusst. Die unmittelbare Gefährdung der Bevölkerung durch stillgelegte Industrieanlagen, wie zum Beispiel dem Uranerzbergbau Wismut, beschleunigte die rechtspolitische Durchsetzung eines eigenständigen Bodenschutzgesetzes⁶³⁶.

Aber auch die Entdeckung, dass unzählige Mülldeponien aus der Zeit des Wirtschaftswunders und der zersplitterten kommunalen Abfallbeseitigung

636 Die Wismut AG hatte im Süden der DDR die weltweit drittgrößte (nach USA und Kanada) Uranerzmine betrieben und nach Einstellung der Erzgewinnung 1990 eine milliarden-schwere Sanierungsaufgabe hinterlassen. Die gesundheitlichen Schäden und Spätfolgen für die Bevölkerung sind noch gar nicht abzusehen. Zu den vielfältigen umweltrechtlichen Fragen, vgl. Frenz, Naturschutzrechtliche Rahmenbedingungen der Wismut-Sanierung, in: LKV 2003, S. 441 ff.

inzwischen zu einer gefährlichen und sanierungsbedürftigen Altlast im Westen geworden waren⁶³⁷, erzeugte gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Bereits vor der Verabschiedung des Bundesbodenschutzgesetzes vom 17. März 1998⁶³⁸ wurde die Umweltaufgabe Bodenschutz betrieben, allerdings gestützt auf Rechtsgrundlagen des Wasserrechts, des Abfallrechts oder des landesrechtlichen Polizei- und Ordnungsrechts. Hieraus wird schon deutlich, dass dabei die Sanierung oder Sicherung akuter Gefährdungen im Vordergrund standen, die unter eigentlich anderen Zielsetzungen abzarbeiten waren; eine vorbeugende und vorsorgende Bodenschutzpolitik war aber nicht ohne eine eigene Rechtsgrundlage zu betreiben. Bereits vor der bundesrechtlichen Regelung hatten einige Bundesländer die Initiative ergriffen und frühzeitig entsprechende Landesbodenschutzgesetze in unterschiedlicher Form erlassen.

Eine bundesrechtliche Regelung erfolgte schrittweise ab Ende der 90-er Jahre, wesentliche Teile des Bodenschutzgesetzes traten erst zum 1. März 1999 in Kraft. Das untergesetzliche Regelwerk, wie die Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)⁶³⁹ folgten später nach. Die Länder haben ihre landesrechtlichen Regelungen dem Bundesgesetz weitgehend angepasst. Entgegenstehende landesrechtliche Regelungen wurden 1999 mit dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes verdrängt.

Hier setzt auch die Kritik am Bodenschutzrecht an, denn bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass trotz aller Bodenschutzregelungen der Flächenverbrauch nicht abnimmt und damit eines der wesentlichen Ziele nicht erreicht wird.

Nachteilig wirken sich auch Unsicherheiten bei der zeitlichen Eingrenzung der Sanierungspflichten aus. Nach § 4 VI BBodSchG zum Beispiel findet das Gesetz nur bei Sanierungspflichten Anwendung, falls das Eigentum am Grundstück nach dem 1. März 1999 übertragen wurde. Der frühere Eigentümer bleibt also zur Sanierung verpflichtet, soweit das Eigentum nach März

637 So verzeichnet der Bodenschutzbericht der Bundesregierung vom 19.06.2002 für das Jahr 2000 eine Zahl von 360.000 erfassten, altlastverdächtigen Flächen, S. 33.

638 Gesetz zum Schutze des Bodens v. 17.03.1998, BGBl. I S. 502 ff., vgl. dazu BT-Drs. 13/6701, 13/9637.

639 Die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BGBl. I, S. 1554) trat am 17.07.1999 in Kraft und stützte sich als Rechtsverordnung auf mehrere Ermächtigungen im BBodSchG. Sie ist für den Vollzug des Gesetzes von Bedeutung, da sie in den umfangreichen Anhängen wesentliche Einzelheiten des Gesetzes konkretisiert, z. B. durch die Bewertungskriterien in § 4 BBodSchV.

1999 übertragen wurde und er die schädliche Bodenveränderung kennen musste.

Eine bedeutende verfassungsrechtliche Schranke ist dabei das Rückwirkungsverbot, das im Rechtsstaatsprinzip, Art. 20 GG, verortet wird. Das späte Inkrafttreten des Bodenschutzrechts hat natürlich die Frage aufgeworfen, ob Grundstückseigentümer für eine Bodenverunreinigung verantwortlich gemacht werden können, die noch vor dem Inkrafttreten des Gesetzes in den Boden eingebracht wurde. Der Verursacher konnte ja noch gar nicht um das Verbot der Bodenbeeinträchtigung wissen.

Aus der Verfassung ergeben sich deshalb deutliche Beschränkungen für rückwirkende Gesetze, denn Vergangenes lässt sich nicht mehr rückgängig machen. So gilt zum Beispiel im Strafrecht ein striktes Rückwirkungsverbot. Im Steuerrecht kann es aber schon wieder anders aussehen. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hat sich schon immer intensiv mit dieser Frage beschäftigt. In bereits abgeschlossene Sachverhalte darf danach nicht ohne weiteres zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger eingegriffen werden⁶⁴⁰.

Für das Bodenschutzrecht ist damit die Frage von Interesse, wann der Verunreinigungstatbestand als abgeschlossen gilt. Soll die Verursachung der Anknüpfungspunkt sein oder die Gefahrentstehung? Heute wird überwiegend auf den Zeitpunkt der Entstehung der Gefahr und der umweltschädlichen Auswirkung abgestellt⁶⁴¹. Bei Altlastensanierungen geht es deshalb regelmäßig um nicht abgeschlossene Vorgänge, die also auch vor dem Hintergrund der Verfassung geregelt werden dürfen. Problematisch sind dann aber bodenschützende Maßnahmen, wie zum Beispiel Entsiegelungen, denn es handelt sich häufig um Belastungen oder Überbauungen aus der Vergangenheit, die akut keine Umweltbelastungen hervorrufen. Die Vorschrift des § 4 VI BBodSchG (Verantwortung des früheren Eigentümers) ist deshalb verfassungskonform auszulegen.

Der hohe Flächenverbrauch und die zunehmende Bodenverdichtung gefährden das Medium Boden weiterhin; es ist nicht beliebig vermehrbar und erneuert sich nur langsam oder gar nicht.

640 Allgemein zur Rückwirkung, vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2007, S. 159 ff.

641 Vgl. Landel/Vogg/Wüterich, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, S. 109 m.w.N.

13.2 Entwicklung des Bodenschutzrechts

13.2.1 Rechtsgebiet Bodenschutzrecht

Die Frage nach der Reichweite des Bodenschutzrechts ist nicht einfach zu beantworten: Da das Bodenschutzgesetz⁶⁴² erst spät in das bundesdeutsche Umweltrecht eingefügt wurde, musste es an die bereits bestehenden Konturen angrenzender Rechtsgebiete angepasst werden. Hier ist es insbesondere das Baurecht, das traditionell auch den Flächenverbrauch reguliert. Das Bundesbodenschutzgesetz stellt zwar die zentrale Regelung des Bodenschutzrechts dar, ist aber beileibe nicht flächendeckend zuständig für Aufgaben des Bodenschutzes und des Altlastenrechts. Insgesamt ergibt sich aus dem entscheidenden § 3 BBodSchG ein umfangreicher Katalog von Vorschriften, die dem Bundesgesetz vorgehen. Das BBodSchG enthält aber nun erstmals bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen für die Abwehr von schädlichen Bodenveränderungen, zur Sanierung von Altlasten und zur Bekämpfung von Gewässerverunreinigungen⁶⁴³.

Dabei ist das Bodenschutzrecht vom Bodenrecht zu unterscheiden: Das Bodenrecht ist in der Gesetzgebungskompetenz des Art. 74 I Nr. 18 GG ausdrücklich aufgeführt und umfasst Vorschriften, die Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand haben. Beispiele für den eher landwirtschaftlichen Bereich sind das Erschließungsrecht oder das Kleingartenrecht. Das Bodenschutzrecht als modernes Umweltgesetz aus den 90-er Jahren taucht explizit in den Gesetzgebungskompetenzen des Grundgesetzes dagegen nicht auf; das Gesetz hat bestimmte, eingegrenzte Ziele, wie zum Beispiel die Bewältigung von eingetretenen schädlichen Bodenveränderungen durch Altlasten.

Landesrechtlich gibt es aber weiterhin (Landes-) Bodenschutzgesetze⁶⁴⁴, die Fragen der Auskunftspflichten, der Betretensrechte und weitere verfahrensrechtliche Aspekte regeln.

642 Vgl. die Literatur zum Bundesbodenschutzgesetz: Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz. Kommentar, 2004, Erbguth/Stollmann, Bodenschutzrecht, 2001, Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, Kutzschbach/Pohl, Das Bundes-Bodenschutzgesetz, in: JURA 2000, S. 225 ff., Schrader/Wickerath, Bodenschutzrecht, 2005, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 158 ff., Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2005.

643 Vgl. § 1 BBodSchG.

644 Vgl. das Niedersächsische Bodenschutzgesetz (NBodSchG) v. 19.02.1999, Nds. GVBl. S. 46, das allerdings knapp vor dem Bundesrecht in Kraft getreten ist. Landesrechtliche (Alt-)Regelungen, die dem Bundesrecht widersprechen, sind also nicht mehr zu beachten.

Das Bodenrecht als Rechtsgebiet in weiter Sicht umfasst auch Vorschriften des Baurechts, des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, des Waldrechts und andere, vorwiegend umweltrechtliche Bereiche.

Hervorzuheben ist besonders das öffentliche Baurecht; hier ist es das durch die Baugesetzbuchnovelle erweiterte Baugesetzbuch (BauGB), das nicht nur mittelbar, sondern auch unmittelbar durch Vorschriften wie § 202 BauGB (Schutz des Mutterbodens) Bodenschutzziele erreichen will. Mittelbar wird natürlich durch die kommunale Bauleitplanung über Bodenversiegelung und Flächenverbrauch entschieden⁶⁴⁵.

Bis heute umstritten sind die Abgrenzungen von Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz und Bodenschutzrecht: Zum einen verweist § 3 I BBodSchG auf das Abfallrecht, zum anderen lässt § 36 II Krw-/AbfG dem Bodenschutzrecht den Vorrang. Die obergerichtliche Rechtsprechung hat hier noch keine einheitliche Linie gefunden⁶⁴⁶.

Nach § 3 BBodSchG vorrangiges Fachrecht verdrängt nach den Regeln der Subsidiarität das Bodenschutzgesetz und kommt damit nur bei Lücken und Auslegungsspielräumen als Interpretationshilfe in Betracht. Über das Bodenschutzrecht kann aber vorrangiges Fachrecht nicht verschärft werden.

Im internationalen und europäischen Bereich sind rechtlich verbindliche Bodenschutzvorschriften nur selten zu finden⁶⁴⁷, hervorzuheben ist aber das europäische Umweltrecht, das zum Beispiel in der IVU-Richtlinie von 1996, die inzwischen in der Bundesrepublik im Wesentlichen durch das Bundesimmissionsschutzgesetz umgesetzt ist, den Boden mit berücksichtigt. Die Verankerung des integrativen Ansatzes in § 1 II 2. Sp. BImSchG wird für die Zukunft den Aspekt Bodenschutz stärken. Noch hat der vielfach eingeforderte integrative Ansatz im europäischen Recht für den Schutzbereich Boden keine großen Erfolge gezeitigt; schon seit der Einführung der Umweltver-

645 Für die Bauleitplanung ist in § 1a II BauGB die zentrale Bodenschutzformel enthalten, denn dort wird ein sparsamer und schonender Umgang mit Grund und Boden eingefordert, vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1018 f.

646 Vgl. Schmidt, Neue höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2003, S. 943 f.

647 Vgl. Herrmann, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 373 ff., Heuser, Europäisches Bodenschutzrecht, 2005, Schäfer, Europäisierung des Bodenschutzrechts, in: ZUR Sonderheft 2003, S. 151 ff. International ist noch die Agenda 21 der Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro aus dem Jahre 1992 von Bedeutung, da dort der integrative Ansatz betont und damit mittelbar die Ressource Boden gestärkt wurde.

träglichkeitsprüfung⁶⁴⁸ sind die Wechselwirkungen zwischen den Umweltmedien Luft, Wasser und Boden im Umweltrecht zu beachten.

13.2.2 Bodenschutz nach der Föderalismusreform

Die Frage nach den Gesetzgebungskompetenzen für das Bodenschutzrecht mag erstaunen, da das Gesetz ja schon jahrelang in Kraft ist, allerdings hat die Föderalismusreform des Jahres 2006 für den Bodenschutz einige strukturelle Änderungen gebracht, die sich zukünftig, also bei der Frage, wer das Gesetz ändern darf, auswirken werden. Hintergrund dieser Entwicklung ist die Tatsache, dass es für das Bodenschutzrecht in der Verfassung keine ausdrückliche Kompetenzgrundlage gibt. Zwar ist das Bodenrecht in Art. 74 I Nr. 18 GG aufgenommen, aber wie schon ausgeführt, versteht der Verfassungsgeber unter Bodenrecht etwas anderes. Das Bodenschutzrecht als relativ neue Regelungsmaterie und Querschnittsrecht hat bislang keine ausdrückliche Aufnahme in den Kompetenzkatalog der Verfassung gefunden⁶⁴⁹.

Nachdem in der Föderalismusreform die Gesetzgebungskompetenzen neu geordnet wurden, stellt sich die Frage, wer zukünftig für den Bodenschutz zuständig ist. Dafür ist der Blick auf die Gesetzgebungskompetenzen bei der Verabschiedung des Gesetzes erforderlich. Damals war umstritten, ob der Bund überhaupt die Gesetzgebungskompetenz für den Bodenschutz mit seinen Gefahrenabwehrelementen hatte. Überwiegend vertrat man die Auffassung, dass die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung durch mehrere Verfassungsbestimmungen zu begründen sei. Zum Teil wurde das BBodSchG auf Art. 74 I Nr. 18 GG (Bodenrecht) gestützt, also einem Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Aber auch Art. 74 I Nr. 11 GG (Wirtschaftsrecht) war tangiert, ebenso wie Art. 74 I Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft) und Art. 74 I Nr. 32 GG (Wasserhaushalt).

Neben den geschriebenen Gesetzgebungszuständigkeiten wird eine Annexkompetenz anerkannt, die dem Bund die Zuständigkeit für Gefahrenabwehrovorschriften zuweisen kann.

648 Vgl. die UVP-Richtlinie von 1985, Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten v. 27.06.1985 (85/337/EWG) ABIEG Nr. L 175, S. 40, zum integrativen Ansatz, vgl. Schäfer, Europäisierung des Bodenschutzrechts, in: ZUR 2003 (Sonderheft), S. 151 ff.

649 Hier macht sich das Fehlen einer umfassenden Umweltschutzkompetenz im Grundgesetz bemerkbar. Neuere Regelungsfelder wie Bodenschutz oder Klimaschutz sind nicht eindeutig als Kompetenzgrundlage verankert.

Das Bundesverwaltungsgericht⁶⁵⁰ hat zu dieser Frage nicht eindeutig Stellung bezogen, auf jeden Fall hat es aber das Bodenrecht (Art. 74 I Nr. 18 GG) als mögliche Teilgrundlage für den Bodenschutz anerkannt⁶⁵¹.

Im Ergebnis stützte sich das Bodenschutzrecht auf mehrere Kompetenzgrundlagen in der Verfassung. Fraglich ist aber, ob in Zukunft die Gesetzgebungskompetenz für das Bodenschutzrecht nicht Gegenstand von Auseinandersetzungen wird.

Deutlich wird, dass nach der Föderalismusreform die Länder für den Bereich des Wasserhaushalts (Art. 74 I Nr. 32 GG) abweichende Regelungen treffen können, das Recht der Wirtschaft (Art. 74 I Nr. 11 GG) unterliegt zukünftig den strengen Erforderlichkeitsanforderungen des Art. 72 II GG, so dass heute die Bundeskompetenz für das Bodenschutzrecht fraglich erscheint. Die Bereitschaft, im Bereich des Bodenschutzes zukünftig Veränderungen einzuführen, wird wahrscheinlich gering sein.

13.3 Aufbau des Bodenschutzgesetzes

Das Bodenschutzgesetz als zentrale Kodifikation kann keinen umfassenden Bodenschutz gewähren, das Gesetz selbst verfolgt mit seinen Instrumenten lediglich begrenzte Ziele im Bodenschutz. Hier liegt die Kodifikationsleistung des Gesetzes. Folgende Bereiche lassen sich als Zwecke hervorheben:

- Vorsorge vor schädlichen Bodenveränderungen;
- Untersuchung und Sanierung von Altlasten;
- begrenzte Vorsorge gegen landwirtschaftliche Bodenbeeinträchtigungen⁶⁵².

Das Bodenschutzgesetz selbst enthält zurzeit nur 26 Paragraphen und ist damit noch sehr überschaubar. Es zeichnet sich durch zwei große Schwerpunkte aus: Zum einen die Behandlung von Altlasten und zum anderen die allgemeine Vorsorge gegen schädliche Bodenveränderungen. Daher deckt das Gesetz nur wenige Probleme des Gesamtkomplexes Bodenschutz ab. Die Dimensio-

650 Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.05.2000, in: NVwZ 2000, S. 1179 ff. (BBodSchG). Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1029 f.

651 Diese Kompetenzgrundlagen werden zum Teil angezweifelt, vgl. Degenhart, Art. 74, Rn. 77, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2009.

652 Der Düngemittel- und Pestizideinsatz ist gesondert geregelt. Zur Regelungssystematik, vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 596 f.

nen der Altlastenproblematik mit dramatischen Zahlen⁶⁵³ lässt deutlich werden, dass durch das Bodenschutzgesetz die Sanierung von Altlasten staatlicherseits nicht finanziert wird, sondern das Gesetz befasst sich eher mit der Frage der Organisation der Sanierung.

Der Aufbau des Gesetzes folgt zunächst den bekannten Strukturen des Umweltrechts in Teil 1 mit einer Zweckbestimmung in § 1 BBodSchG, einem Katalog mit Begriffsbestimmungen (§ 2 BBodSchG) und einer Beschreibung des eingeschränkten Anwendungsbereichs (§ 3 BBodSchG).

Im 2. Teil des Gesetzes (§§ 4 ff.) folgen Vorschriften zur Gefahrenabwehr, zur Vorsorge zur Gefährdungshaftung etc. Im 3. Teil des Gesetzes (§§ 11 ff.) sind spezielle Vorschriften für Altlasten enthalten, der 4. Teil (§§ 17 ff.) befasst sich mit der sog. guten fachlichen Praxis für die Landwirtschaft und der 5. Teil (§§ 18 ff.) enthält die Schlussvorschriften.

Bislang handelt es sich also noch um ein überschaubares Regelwerk, das allerdings auch nicht alle Aspekte des Bodenschutzes erfasst. Neu ist in diesem Kontext das Umweltschadengesetz (USchadG), das die Umwelthaftungsrichtlinie umsetzt. Dadurch besteht eine öffentlich-rechtliche Sanierungsverantwortlichkeit von Verursachern und Behörden⁶⁵⁴.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus §§ 2, 3 USchadG. Danach gilt es für alle als beruflich bezeichneten und verursachten Umweltschäden und unmittelbare Gefahren und nach § 2 Nr. 1c USchadG ist eine Schädigung des Bodens durch eine Beeinträchtigung der Bodenfunktionen ein Umweltschaden im Sinne des Gesetzes. Allerdings bleibt für die Anwendung neben dem BBodSchG wenig Raum⁶⁵⁵, da das BBodSchG schon Eingriffsmöglichkeiten bietet.

13.4 Instrumente des Bodenschutzgesetzes

13.4.1 Bodenschutzrechtliche Pflichten (§§ 4, 7 BBodSchG)

Im 2. Teil des Gesetzes sind wichtige Grundsätze und Pflichten zusammengefasst, die sich an alle Beteiligten richten.

Die wesentlichen Instrumente des Bodenschutzgesetzes und der Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) sind Gefahrenabwehr- und

653 Zur zahlenmäßigen Dimension des Altlastenproblems und seinen Kosten, vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 585 ff.

654 Vgl. 6.7.

655 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 323.

Vorsorgemaßnahmen sowie entsprechende Überwachungs- und Informationspflichten.

Die §§ 4 und 7 BBodSchG stellen den Behörden einige konkretisierte Tatbestände zur Verfügung, die durch § 10 BBodSchG oder landesrechtliche Ermächtigungen in konkrete und vollziehbare Anordnungen umgesetzt werden können.

Die §§ 9 und 10 BBodSchG stellen daher die Ermächtigungsgrundlagen für Behörden im Bodenschutz dar, dieses Instrumentarium wird für den Altlastenbereich noch um die §§ 13–16 BBodSchG erweitert. Durch diese Rechtsgrundlagen können im Umweltverwaltungsrecht in rechtsstaatlicher Weise zum Beispiel Grundstückseigentümer in die Pflicht genommen werden.

Nach § 10 I BBodSchG kann so zum Beispiel die zuständige Behörde eine vollziehbare Anordnung, also einen Verwaltungsakt, zur Sanierung des Bodens an einen Grundstückseigentümer schicken, der nach § 4 BBodSchG dafür verantwortlich ist.

Durch das BBodSchG können diese Pflichten nun bundeseinheitlich durchgesetzt werden.

Ermächtigungsgrundlagen des Bodenschutzes

- § 10 BBodSchG, allgemeine Ermächtigungsgrundlage
- § 9 BBodSchG, Ermittlungsmaßnahmen u. Untersuchungsanordnungen
- §§ 13, 14 BBodSchG, Anordnungen im Altlastenbereich
- § 15 BBodSchG, Anordnung von Eigenkontrollmaßnahmen
- § 16 BBodSchG, ergänzende Anordnungen

Abb. 30: Ermächtigungsgrundlagen des BBodSchG

In erster Linie werden durch das Bodenschutzrecht kostspielige Gefahrenabwehr- und Sanierungspflichten mit verwaltungsrechtlichen Mitteln durchgesetzt. Daher ist die Frage, wer überhaupt verantwortlich für diese Pflichten ist, von enormer praktischer Bedeutung. Gerade für Grundstückseigentümer bestehen erhebliche finanzielle Gefährdungen. Die zentrale Norm für die

Frage der Haftungsauswahl ist § 4 BBodSchG. Ein Großteil der obergerichtlichen Entscheidungen zum Bodenschutzrecht befasst sich deshalb mit der Frage nach der Sanierungsverantwortlichkeit⁶⁵⁶, bzw. der sogenannten Störerauswahl. Die Störerauswahl der zuständigen Bodenschutzbehörde unterliegt den allgemeinen Ermessensvorschriften und kann durch die Verwaltungsgerichte überprüft werden.

Nach § 4 I BBodSchG besteht eine allgemeine Pflicht zur Abwehr schädlicher Bodenveränderungen im Sinne einer Gefahrenabwehrverpflichtung. Die schädliche Bodenveränderung ist damit ein zentraler unbestimmter Rechtsbegriff im Bodenschutzrecht, der die Anwendung des Gesetzes steuert⁶⁵⁷. Das gilt für jeden, der auf den Boden einwirkt, also Eigentümer, Besitzer (so § 4 II BBodSchG) oder tatsächlich Handelnder. § 4 I BBodSchG ist damit dem präventiven Bodenschutz verpflichtet und setzt das allgemeine Vorsorgeprinzip im Umweltrecht um. § 4 BBodSchG gewährt auch Drittschutz, so dass Nachbarn ebenfalls gegenüber den Verwaltungsbehörden den Erlass entsprechender Anordnungen einfordern können⁶⁵⁸.

Dagegen verpflichtet § 4 III BBodSchG als Rechtsgrundlage den Verursacher einer bereits eingetretenen schädlichen Bodenveränderung, gerade zum Beispiel im Bereich der Altlasten, zur Beseitigung dieser Schädigung.

Diese Sanierungspflicht in § 4 III BBodSchG wird in den Absätzen 5 und 6 nicht unerheblich ausgeweitet. Nach § 4 III BBodSchG ist nicht nur der Eigentümer zur Sanierung verpflichtet, sondern ebenfalls der Verursacher oder Rechtsnachfolger, der frühere Grundstückseigentümer, selbst wenn er das versucht das Grundstück zu derelinquieren⁶⁵⁹. Auch der Inhaber der tatsächlichen Gewalt, wie zum Beispiel ein Geschäftsführer, kann durch § 4 III BBodSchG in die Pflicht genommen werden⁶⁶⁰.

656 Vgl. nur Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 138 ff.

657 In § 2 III BBodSchG werden die „schädlichen Bodenveränderungen“ näher definiert, es bleibt jedoch bei Unklarheiten bei der Begriffsbestimmung, vgl. Schlabach/Landel/Notter, Schädliche Bodenveränderung – eine Annäherung an einen unbestimmten Rechtsbegriff, in: ZUR 2003, S. 73 ff.

658 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2010, S. 248.

659 Dereliktion=Aufgabe des Eigentums. Sonderbarerweise ermöglicht § 928 BGB auch die Aufgabe des Eigentums an einem Grundstück mit der Folge, dass es keinen Verantwortlichen mehr für die Grundstückshaftung gibt. Hier füllt § 4 III S. 4 BBodSchG die Lücke und hält die Zustandsverantwortlichkeit des bisherigen Eigentümers – mit Hilfe des Umweltverwaltungsrechts - aufrecht.

660 Zu den Grenzen der Haftung, vgl. BVerfGE 102, 1 ff. (Bodenschutz).

Dieser weiten Anwendung der Sanierungsverpflichtung sind dann aber einige Einschränkungen entgegengesetzt. Das Verfahren gilt nur für bestimmte Eigentumskonstellationen. Das späte Inkrafttreten des Bodenschutzgesetzes wirft mit dem Stichtag 1. März 1999 immer wieder die Frage auf, ob nicht eine verfassungsrechtliche unzulässige Rückwirkung vorliegt. Außerdem kann die Sanierungspflicht ausgeschlossen sein, soweit es sich als unverhältnismäßig darstellt. Der allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus dem Verfassungsrecht verpflichtet hier die landesrechtlich zuständigen Bodenschutzbehörden, eine entsprechende Bodenschutzanordnung so zu treffen, wie es im Hinblick auf die konkrete Nutzung des Grundstücks noch verhältnismäßig ist. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip soll hier also Härtefälle ausgleichen.

Insbesondere im Bereich der Sanierung von Altlasten tauchen aber praktische Probleme bei der Finanzierung der zum Teil extrem hohen Kosten auf: Häufig wird der Grundstückseigentümer zum Beispiel die Sanierungskosten nicht bezahlen können, frühere Grundstückseigentümer oder juristische Personen werden nicht mehr greifbar sein. Dem weiten rechtlichen Rahmen des § 4 BBodSchG stehen daher im Sanierungs- und Altlastenbereich erhebliche praktische Umsetzungsprobleme gegenüber. Art. 14 II GG stellt für das Eigentum den Grundsatz der Sozialpflichtigkeit auf und der Gesetzgeber konkretisiert dadurch Inhalt und Schranken des Eigentums (Art. 14 I GG). Danach ist es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts mit Art. 14 GG vereinbar, auch einen Grundstückseigentümer zur (finanziellen) Verantwortung zu ziehen, obwohl er die Bodenbeeinträchtigung gar nicht verursacht hat, sondern lediglich als Zustandsverantwortlicher von den Behörden in die Pflicht genommen wird⁶⁶¹.

Die Auswahl des Verpflichteten durch die zuständige Bodenschutzbehörde steht im Auswahlermessen der Behörde und ist damit überprüfbar. Ziel ist jedoch in polizeirechtlicher Sicht, die schnellste und wirksamste Beseitigung der „Gefahr“ zu erreichen. Finanzielle Leistungsfähigkeit spielt dabei auch eine Rolle, ebenso wie die vom Gesetzgeber vorgegebene Rangfolge im Gesetz⁶⁶².

§ 7 BBodSchG enthält die Rechtsgrundlage für die Durchsetzung einer spezifischen, nutzungsbezogenen Bodenvorsorgepflicht. Diese Vorsorgepflicht wird durch die BBodSchV weiter konkretisiert. § 7 BBodSchG soll dadurch

661 BVerfGE 102, 1 ff. (S. 17 f.) (Bodenschutz).

662 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2010, S. 243.

bereits im Vorfeld einer schädlichen Bodenveränderung die Anreicherung von Schadstoffen verhindern.

13.4.2 Pflicht zur Entsiegelung

Eine konkrete Verpflichtung zur Entsiegelung ist in § 5 BBodSchG vorgesehen. Danach kann die Bundesregierung eine Regelung schaffen, die Grundstückseigentümer bei nicht dauerhaft genutzten Flächen, deren Überbauung oder Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht, zu einer Entsiegelung verpflichtet. Außerdem handelt es sich bei § 5 BBodSchG um eine Verordnungsermächtigung, danach muss erst eine konkrete Verordnung geschaffen werden. Einschränkungen ergeben sich aus dem Zusammenhang der Entsiegelungspflicht: § 5 BBodSchG sieht sie nur vor, soweit ein Widerspruch zu den planungsrechtlichen Festsetzungen besteht. Weiterhin muss der Vorrang des Baurechts beachtet werden, das eine eigene Entsiegelungsvorschrift in § 179 BauGB enthält. Im Ergebnis findet die bodenrechtliche Entsiegelungsklausel nur Anwendung, soweit nach Wasserrecht, Naturschutzrecht oder Straßenplanungsrecht eine derartige Verpflichtung überhaupt besteht. Danach scheint der Anwendungsbereich für eine aktivierte Entsiegelungsanordnung nach § 5 BBodSchG minimal zu sein.

13.4.3 Planungsrechtliche Instrumente des Bodenschutzes

Wie alle neueren Umweltschutzgesetze legt auch das Bodenschutzrecht im engeren Sinne Wert auf eine planungsrechtliche Flankierung. So sieht § 21 III BBodSchG die Festsetzung von Bodenbelastungsgebieten vor, in denen belastende Bodenveränderungen auftreten oder zu erwarten sind. Die Erfassung dieser Gebiete soll nötigenfalls auch länderübergreifend erfolgen (§ 21 III BBodSchG). Die planerische Festsetzung der Gebiete erfolgt durch eine Rechtsverordnung.

13.4.4 Bodeninformationssysteme

Bodeninformationssysteme gewinnen eine zunehmende Bedeutung im Bodenschutz. Zwar liegen vielfach detaillierte Informationen über den Bodenzustand in den Ländern vor, es fehlt aber an einem koordinierten Bodeninformationsmanagement. § 19 BBodSchG bildet hier die Rechtsgrundlage, um beim Umweltbundesamt ein länderübergreifendes Bodeninformationssystem (BIS) zu schaffen.

13.5 Sanierung von Altlasten

13.5.1 Bedeutung der Altlastenproblematik

Die Behandlung der Altlasten ist eine der Hauptaufgaben des Bodenschutzgesetzes. War vor dem Bodenschutzgesetz die Rechtslage noch zersplittert und beruhte vielfach auf dem landesrechtlichen Gefahrenabwehrgesetzen, so gibt es nun ein bundeseinheitliches Instrumentarium zum Umgang mit Altlasten. Vor dem Bodenschutzgesetz hatten einige Bundesländer diese Frage in besonderen Landesgesetzen geregelt, in den meisten Fällen erfolgte aber die Altlastensanierung und ihre Finanzierung über die landesrechtlichen Polizeigesetze⁶⁶³.

Unter Altlasten versteht man alle Bodenveränderungen, die in der Vergangenheit durch menschliche Betätigung hervorgerufen wurden und nun die menschliche Gesundheit gefährden⁶⁶⁴.

Das Bodenschutzgesetz enthält im 3. Teil für diesen Bereich einen Abschnitt mit ergänzenden Vorschriften für Altlasten. De facto setzen sich diese Altlasten aus zwei großen Gruppen zusammen: Zum einen handelt es sich um Altdeponien, die inzwischen als äußerst gefährlich erkannt worden sind⁶⁶⁵, zum anderen handelt es sich um alte Industrieanlagen, deren Böden belastet sind.

Der ökonomische Hintergrund der Altlastenproblematik wird durch die enormen Kosten für eine Bodensanierung gebildet. Schon allein die Feststellung der Belastungssituation erzeugt hohe Kosten, ganz zu schweigen von einer Bodensanierung, bei der je nach Belastung pro Kubikmeter Boden extreme Beträge anfallen. Die unterschiedliche Regelungsdichte in den Bundesländern wird sich hier aber auf die Regelung der Altlastenfrage erschwerend auswirken. Insbesondere der Rückgriff auf die Landespolizeigesetze kann eigentlich nur beschränkt die Finanzierungsfrage lösen (jedenfalls in behördlicher Sicht), aber das Bodenschutzproblem wird dadurch nicht berührt. Da die Überwälzung der Kostenlast auf den polizeilichen Störer in der Praxis sehr ungeplant verläuft, hängt es eigentlich vom Zufall ab, ob man einen fi-

663 In Niedersachsen handelt es sich dabei um das Niedersächsische Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) i.d.Fass. v. 11.12.2003, Nds. GVBl. S. 414, dazu: Niedersächsisches Bodenschutzgesetz (NBodSchG) v. 19.02.1999, Nds. GVBl. 1999, S. 46.

664 Zur genauen Definition von Altlasten, vgl. § 2 V BBodSchG. Sog. Rüstungsaltposten unterliegen teilweise völkerrechtlichen Sonderregelungen.

665 Die Deponierung von unbehandeltem Abfall wird inzwischen als so gefährlich angesehen, dass sie ganz eingestellt wird.

nanziell zahlungskräftigen Störer zu fassen bekommt, der die Sanierungsaufgaben erledigen (und bezahlen) kann.

Da nach dem Zivilrecht der Grundstückseigentümer für sein Grundstück und die damit verbundenen Belastungen in erster Linie verantwortlich ist, lässt sich unschwer erkennen, dass eine sog. Altlast für Investoren ein ernstes Hindernis darstellen kann. Daher hatte auch schon der damalige DDR-Gesetzgeber durch die sog. Altlastenfreistellungsregelung⁶⁶⁶ im Umweltrahmengesetz der DDR⁶⁶⁷ die Möglichkeit einer Befreiung von diesem Risiko geschaffen. Mit dem Einigungsvertrag aus dem Jahre 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen DDR galt diese Regelung fort und wurde erweitert, um die Liegenschaften aus Staatsbesitz verkaufen zu können. Aber der Eigenheimbauer, der auf der „grünen Wiese“ vor der Stadt ein Grundstück kauft, das sich später als belastet erweist, wird sicherlich nicht mehr in der Lage sein, die Sanierungskosten zu tragen⁶⁶⁸.

13.5.2 Instrumente der Altlastensanierung

Zunächst gilt bei Altlasten dasselbe, wie bei anderen schädlichen Bodenveränderungen, sie sind nach den Vorschriften des 2. Teils des Gesetzes zu behandeln. Vor allem die Sanierungspflicht nach § 4 III BBodSchG kommt zur Anwendung. Die Gefährdungsabschätzung und die Anordnung von Untersuchungen nach § 9 BBodSchG flankieren diese Aufgabe.

In den §§ 11 – 16 BBodSchG hat der Gesetzgeber aber gerade für Altlasten noch zusätzliche Vorschriften zusammengefasst, die das besondere Gefährdungspotenzial von Altlasten aufgreifen und berücksichtigen.

In § 11 BBodSchG ist die länderübergreifende Erfassung von Altlasten geregelt. Der Informationsaspekt hat hierbei besondere Bedeutung, da ja bereits aus der Vergangenheit vielfältige und verstreute Informationen über schädliche Bodenveränderungen gerade bei Verwaltungsbehörden gesammelt wurden. In § 12 BBodSchG ist ausdrücklich die Information der Betroffenen geregelt. Betroffene im Sinne des § 12 BBodSchG sind diejenigen, die entwe-

666 Vgl. Lovens, Altlastenfreistellung nach dem Umweltrahmengesetz, 2002.

667 Umweltrahmengesetz v. 29.06.1990, GBl. DDR I Nr. 42, S. 649.

668 Hier spielt das Vertragsrecht eine besondere Rolle, denn der Erwerber eines altlastenverdächtigen Grundstücks kann natürlich überprüfen, ob ihm Ansprüche gegen den Verkäufer zustehen. Sinnvoll wäre hier vertragsrechtlich die ausdrückliche Zusicherung der Altlastenfreiheit im Grundstückskaufvertrag. Die bloße Sachmängelgewährleistung ist mit Unsicherheiten verbunden, vgl. zur alten Rechtslage Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 330 ff. und zu den Konsequenzen BVerfGE 102, 1 ff. (Bodenschutz).

der nach § 9 BBodSchG Untersuchungsmaßnahmen durchzuführen haben oder die nach § 4 BBodSchG zur Sanierung verpflichtet sind.

Nach § 13 BBodSchG soll wegen der Komplexität von Altlastensanierungen möglichst ein Sanierungsplan aufgestellt werden, der Untersuchungsergebnisse, Nutzungsprofile des Grundstücks und Art und Umfang der erforderlichen Sanierungsmaßnahmen darstellt.

Nach § 14 BBodSchG kann nötigenfalls auch die Behörde die Sanierungsplanung durchführen, angesichts der Kosten ein nicht unübliches Verfahren.

Die behördliche Überwachung von Altlasten ist nach § 15 I BBodSchG möglich, soweit es erforderlich ist. Außerdem kann die Behörde nach § 15 II BBodSchG auch erforderliche Kontrolluntersuchungen anordnen.

13.6 Rechtsschutz und Bodenschutz

Für den engeren Bereich des Bodenschutzes ergibt sich der Rechtsschutz aus den allgemeinen Vorgaben des Verwaltungsrechts. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass angesichts der vielen vorgehenden Regelwerke, die ebenfalls den Bodenschutz mit erfassen, vorrangig das dort zur Anwendung kommende Rechtsschutzsystem zu beachten ist.

Der Blick auf diese anderen, ebenfalls Bodenschutz durchführenden Regelwerke, zeigt die Probleme und Durchsetzungsschwäche des Bodenschutzgesetzes: Zum Beispiel im Baurecht ist der Bodenschutz bereits an vorrangiger Stelle genannt, aber die Zielbestimmung in § 1 a I BauGB ist im Ergebnis nicht durchsetzungsstark gestaltet und übt deshalb keinen maßgeblichen Einfluss in der Bauleitplanung aus.

Die zentrale Rechtsgrundlage für einen Verwaltungsakt im Bodenschutzrecht (zum Beispiel zur Anordnung einer Bodensanierung) ist natürlich § 10 I BBodSchG. Regelmäßig erfolgt dann die Anfechtung derartiger Anordnungen über Widerspruch und Anfechtungsklage. Neben der allgemeinen Ermächtigungsgrundlage bildet bei der Altlastenproblematik § 16 I BBodSchG eine wichtige Ermächtigungsgrundlage für die Pflichten aus den §§ 1 ff. BBodSchG. Die Pflichten des § 4 BBodSchG können dabei auch im Interesse einzelner bestehen und damit Drittschutz sicherstellen⁶⁶⁹.

669 Vgl. aber Schles.-Hol. VG, Beschl. v. 25.09.2001 (Drittschutz im Bodenschutzrecht), in: NJW 2002, S. 754 ff.

Neben dem verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz spielt das Zivilrecht im Bodenschutz eine besonders hervorzuhebende Rolle, denn der starke Bodenbezug dieses Rechtsgebiets ergibt zwangsläufig die Anwendbarkeit der zivilrechtlichen Bodenordnung. Die Fragen nach der zentralen Eigentümereigenschaft, die zur Zustandshaftung führt oder der Kostenausgleich für Sanierungsmaßnahmen⁶⁷⁰ werden durch das Zivilrecht beantwortet. Auch viele Einzelthemen, wie zum Beispiel die Rückabwicklung von Kaufverträgen über kontaminierte Grundstücke sind auf der zivilrechtlichen Ebene zu beantworten. So enthalten insbesondere die §§ 24, 25 BBodSchG komplexe Ausgleichsregelungen, die sicherlich den Zivilgerichten bodenschutzrechtlichen Fragen in Zukunft zutragen werden⁶⁷¹.

Im 29. Abschnitt des Strafgesetzbuchs (StGB) ist der Boden schon länger strafrechtlich durch § 324a StGB geschützt, allerdings sind die im Strafgesetzbuch angeführten „verwaltungsrechtlichen Pflichten“ nur schwer zu bestimmen⁶⁷².

Der Blick in die Statistik zeigt, dass die Zahl der Verurteilungen nach § 324a StGB kaum ins Gewicht fällt⁶⁷³.

670 Die Kostentragung für eine Bodensanierung liegt grundsätzlich bei den Verpflichteten (§ 4 BBodSchG), die wiederum nach den Grundsätzen der Gesamtschuldregelung in § 426 BGB und § 24 II BBodSchG einen Kostenausgleich untereinander durchführen können.

671 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 179.

672 § 324 a StGB (Bodenverunreinigung)

(1) Wer unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten Stoffe in den Boden einbringt, eindringen lässt oder freisetzt und diesen dadurch

1. in einer Weise, die geeignet ist, die Gesundheit eines anderen, Tiere oder Pflanzen oder andere Sachen von bedeutendem Wert oder ein Gewässer zu schädigen, oder

2. in bedeutendem Umfang

verunreinigt oder sonst nachteilig verändert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

673 So gab es 1999 bundesweit nur 13 Verurteilungen, vgl. Statistisches Jahrbuch 2001 für die Bundesrepublik Deutschland, 2001, S. 723.

14 Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht

14.1 Einführung in das Recht der Abfallwirtschaft

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht ist ein umweltrechtliches Handlungsfeld, das in den letzten Jahren eine beachtliche Normierungsflut erlebt hat. Innerhalb weniger Jahrzehnte hat sich hier ein umweltrechtliches Gebiet enorm entwickelt, nicht zuletzt durch die Verwertungsinitiative in den 90-er Jahren.

Die Beseitigung von Abfällen war bis Anfang der 70-er Jahre eine kommunale Aufgabe, die aber angesichts der Mülllawine aus unserer Konsumgesellschaft nicht mehr im kommunalen Bereich erledigt werden konnte. Die Gesetzgebungskompetenz für den Bund wurde zunächst nur für die Aufgabe der Abfallbeseitigung genutzt, aber hier trat rasch die Erkenntnis ein, dass lediglich die Beseitigung der Rückstände nicht ausreicht. Die Vielzahl alter kommunaler Müllkippen stellt heute ein ungelöstes Problem dar. In der Folge fanden Verwertung und Vermeidung als abfallrechtliche Handlungsprinzipien Eingang in dieses Rechtsgebiet und bis heute stellt sich die Frage nach einer Entsorgungsinfrastruktur, die die vielen unterschiedlichen Ziele möglichst effizient umsetzen kann.

Die Umsetzung des Verursacherprinzips durch Privatisierung im Recht der Abfallentsorgung hat zahlreiche neue lukrative Märkte entstehen lassen, die finanziell durch Verbraucher, Betriebe und Staat finanziert werden. Für Betriebe und Unternehmen ist die Frage der Entsorgung inzwischen zu einem zentralen Thema geworden, da angesichts einer immer stärkeren Regulierung und der Privatisierung der Entsorgung hier erhebliche Mittel eingesetzt werden müssen.

In der Kreislaufwirtschaft haben die ökologischen Vorgaben inzwischen für viele Betriebe zu einer ökologischen Überprüfung von Produktionsweisen und -verfahren geführt, um Vermeidungs- und Verwertungspotenziale besser ausschöpfen zu können. Das Spannungsfeld zwischen ordnungsrechtlichem Ansatz und Liberalisierung wird zusätzlich durch europäische Initiativen zum Umweltschutz beansprucht. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz⁶⁷⁴ hat auch völlig neue Entsorgungsstrukturen in der Abfallwirtschaft

674 Die zentrale Vorschrift in diesem Bereich ist das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz aus dem Jahre 1994, das erst zwei Jahre nach seiner Verkündung in Kraft trat (Kreislauf-

entstehen lassen. Entsorgungsaufgaben müssen zwischen öffentlichen und privaten Entsorgungsträgern nun geteilt werden.



Bild 14: Landesmuseum für Natur und Mensch, Am Damm 38, Oldenburg

Der Blick in die Statistik zeigt für die Bundesrepublik ein stetiges Ansteigen und Verharren der Abfallmengen auf hohem Niveau; auch nach 1996, dem Jahr der Novellierung und Neuordnung dieses Rechtsgebiets⁶⁷⁵. Das gesamte Abfallaufkommen wuchs zwischen 1996 und 2000 um ca. 3,5 % auf 450 Mio t. an⁶⁷⁶. 2006 betrug das Brutto-Abfallaufkommen in Deutschland 372,9 Mio t⁶⁷⁷. Alle Versuche, die Müllflut einzudämmen, haben in der Bundesrepublik versagt. Insgesamt lässt sich unter dem Druck der Belastungsfolgen ein Trend hin zur Müllverbrennung und Verwertung und weg

wirtschafts- und Abfallgesetz (Krw./AbfG) vom 27.09.1994, BGBl. I, S. 2705, in Kraft seit dem 7.10.1996).

675 1996 wurde ein erweiterter, an das europäische Recht angepasster Abfallbegriff eingeführt.

676 Vgl. Fischer Weltalmanach 2004, 2003, Sp. 1360.

677 Ab 2006 wird das Bruttoprinzip in der Abfallbilanz verwendet, nur annähernd vergleichbar ist für 2006 das Netto-Abfallaufkommen von 340,9 Mio t., vgl. Daten zur Umwelt, Stand 2009, www.umweltbundesamt-daten-zur-umwelt.de/umweltdaten/public.

von der Deponierung erkennen. 2005 wurde die Deponierung von unbehandelten Abfällen ganz eingestellt. Gerade die zahlreichen kommunalen Deponien aus der Frühzeit der Konsumgesellschaft werden nun zu Altlasten, die aufwändig saniert werden müssen. Das Feld der Abfallwirtschaft ist also stets in Bewegung und wird weiterhin neue umweltpolitische Konzepte einfordern.

14.2 Strukturen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

Im Jahre 1996 trat das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz in Kraft und läutete nach den Vorstellungen der damaligen Bundesregierung eine neue Ära in der Abfallwirtschaft ein. Die Privatisierungstendenz, die Anlehnung an das europäische Recht und die starke normative Ausweitung durch viele Verordnungsermächtigungen schufen ein entwicklungsfähiges neues Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht. Der Name war schon Programm, denn innerhalb kurzer Zeit war aus dem Recht der Abfallbeseitigung das Recht der Kreislaufwirtschaft geworden.

In diesem Regelungsfeld finden sich auf mehreren Ebenen wichtige Rechtsvorschriften, die in zunehmendem Maße auch Normen der Europäischen Union umsetzen. Angesichts eines hohen Abfallaufkommens und abnehmender Entsorgungsmöglichkeiten befindet sich die Abfallwirtschaft in einer Umstrukturierungsphase, die auch Einfluss hat auf den unternehmerischen Bereich der Produktion.

Bereits 1972 wurde die Kompetenznorm des Art. 74 Nr. 24 GG (Abfallbeseitigung, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung) in das Grundgesetz aufgenommen, die zentrale Kompetenzgrundlage für den Erlass des ersten bundeseinheitlichen Abfallgesetzes⁶⁷⁸. Dadurch löste sich das Recht der Abfallwirtschaft von der damaligen kommunalen Trägerschaft hin zu der Regelung durch den Bundesgesetzgeber, obwohl die Vollzugsaufgabe "Entsorgung" bei den kommunalen Trägern verblieben ist.

In der Föderalismusreform des Jahres 2006 geriet die Kreislaufwirtschaft kurz in die Diskussion, weil zunächst die Abfallwirtschaft dem Erforderlichkeitsanforderungen des Art. 72 II GG unterworfen werden sollte. In diesem Falle hätte eine Zersplitterung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts gedroht. In den abschließend geführten Verhandlungen wurde dann der Bund in den Bereichen „Abfallwirtschaft, Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung“

678 Vgl. nur Storm, Umweltrecht, 2010, S. 201 ff.

(Art. 74 I Nr. 24 GG) nicht mehr durch die Erforderlichkeitsklausel beschränkt⁶⁷⁹. Im Hinblick auf die Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zum Beispiel hat die Neuregelung keine Vorteile gebracht, aber jedenfalls auch keine Verschlechterung und Zersplitterung der Rechtslage für dieses wichtige Gebiet des Wirtschafts- und Umweltrechts. Im Bereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts gibt es eine Gemengelage von verschiedenen Vorschriften, deren Wertigkeit unterschiedlich ist. Zentral ist aber in diesem Bereich das bereits angesprochene Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz des Bundes aus dem Jahre 1994. Es ist als Art. 1 im Gesetz zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen, einem sog. Artikelgesetz, enthalten. Die erweiterte Zielsetzung dieser Vorschrift ergibt sich aus § 1 Krw./AbfG, der den Zweck des Gesetzes mit der Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen unter Sicherung einer umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen umschreibt. Auch das Verhältnis zum Immissionsschutzrecht (BImSchG) wurde harmonisiert, indem der Rückstandsbegriff im Immissionsschutzrecht durch den Abfallbegriff ersetzt wurde und eine systematische Anpassung des Anlagenrechts an das überwachende Abfallrecht erfolgte. Damit wird deutlich, dass nicht allein die traditionelle Beseitigung angestrebt wird, sondern auch der Zugriff auf den originären Produktionsbereich über das Abfallrecht. Der Zugriff dieses Rechtsgebiets hat sich deshalb über die bloße Abfallbehandlung hinaus erheblich erweitert und erfasst auch angrenzende Bereiche.

Im Gefolge des Bundesrechts stehen zunehmend Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zum Krw./AbfG⁶⁸⁰. Die wichtigste Rechtsverordnung ist sicherlich die sog. VerpackungsVO⁶⁸¹, die sich mit den Verpackungsabfällen auseinandersetzt und das Duale System installiert hat.

Das Völker- und Europarecht behandelt das Abfallthema in seiner Rechtsetzung in überschaubarem Maße: Das Völkerrecht befasst sich insbesondere mit der Frage des „Mülltourismus“, also dem Verbringen von Abfällen in ärmere Länder. Das Basler Übereinkommen von 1989⁶⁸² soll diese Länder vor dem Wohlstandsmüll der Industrieländer schützen.

679 Vgl. Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 423 ff.

680 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 284 f. m.w.N.

681 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (VerpackungsVO) vom 21.08.1998, i.d.Fass.d. 4. VO zur Änd. d. VerpackVO v. 07.01.2006.

682 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihre Entsorgung vom 22.03.1989, BGBl. II 1994, S. 2704. VO z. Änd. v. Anlagen zum Basler Übereinkommen v. 14.11.2003.

Das Recht der europäischen Union befasst sich zunehmend mit der Abfallproblematik. Zwar ist zunächst durch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz von 1994 der Umsetzungs- und Modernisierungsbedarf abgearbeitet, aber das Thema Abfall kann den freien Warenverkehr beeinträchtigen und die verstärkten umweltpolitischen Bemühungen der Union berühren. In-nereuropäisch wird die problematische Abfallverbringung innerhalb der Union durch eine Verordnung geregelt. Die EG-AbfallverbringungsVO⁶⁸³ setzt hier das europarechtliche Ursprungsprinzip um, denn Umweltbelastungen sollen danach am Ort ihrer Entstehung auch beseitigt werden. Die neue Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) aus dem Jahre 2008⁶⁸⁴ könnte hier für die Zukunft weitaus größeren Änderungsbedarf erzeugen⁶⁸⁵.

Es existieren noch mehrere Richtlinien zum Abfallrecht, die den Mitgliedstaaten Vorgaben für ihre Gesetzgebung bezüglich besonders gefährlicher Abfälle machen⁶⁸⁶. Inzwischen ist dazu ein Bestand an Entscheidungen des EuGH gewachsen, der die mitgliedstaatlichen Regelungen beeinflusst und verändert⁶⁸⁷. Zentral ist dabei immer wieder die Frage nach dem Abfallbegriff, da dieser die Anwendung des jeweiligen Rechts überhaupt erst steuert. In Deutschland hat die Erweiterung des nationalen Abfallbegriffs durch den europäischen Anhang I im Krw./AbfG zu einer statistischen Ausweitung der Abfallmenge geführt. Nun hat allerdings der EuGH im Jahre 2004 im Recht der Abfallwirtschaft durch die Entscheidung „Van Walle“⁶⁸⁸ für weiteren Diskussionsstoff gesorgt.

In der Entscheidung „van Walle“ hatte der EuGH die Auffassung vertreten, dass auch unabsichtlich in das Erdreich gelangte Kraftstoffe und damit auch das Erdreich, dem Abfallrecht unterliegen. Ein Widerspruch zum deutschen Recht, das nur bewegliche Sachen, also gerade nicht Grundstücke, dem Abfallrecht unterwirft.

683 Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.06.2006 über die Verbringung von Abfällen, ABIEU Nr. L 190 v. 12.07.2006.

684 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über die Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABIEU Nr. L 312.

685 Vgl. Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, in: NVwZ 2009, S. 1063 ff.

686 Zum europäischen Abfallrecht vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 281, Jans/Vedder, European Environmental Law, 2008, S. 419 ff. Da das sekundäre Umweltrecht der Union weitgehend durch das Krw./AbfG abgearbeitet ist, steht das Rechtsgebiet nicht in demselben Maße unter Transformationsdruck wie andere Regelungsfelder.

687 Vgl. Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 132 ff., Sobotta, EuGH: neue Verfahren im Umweltrecht, in: ZUR 2009, S. 450 ff.

688 EuGH, Urt. v. 07.09.2004, – Rs. C-1/03 – (van Walle), in: NVwZ 2004, S. 1341, EuZW 2004, S. S. 625.

Die neue Abfallrahmenrichtlinie der Union aus dem Jahre 2008 versucht, diese Widersprüche durch einen Anwendungsausschluss für Böden aufzuheben⁶⁸⁹.

Die Bundesländer haben für ihren Bereich ebenfalls Landesabfallgesetze erlassen⁶⁹⁰. Im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung sind ihnen einige Bereiche, wie zum Beispiel die Bestimmung öffentlicher Entsorgungsträger oder die Behandlung von Schiffsabfällen verblieben.

14.3 Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts

14.3.1 Vorrang des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz legt als Bundesrecht die zentralen Leitlinien unserer Abfallwirtschaft fest, soweit nicht Sonderregelungen vorgehen. Der Blick ins Gesetz zeigt unter § 2 II Krw./AbfG nur wenige Ausnahmen vom Anwendungsbereich. In den Bereichen Lebensmittel, Kernbrennstoffe und Bergbau gehen entsprechende Sonderregelungen vor und schließen die Anwendbarkeit aus.

Im Verhältnis zum Bodenschutz ist zu beachten, dass hier ebenfalls das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz keine Anwendung findet, soweit zum Beispiel verunreinigtes Erdreich noch vor Ort ist und noch nicht ausgebaggert wurde. Sobald der verunreinigte Boden also ausgehoben wird, wandelt er sich zu einer beweglichen Sache, die dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz unterliegt, solange dies noch nicht geschehen ist, folgt es den Regeln des BGB und ist noch Bestandteil des Grundstücks. Für belastete Grundstücke ist dann das Bodenschutzgesetz des Bundes (BBodSchG) einschlägig.

Die obergerichtliche Rechtsprechung hat sich natürlich inzwischen ebenfalls mit Detailfragen des Gesetzes auseinandergesetzt⁶⁹¹. Ein Aspekt ist dabei von besonderer Bedeutung: Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz legt danach ausschließlich die grundlegenden Regeln über das Vermeiden, das Verwerten und die Beseitigung von Abfällen fest. Der Blick in das Grundgesetz zeigt nämlich, dass die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bund in Art. 74 I Nr. 24 GG sich nur auf die Abfallwirtschaft erstreckt.

689 Vgl. Petersen, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts, in: NVwZ 2009, S. 1064.

690 Vgl. z. B. Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG) v. 14.07.2003, Nds. GVBl. S. 274 ff., zul. geänd. d. Art. 1 ÄndG v. 25.11.2009, NdsGVBl. S. 436.

691 Vgl. dazu: Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2001, S. 1170 ff.

Kommunen haben für sich in der Vergangenheit in Anspruch genommen, im Bereich der Abfallvermeidung, ebenfalls durch Satzungen und abweichend von der bundesrechtlichen Regelung im Krw./AbfG tätig zu werden. Hier hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1994 zur kommunalen Verpackungssteuer der Stadt Kassel⁶⁹² die alleinige bundesrechtliche Zuständigkeit betont und kommunale Kompetenzen verneint. Das sog. Kassel-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verpackungssteuer stellt den Schlusspunkt einer jahrelangen kommunalen Strategie der lokalen Abfallvermeidung dar.

Die Thematik der kommunalen Verpackungssteuer ist Ausdruck des Konflikts zwischen Bund und Kommunen: Der Bund macht die Regeln für die Abfallwirtschaft und die Kommunen haben die komplexe Aufgabe vor Ort. Hier gibt es jahrzehntelange Bemühungen der Kommunen, die Müllflut durch Verbot von Verpackungsmaterialien etc. einzudämmen. In diesem Sinne hatte zunächst das Bundesverwaltungsgericht⁶⁹³ entschieden, sein Urteil wurde dann aber auf Betreiben von Fastfoodketten und Automatenaufstellern vom Bundesverfassungsgericht wegen Verstoßes gegen Art. 12 und 14 GG aufgehoben⁶⁹⁴.

Die Struktur des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts wird daher deutlich durch das flexible und durch Verordnungsermächtigungen ausbaubare Bundesgesetz bestimmt.

14.3.2 Abfallbegriff und europäisches Recht

Die zentrale Größe für die Anwendung des gesamten Rechtsgebiets ist der Abfallbegriff⁶⁹⁵. Soweit ein Stoff also die rechtliche Eigenschaft von Abfall nach § 3 Krw./AbfG besitzt, kommt die Mechanik des Rechtsgebiets zur Anwendung. Das Gesetz unterscheidet dabei Abfall zur Verwertung und Abfall zur Beseitigung⁶⁹⁶. Die Abfalleigenschaft ist deshalb von außerordentlicher wirtschaftlicher Bedeutung, allerdings stimmt der Abfallbegriff nicht mit der landläufigen Wortbedeutung überein, sondern definiert sich aus eher juristischer Sicht.

Heutzutage ist der Abfallbegriff relativ eindeutig, die vor wenigen Jahren noch bestehenden Unsicherheiten bei der Abgrenzung von Abfall und Wirt-

692 BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungssteuer).

693 BVerwGE 96, 272 (Kommunale Verpackungssteuer).

694 BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungssteuer).

695 Vgl. Stuttmann, Der Rechtsbegriff „Abfall“, in: NVwZ 2006, S. 401 ff.

696 Die Abgrenzung von Abfällen zur Verwertung und Abfällen zur Beseitigung ist von hoher wirtschaftlicher Bedeutung und ist vielfach durch das Bundesverwaltungsgericht geprägt.

schaftsgütern sind beseitigt, durch die Novellierung des Gesetzes und seine Europakonformität besteht nur noch die Abgrenzungsproblematik zwischen Abfall und Produkt.

Das europäische Recht bildet für den Abfallbegriff stets eine zu beachtende Kategorie, da sich im sekundären Europarecht und der Rechtsprechung des EuGH eine intensive Auseinandersetzung mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Abfallwirtschaft abspielt. Zur Sicherung des freien Warenverkehrs und zur Erfüllung umweltpolitischer Aufgaben nach dem AEUV hat sich das europäische Recht stets mit diesem Rechtsgebiet befasst.

Im deutschen Recht sind nach § 3 I Krw./AbfG Abfälle alle beweglichen Sachen, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss⁶⁹⁷.

Der Begriff des Entledigens umfasst die Aufgabe der Sachherrschaft ohne jede weitere Zweckbestimmung. Zivilrechtlich ist dafür die sog. Dereliktion entscheidend, hier sind allerdings Diskrepanzen zum Umweltrecht feststellbar. Auch zum Beispiel im Bodenschutzrecht ist die Dereliktion nach dem Willen des Gesetzgebers (vgl. § 4 III BBodSchG) nicht ohne weiteres möglich, obwohl sie im BGB nach § 928 I BGB sogar für Grundstücke ausdrücklich möglich ist. Eine abfallrechtliche Entledigung ist jedenfalls nach § 3 Krw./AbfG zu beurteilen.

Die etwas sperrige Umschreibung von Abfall in § 3 Krw./AbfG ist nur vor der Entstehungsgeschichte des Begriffs zu verstehen, denn ursprünglich bestand im deutschen Abfallrecht nur der bekannte subjektive und objektive Abfallbegriff, um das was objektiv entsorgt werden musste (objektive Abfalleigenschaft) oder von den Bürgerinnen und Bürgern gewollt entsorgt wurde (subjektiver Abfallbegriff), erfassen zu können. Es ging ja in der Frühzeit der Abfallwirtschaft um den Schutz der Bevölkerung vor Krankheiten und anderen Gefahren durch Abfälle, also musste damals wie heute eine Rechtsgrundlage für das zwangsweise Räumen von Abfällen geschaffen werden, also der objektive Abfallbegriff. Inzwischen hat sich der Abfallbegriff verselbständigt und ist nicht mehr mit dem herkömmlichen Verständnis von Müll gleichzusetzen.

⁶⁹⁷ Zum Abfallbegriff: Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 286 ff., Kunig/Paetow/Versteyl, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, 2003, § 63, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 138 ff., Wolf, in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, 2007, Krw./AbfG, § 3 ff.

Später kam der Anhang I mit dem typischen europäischen Listensystem hinzu, der dem historischen deutschen Abfallbegriff angefügt wurde, um die Übereinstimmung mit dem europäischen Recht zu erreichen. So hat diese Anknüpfung in Anhang I keine eingrenzende Wirkung. Zwischen dem europäischen Abfallbegriff mit Stoffen und Gegenständen und dem deutschen Abfallbegriff besteht deshalb grundsätzlich Kongruenz⁶⁹⁸. Der Abfallbegriff stellt sich deshalb folgendermaßen dar:

Abfallbegriff
§ 3 I Krw./AbfG

- bewegliche Sachen
- deren sich der Besitzer entledigt oder entledigen will (subjektiver Abfallbegriff)
- deren sich der Besitzer entledigen muss (objektiver Abfallbegriff)
- Katalog im Anhang I zu § 3 I Krw./AbfG

Abb. 31: Abfallbegriff

Aufgrund der erheblichen Folgekosten beim Vorliegen der Abfalleigenschaft haben sich diese Merkmale inzwischen detailreich konkretisiert.

Zunächst muss es sich um eine bewegliche Sache handeln. Damit ist eine rechtliche Kategorie aus dem Bürgerlichen Recht angesprochen, denn § 90 BGB definiert eine bewegliche Sache abstrakt als körperlichen Gegenstand. Damit werden bewegliche Sache nach dem zivilrechtlichen System deutlich gegen Grundstücke abgegrenzt, was für das Abfallrecht eine grundlegende Konsequenz hat: Bodenverunreinigungen unterliegen generell nicht dem Abfallrecht und werden nach dem BBodSchG behandelt. Soweit zum Beispiel ein Haus noch nicht abgerissen ist und noch fest mit dem Boden verbunden

698 Die Änderung der Abfallrahmenrichtlinie von 2008 hat nun kontaminierte Böden von der Anwendung ausgeschlossen, vgl. Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG v. 19.11.2008, ABIEG L 312/3., dazu: Frenz/Wimmers, Vorwirkung von Richtlinien: die AbfallRRL, in: UPR 2009, S. 425 ff.

ist⁶⁹⁹, besitzt es noch keine Abfalleigenschaft, anders sieht es aus, sobald nach einem Abriss die Trümmer desselben Hauses zur Abholung auf dem Grundstück liegen, hier ist dann die Abfalleigenschaft gegeben⁷⁰⁰, da es sich bei dem Schutt um körperliche Gegenstände i.S.d. § 90 BGB handelt.

Weiter geht allerdings die Verknüpfung mit dem Zivilrecht nicht: So ist der Besitzer von Abfällen nach § 3 VI Krw./AbfG nicht in Sichtweise des § 854 BGB (Besitz) zu bestimmen⁷⁰¹.

Der subjektive Abfallbegriff findet sich in § 3 I, III Krw./AbfG als tatsächliche Entledigung oder Vorliegen eines Entledigungswillens wieder. Nach § 3 III Krw./AbfG kann das Vorliegen eines Entledigungswillens auch vermutet werden (§ 3 III Nrn. 1 – 2 Krw./AbfG).

Die Vermutungen des § 3 III Krw./AbfG sind für Betriebe besonders bedeutungsvoll, denn danach wird der subjektive Abfallbegriff bei allen Reststoffen in der Produktion und in sonstigen Bereichen angenommen, falls die angefallenen Reststoffe nur nach einer weiteren Aufbereitung wieder verwendet werden können. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Stoffe wie Alttextilien in Betrieben hiernach jedenfalls keine Abfälle sind.

Der objektive Abfallbegriff dagegen findet sich in § 3 IV Krw./AbfG wieder: Danach muss sich der Besitzer beweglicher Sachen dieser Dinge entledigen, wenn sie nicht mehr zweckentsprechend verwendbar sind und aufgrund ihres Zustandes die Umwelt und damit das Wohl der Allgemeinheit gefährden. Abfälle im objektiven Sinne können damit auch gegen den Willen des Besitzers entsorgt werden, daher wird diese Kategorie auch als Zwangsabfall bezeichnet. Der Absatz 4 konkretisiert die Entledigungspflicht durch drei Gruppen:

- Bewegliche Sachen, die entsprechend ihrer ursprünglichen Zweckbestimmung nicht mehr verwendet werden.
- Bewegliche Sachen, die aufgrund ihres Zustandes geeignet sind, das Wohl der Allgemeinheit und hier insbesondere die Umwelt zu gefährden.

699 Auch ansonsten hat ein Haus kein rechtliches „Eigenleben“, sondern ist ein wesentlicher Bestandteil des Grundstücks, deshalb werden bei Kataster- und Grundbuchämter die Grundstücke und nicht die Häuser registriert.

700 Vgl. Pohl, Handbuch des Umweltrechts, 2000, B 3, Rn. 10.

701 Vgl. Oberrath/Hahn/Schomerus, Compendium Umweltrecht, 2003, S. 190 m.w.N.

- Bewegliche Sachen, deren Gefährdungspotenzial nur durch ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder gemeinwohlverträgliche Beseitigung ausgeschlossen werden kann.

Der Katalog in Anhang I zu § 3 Krw./AbfG sorgt für Verwirrung, denn er wurde im Zuge der Neufassung des Gesetzes eingefügt und setzt das europäische Recht im deutschen Abfallrecht um. Das Abfallverzeichnis der Europäischen Kommission⁷⁰² enthält fast jeden möglichen Stoff⁷⁰³. Das Verhältnis des alten nationalen Abfallbegriffs und der europäischen Stoffgruppen ist deshalb etwas verwirrend.

Für Unternehmen schreibt nun das europäische Abfallverzeichnis die Ausdehnung des Abfallregimes vor, denn es gehören alle nicht den Normen entsprechenden Produkte (Q 2) zu den Abfallgruppen. Das derzeitige Abfallrecht trennt daher eigentlich nur noch zwischen Produkten und Abfällen. Frühere Schöpfungen, wie Wirtschaftsgüter etc. können keinen Sonderstatus mehr genießen.

Einigkeit besteht darüber, dass der Abfallkatalog im Anhang die Abfalleigenschaft jedenfalls nicht steuert oder berührt⁷⁰⁴. Allenfalls Indizwirkung wird dem Anhang zugemessen. Das Abfallverzeichnis ist aber für die Deklaration von Abfällen und die Erfüllung europäischer Vorgaben von Bedeutung, da damit ein europaweites Abfallgruppensystem besteht.

Nicht zuletzt durch dieses europäische Recht ist das Abfallregime stärker in den Produktionsbereich gerückt, denn die europäischen Abfallgruppen verdeutlichen nun, dass im Produktionsbereich bereits Pflichten nach dem Krw./AbfG bestehen können. Die Abfalleigenschaften bestimmen damit auch die Produkteigenschaften. Nach § 9 Krw./AbfG muss in genehmigungsbedürftigen Anlagen die Kreislaufwirtschaft umgesetzt werden. Daneben bestehen nach dem BImSchG schon Pflichten zur Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen.

702 Vgl. Abfallverzeichnis – Verordnung – AVV vom 10.12.2001, BGBl. I S. 3379.

703 Vgl. zum Beispiel die letzte Stoffgruppe Q 16 im Anhang, nach der auch alle anderen Stoffe, die in den anderen 15 Gruppen nicht aufgeführt wurden, zu den Abfallgruppen gehören.

704 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1740 (deklaratorische Funktion), Oberath/Hahn/Schomerus, Compendium Umweltrecht, 2003, S. 194, Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 188, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht 2003, S. 846, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 141.

14.3.3 *Gefährliche Abfälle*

Im Februar 2007 sind das Gesetz und die Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung in Kraft getreten⁷⁰⁵. Im Gefolge des europäischen Rechts werden nun Abfälle nur noch in gefährliche und nicht gefährliche Abfälle unterteilt (§ 3 VIII, 41 KrW./AbfG). Die alte Unterteilung von besonders überwachungsbedürftigen, überwachungsbedürftigen und nicht überwachungsbedürftigen Abfällen ist damit aufgehoben und vereinfacht worden. Die bislang als besonders überwachungsbedürftig bezeichneten Abfälle werden in Zukunft als gefährliche Abfälle deklariert, während die anderen beiden Stoffgruppen – überwachungsbedürftige und nicht überwachungsbedürftige Abfälle – zukünftig als nicht gefährliche Abfälle bezeichnet werden und so einer einheitlichen abfallrechtlichen Überwachung unterliegen.

Synonym für gefährliche Abfälle nach § 41 KrW./AbfG ist der Begriff Sondermüll, der aber im Gesetz nicht mehr verwendet wird.

Hauptinstrument der Kontrolle von gefährlichen Abfällen ist nach wie vor das vereinfachte Nachweisverfahren. Das Nachweisverfahren sichert den Verbleib dieser Abfallart.

Das Landesrecht⁷⁰⁶ enthält regelmäßig weitere Vorschriften für bestimmte Abfallgruppen, da die Entsorgung vor Ort als Aufgabe anfällt und organisiert werden muss.

Das europäische Recht spricht in diesem Bereich auch von sog. gefährlichen Abfällen, die unter Beachtung des europäischen Ursprungsprinzips so zu entsorgen sind, dass keine Gefährdung der menschlichen Gesundheit oder Schädigung der Umwelt eintritt⁷⁰⁷.

14.3.4 *Abfallgemische*

Abfallgemische bereiten natürlich bei einem derartig ausdifferenzierten Abfallbegriff besondere Probleme. Im Vordergrund stehen dabei Gemische aus

705 Art. 16 I d. Gesetzes zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung vom 15.07.2006, BGBl. I, S. 1619 ff., Art. 8 d. Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung vom 20.10.2006, BGBl. I, S. 2298 ff.

706 Vgl. für Niedersachsen §§ 13 ff. Nds. Abfallgesetz vom 14.07.2003, Nds. GVBl. 2003, S. 274 ff.: Danach sind gefährliche Abfälle in Niedersachsen Sonderabfälle, die in Niedersachsen angefallen oder entsorgt werden sollen, vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 882.

707 EuGH, Urt. v. 22.06.2000, in: ZUR 2001, S. 41 f. (Gefährliche Abfälle). Zu den Neuerungen, vgl. Stöhr, Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung, in: ZUR 2007, S. 77 ff.

verwertbaren und zu beseitigenden Abfällen, denn das Gesetz selbst sieht keine Pflicht zur Sortierung nach Abfallarten vor. Soweit das Gemisch hier insgesamt zu verwerten ist, besteht ein Vorrang der Verwertung⁷⁰⁸. Anordnungen kommunaler Entsorgungsträger zur Getrennthaltung von Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung sind deshalb rechtlich bedenklich. Über das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hinausgehende Regelungen und Verbote (Vermischungsverbote z. B.) haben neben der abschließenden Regelung des Bundesgesetzes keine rechtliche Grundlage.

14.4 Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft

14.4.1 Zielhierarchie der Abfallwirtschaft

In § 4 Krw./AbfG werden sog. Grundsätze der Kreislaufwirtschaft aufgestellt, die den Umgang mit Abfällen für Erzeuger und Besitzer weiter klären sollen. Das Konzept der Vermeidung, Verwertung und Beseitigung stammt bereits aus dem alten Abfallgesetz von 1986 und wird nun in § 4 Krw./AbfG deutlich weiter ausgeführt. Das Gesetz präsentiert nun eine klare Zielhierarchie von Vermeidung, Verwertung und Beseitigung.

Danach sind Abfälle in erster Linie zu vermeiden und dann in zweiter Linie zu verwerten. Die Vermeidung von Abfällen hat also grundsätzlich Vorrang vor der Verwertung. Wie so oft im Umweltrecht handelt es sich aber hierbei nicht um eine Rechtsverpflichtung, sondern um einen Programmsatz ohne direkte Steuerungswirkung, dem nur durch die Rechtsverordnungsermächtigung nach § 5 I Krw./AbfG anordnende Kraft verliehen werden kann. Damit wird deutlich, dass eine umweltverträgliche Kreislaufwirtschaft, die geschlossene Stoffkreisläufe suggeriert, nach diesem Gesetz nicht möglich sein wird. Allerdings erweitert das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ganz erheblich die Möglichkeiten, die Zielhierarchie in § 4 I Krw./AbfG zu verwirklichen. § 4 II Krw./AbfG leitet aus der Vermeidungsverpflichtung eine anlageninterne Kreislaufführung oder abfallarme Produktgestaltung sowie eine Änderung des Konsumverhaltens her und zeigt so die Absicht des Gesetzgebers, den Produktionsbereich unmittelbar zu beeinflussen.

14.4.2 Vermeidung/Verwertung/Beseitigung

Der Grundsatz der Abfallvermeidung resultiert aus § 4 I Nr. 1 Krw./AbfG und ist darauf gerichtet, Abfälle in erster Linie zu vermeiden, insbesondere durch die Verminderung ihrer Menge und Schädlichkeit. Die Pflicht zur Ab-

708 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 862 f.

fallvermeidung stößt natürlich in einer auf Konsum ausgerichteten Welt auf erhebliche Umsetzungsprobleme. Schon das alte Abfallgesetz kannte den Grundsatz der Vermeidung, der nun in §§ 4 II, 5 I Krw./AbfG weiter erläutert wird. Die Abfallvermeidung nach dem Krw./AbfG umfasst allerdings auch die Abfallverminderung⁷⁰⁹. Erst durch Rechtsverordnungen könnte die Abfallvermeidung in stärkerem Maße umgesetzt werden, so nennt das Gesetz nur die anlageninterne Kreislaufführung oder abfallarme Produktgestaltung als Maßnahmen zur Abfallvermeidung. Die immissionsschutzrechtliche Vermeidungspflicht und die Produktverantwortung stellen deshalb Konkretisierungen der Abfallvermeidung dar. Nach herrschender Lehre sind den Kommunen nun nach der Verpackungssteuer-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts⁷¹⁰ Maßnahmen zur Förderung der Abfallvermeidung zum Beispiel durch Abgabenmodelle verwehrt.

Der Grundsatz der Abfallverwertung nach § 4 I Nr. 2 Krw./AbfG hat dagegen umfangreich Berücksichtigung im Gesetz gefunden. Die Verwertung stellt die zentrale Größe in der Behandlung von Abfällen dar, für die Zukunft wird sogar die Einstellung der Hausmülldeponierung erwogen.

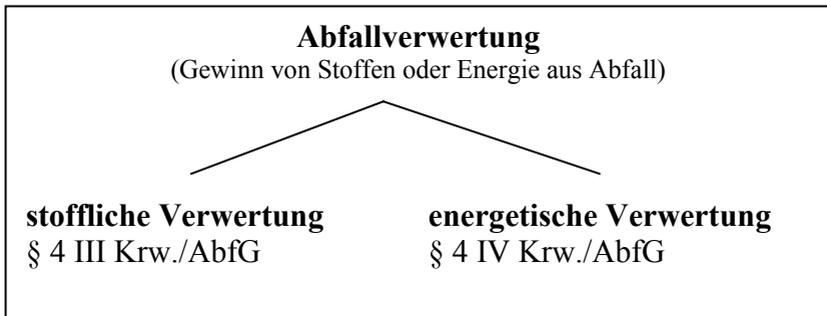


Abb. 32: Abfallverwertung

Nach § 6 I Krw./AbfG können Abfälle entweder stofflich verwertet oder zur Gewinnung von Energie (§ 4 IV S. 1 Krw./AbfG) genutzt werden. Durch das Krw./AbfG wurde eine lange Diskussion um die Zulässigkeit der Verbrennung von Abfällen beendet. Nach § 6 I 2 Krw./AbfG kommt nun die umweltverträglichere Verwertungsart zur Anwendung. Bei der energetischen

709 Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 730, Kahl/Schmidt, Umweltrecht, 2006, S. 193 ff..

710 Vgl. BVerfGE 98, 83 (kommunale Verpackungssteuer) und Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 118 m.w.N.

Verwertung steht die Nutzung der Energie im Vordergrund, so dass es sich nicht um eine Form der Abfallbeseitigung handelt. Maßgeblich für die Abgrenzung sind die Nutzung und eine wirtschaftliche Betrachtungsweise. Bei der Beseitigung steht die Eindämmung des Schadstoffpotenzials im Vordergrund der Betrachtung, natürlich gibt es auch Grenzfälle, die nur schwer zu entscheiden sind; im Jahre 2002 hat sich auch der EuGH zu dieser Frage geäußert⁷¹¹.

Die Verwertung wird dann umfangreich in den §§ 5 II – V Krw./AbfG konkretisiert, aus § 6 I Krw./AbfG wird eine Rechtspflicht zur Verwertung abgeleitet⁷¹². Diese Pflicht kann allerdings durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip begrenzt werden, was auch in § 4 IV S. 1 Krw./AbfG zum Ausdruck kommt.

Die Verwertung wird zunehmend in Form von Rechtsverordnungen⁷¹³ zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz geregelt. Die Verwertung bestimmter Abfallgruppen soll dadurch möglichst hochwertig sichergestellt werden. Hier kommt ein Trend hin zur spezifischen Regelung von Stoffgruppen zum Ausdruck, der mehr und mehr den alten Abfallbegriff verlässt und einen eher stoffbezogenen Ansatz verfolgt.

Die Abfallbeseitigung ist sozusagen ultima ratio des Abfallrechts. Von den insgesamt im Jahre 2007 angefallenen Abfällen wurden nach der Statistik ca. ein Viertel durch Deponierung, Verbrennung oder Behandlung beseitigt⁷¹⁴. § 10 Krw./AbfG legt dafür die Grundsätze fest. Zur Erfüllung der Grundpflichten der Abfallbeseitigung sind Abfälle, die nicht verwertet werden, gemeinwohlverträglich im Inland zu beseitigen. Im Vergleich zu früher hat die Menge der zu beseitigenden Abfälle abgenommen, da ein Großteil nun in die Verwertung geht und so nicht mehr durch Deponierung die Umwelt belastet. Die Abfallbeseitigung birgt natürlich eine Vielzahl von Problemen. In Erfüllung internationaler und europäischer Verpflichtungen muss die Beseitigung im Inland erfolgen (Grundsatz der Inlandsentsorgung, § 10 III Krw./AbfG) und gemeinwohlverträglich erfolgen (§ 10 IV Krw./ AbfG).

Aus heutiger Sicht stellen die Verfahren der Abfallbeseitigung aus der Vergangenheit eine besondere Herausforderung dar, denn viele Deponien, gera-

711 Vgl. EuGH, Urt. v. 27.02.2002, in: NVwZ 2002, S. 579 (Bergversatz).

712 Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 735.

713 Vgl. die Bioabfallverordnung v. 01.10.1998 und die Altholzverordnung vom 01.03.2003.

714 Vgl. Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch, 2009: Umwelt, Abfallbilanz 2007: Aufkommen insgesamt: 386.946 (1000 t) Beseitigung insgesamt: 100.047/Verwertung 286.899.

de aus der Zeit der kommunalen Aufgabenträgerschaft, sind inzwischen zur Altlast geworden und sind dringend sanierungsbedürftig. Für die Zukunft geht es also um eine weitere Reduzierung des deponierungsbedürftigen Abfalls und die entsprechende Behandlung der angelieferten Stoffe. Daraus folgt eine Entwicklung weg von der Deponierung hin zu einer Technik der Müllbehandlung und -reduzierung, insbesondere durch Müllverbrennung, die diese Anforderungen erfüllen kann. Die ökologischen Folgekosten der Abfallbeseitigung (z. B. Grundwasserbelastungen) sind nicht absehbar und fließen nicht in die erhobenen Kosten ein.

Die Grundsätze der Abfallbeseitigung sind § 10 I – IV Krw./AbfG zu entnehmen. Zunächst werden diese Abfälle zur Beseitigung näher umschrieben, nämlich als Abfälle, die nicht verwertet werden können und die zur Wahrung des Wohls der Allgemeinheit zu beseitigen sind. Definitionsgemäß gehört nach § 10 II Krw./AbfG zur Abfallbeseitigung auch das Einsammeln oder das Befördern⁷¹⁵.

Abfälle zur Beseitigung dürfen gemäß § 27 I Krw./AbfG nur in den dafür vorgesehenen Anlagen oder Einrichtungen behandelt und gelagert werden. Nach § 29 I Krw./AbfG sind danach sog. Deponien im Vokabular der Kreislaufwirtschaft Abfallbeseitigungsanlagen zur Endablagerung von Abfällen (vgl. auch § 3 X Krw./AbfG). Davon zu trennen sind Anlagen zur Lagerung und Behandlung von Abfällen zur Beseitigung. Nach der derzeitigen Rechtslage ergibt sich hier ein Dualismus in der Zulassung derartiger Anlagen: Die Zulassung von Deponien regelt das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (§§ 30 ff. Krw./AbfG), die Zulassung von Müllverbrennungsanlagen erfolgt nunmehr nach dem Bundes-Immissionsschutzrecht (§§ 4 ff. BImSchG), da diese Anlagen inzwischen eher einer Industrieanlage ähneln.

Die Zulassung von Deponien nach dem Krw./AbfG erfolgt dagegen im Wege der klassischen Planfeststellung nach § 31 II Krw./AbfG⁷¹⁶. Allerdings räumt § 31 III Krw./AbfG die Möglichkeit einer Plangenehmigung ein, die dann aber nicht die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung besitzt. Anders als bei der Planfeststellung ist im einfachen Verwaltungsverfahren nach den §§ 9 VwVfG grundsätzlich eine Umweltver-

715 Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 738

716 Hierfür gelten die allgemeinen Vorschriften über das Planfeststellungsverfahren nach den §§ 72 ff. VwVfG, die vom Bundesverwaltungsgericht inzwischen weiter konkretisiert worden sind. Die fachlichen Voraussetzungen der abfallrechtlichen Planfeststellung sind in den §§ 30 ff. Krw./AbfG und hier insbesondere in § 32 Krw./AbfG geregelt. Die abfallrechtliche Planfeststellung ist gegenüber der Bauplanung privilegiert, vgl. § 38 BauGB, aber auch uvp-pflichtig nach § 31 II Krw./AbfG.

träglichkeitsprüfung nicht erforderlich. Die Neufassung der Umweltverträglichkeitsprüfung hat allerdings die UVP-Anforderungen erheblich aufgefächert⁷¹⁷.

Umfangreiche Pflichten zur Abfallbeseitigung ergeben sich auch aus dem untergesetzlichen Regelwerk zur Kreislaufwirtschaft. Nach § 12 I Krw./AbfG ist die Bundesregierung ermächtigt, die Anforderungen an die Abfallbeseitigung festzulegen. Davon hat die Bundesregierung Gebrauch gemacht und im Jahre 2009 mit der Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts⁷¹⁸ eine wesentliche Verbesserung des Deponierechts herbeigeführt. Die Verordnung hat nun die Anforderungen der Deponieverordnung, der Abfallablagerungsverordnung und der Deponieverwertungsverordnung zusammen geführt. Ebenso wurden die TA Siedlungsabfall und die TA Abfall aufgehoben.

Seit Juli 2009 dürfen deshalb ökologisch bedenkliche Deponien nicht mehr weiter betrieben werden.

Die technische Anleitung Siedlungsabfall (TA Siedlungsabfall, TASi)⁷¹⁹ aus dem Jahre 1993 hatte nach dem damaligen Stand der Technik hohe Anforderungen an die Ablagerung von Siedlungsabfällen gestellt, die eigentlich nur durch Müllverbrennung zu erfüllen waren. Nicht zuletzt die TA Siedlungsabfall hatte hier das Ende vieler Mülldeponien in den 90-er Jahren eingeleitet, da die hohen Anforderungen an den Umweltschutz nicht mehr durch die alten Anlagen erfüllt werden konnten. In der Frage der dem Stand der Technik entsprechenden Behandlung von Abfällen hatte die TA Siedlungsabfall („Lex Müllverbrennung“) viele Fragen aufgeworfen.

Die Deponieverordnung von 2009 berücksichtigt nun auch die hohen Anforderungen des europäischen Umweltrechts.

14.4.3 Produktverantwortung

Unter dem Begriff der Produktverantwortung wird im dritten Teil des Gesetzes (§§ 22 f. Krw./AbfG) das umweltrechtliche Verursacherprinzip verstärkt.

717 Vgl. die Anforderungen nach Nr. 8. der Anlage 1 des UVPG (Liste UVP-pflichtige Vorhaben).

718 Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts v. 27.04.2009, BGBl. I, S. 900; Art. 1=Verordnung über Deponien und Langzeitlager (Deponieverordnung – DepV), Art. 2 dient der Umsetzung europäischen Rechts.

719 3. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Abfallgesetz, Bekanntmachung des BMU vom 14.05.1993, BAnz Nr. 99a vom 29.05.1993.

Die Produktverantwortung stellt damit ein Kernstück der Kreislaufwirtschaft dar, denn bereits in der Produktherstellung soll die wesentlich längere Existenz eines Produkts als Abfall berücksichtigt werden und der Entwickler und der Hersteller tragen dafür die Verantwortung. Damit wird auch die Abfallvermeidung und Abfallverwertungspflicht umgesetzt.

Diese Ausweitung des Abfallrechts auf den Produktionsbereich durch den dritten Teil des Gesetzes ist allerdings bislang nicht allzu weit ausgeführt, da hier in weitem Umfang mit ausgefüllten Verordnungsermächtigungen (vgl. z. B. § 23 Krw./AbfG) gearbeitet wird. Es wird deutlich, dass politische Auseinandersetzungen bei der Verabschiedung des Gesetzes auf die untergesetzliche Ebene verlagert wurden. Es bestehen allerdings die Voraussetzungen, ein wirksames Instrumentarium zu verabschieden, das den Vermeidungs- und Verwertungspflichten zur Durchsetzung verhelfen könnte. Für die betriebliche Produktionswirtschaft könnte das erhebliche Auswirkungen, bis hin zu einer ökologisch orientierten Produktentwicklung haben. Es ist zu berücksichtigen, dass nicht allein aus dem Bereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes diese Pflichten gefolgert werden können, sondern auch aus Art. 20 a GG (Staatszielbestimmung Umweltschutz), der den Gesetzgeber, die Exekutive und die Rechtsprechung verpflichtet, die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung zu schützen. Dies bedeutet eine Aufgabenzuweisung an den Staat, die nicht unbeachtet bleiben kann. Hier können also in Zukunft durchaus Handlungspflichten abgeleitet werden.

Im Moment bestehen im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz dazu selbst nur die Fundamente einer zukünftigen neuen Regelung. Die Zögerlichkeit des Gesetzgebers zeigt auch schon Folgen, die deutlich werden am Beispiel der kommunalen Verpackungssteuer. Ähnliche Diskussionen ergaben sich für das Dosenpfand.

Die Grenzen der Produktverantwortung ergeben sich aus dem Gesetz⁷²⁰. So ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu berücksichtigen. Nach § 37 Krw./AbfG wird auch der Bereich der Absatzförderung in das Abfallrecht mit aufgenommen. Danach können Behörden des Bundes durch ihr Verhalten zur Erfüllung der Zwecke des § 1 Krw./AbfG beitragen. Insbesondere bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern ist zu prüfen, in welchem Umfang ökologisch vorzugswürdige Erzeugnisse beschafft werden können.

720 Vgl. Kahl/Schmidt, Umweltrecht, 2006, S. 194 ff.

In Ausführung des Grundsatzes der Produktverantwortung gibt § 24 Krw./AbfG eine Verordnungsermächtigung, die inzwischen als Grundlage für Rücknahme- und Rückgabepflichten dient.

Am berühmtesten ist dabei die Verpackungsverordnung, die den Verbraucher zur Überlassung an ein Rücknahmesystem zwingt. Ebenfalls beruhen die Batterie-⁷²¹ und die Altfahrzeug-Verordnung⁷²² auf der Verordnungsermächtigung des § 24 Krw./AbfG. Das relativ neue Elektro- und Elektronikgerätegesetz⁷²³ greift den Gedanken der Rücknahme- und Rückgabepflichten in Form eines Gesetzes auf, um den europäischen Vorgaben gerecht zu werden. Hier zeigt sich, dass erst Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes die Ausführungsverordnungen wirksam werden, um bestimmte Produkt- oder Erzeugnisgruppen zu erfassen.

14.5 Entsorgungsordnung

14.5.1 Die Pflichten der Abfallerzeuger

Die Entsorgungsordnung nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist durch die Betonung des Verursacherprinzips (Grundsatz der Eigenentsorgung) bei der Pflichtenstellung des Abfallerzeugers neu ausbalanciert worden. Waren noch nach dem § 3 Abfallgesetz 1986 die Körperschaften des öffentlichen Rechts entsorgungspflichtig, besteht nunmehr nach § 15 Krw./AbfG eine Globalzuständigkeit für die entsorgungspflichtigen Körperschaften mit der Möglichkeit, eine Pflichtenübertragung auf private Unternehmen nach § 13 Krw./AbfG vorzunehmen. Die Umsetzung des Verursacherprinzips gem. § 5 II (Verwertungspflicht), 11 I (Beseitigungspflicht) Krw./AbfG in der Abfallwirtschaft führt auch zu einer Kostentragungspflicht für Erzeuger und Besitzer von Abfällen. Das Krw./AbfG unterscheidet die Pflichten des Abfallerzeugers und –besitzers danach, ob die Abfälle vermieden, verwertet oder beseitigt werden. Die Verpflichteten können ihre Pflichten auch auf Dritte übertragen. Falls der Abfallerzeuger seinen Verpflichtungen nicht

721 Verordnung über die Rücknahme und Entsorgung gebrauchter Batterien und Akkumulatoren (Batterieverordnung – BattV) v. 02.07.2001, BGBl. I, S. 1486.

722 Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen (Altfahrzeug-Verordnung – AltfahrzeugV) v. 21.06.2002, BGBl. I, S. 2214., zuletzt geändert durch die 2. VO zur Änderung d. Altfahrzeug-Verordnung v. 03.04.2009, BGBl. I, S. 738.

723 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Elektro- und Elektronikgeräten (Elektro- und Elektronikgerätegesetz – ElektroG) v. 16.03.2005, BGBl. I, S. 762.

nachkommt, muss er die Körperschaften des öffentlichen Rechts in Anspruch nehmen, die dann verpflichtet sind, nach § 15 Krw./AbfG die Abfälle zu verwerten oder zu beseitigen.

Gleichwohl bleibt es für bestimmte Abfälle bei der Entsorgungsverantwortung der öffentlichen Körperschaften: Nach § 13 I Krw./AbfG besteht für Abfälle aus privaten Haushaltungen weiterhin eine Überlassungspflicht⁷²⁴, ebenso für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen nach § 13 I S. 2 Krw./AbfG.

Die Hausmüllentsorgung ist traditionell ordnungsrechtlich ausgestaltet: Historisch war die Beseitigung von Abfällen in den Städten eine wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge, da erhebliche Gefahren aus den Abfällen resultierten. Die „graue Tonne“ steht für diese Entsorgungslinie, während Haushaltsabfälle zur Verwertung Privaten überlassen werden können. Hier ist noch vieles umstritten⁷²⁵.

Dagegen ist die Überlassungspflicht der Abfallerzeuger aus der Wirtschaft nach § 13 I 2 Krw./AbfG aufgehoben, soweit diese über eigene Behandlungsanlagen verfügen oder ihre abfallrechtlichen Pflichten privaten Entsorgungsträgern übertragen haben.

Davon zu unterscheiden sind die so genannten Andienungspflichten, die die Länder in ihren Abfallgesetzen für bestimmte Abfallarten aufstellen können⁷²⁶. Nach § 13 IV Krw./AbfG regeln die Bundesländer diese Andienungs- und Überlassungspflichten in eigener Regie. Der Unterschied von Andienung und Überlassung erklärt sich aus der zivilrechtlichen Konstruktion: Die Andienung erfasst lediglich das Angebot des Abfalls an eine bestimmte Einrichtung des Landes, während die Überlassung die Übertragung

724 Vgl. BVerwG, Urt. v. 18.06.2009, in: ZUR 2009, S. 487 ff. (Grundsätzliche Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle).

725 Vgl. nur Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 744, Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 210 f.

726 Vgl. für Niedersachsen: § 16 NAbfG v. 14.07.2003:

§ 16 I NAbfG:

- (1) Sonderabfälle zur Beseitigung, die in Niedersachsen anfallen, sind von ihren Besitzern der zentralen Stelle für Sonderabfälle anzudienen, soweit nicht durch Verordnung nach § 17 Nr. 1 etwas anderes bestimmt ist. Dazu ist auch verpflichtet, wer außerhalb Niedersachsens angefallene Sonderabfälle zur Beseitigung in Niedersachsen entsorgen lassen will.
- (2) ...

von Besitz und Eigentum der Sache an die entsprechende Einrichtung erfordert.

Bei der Andienungspflicht nach § 13 I Krw./AbfG kommt die Unterscheidung von Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung zum Tragen, denn die Andienungspflicht für Gewerbeabfälle besteht nur für Abfälle zur Beseitigung. Die Ausdehnung der Andienungspflicht auf Abfälle zur Verwertung ist deshalb unzulässig.

Die §§ 13 bis 18 Krw./AbfG sehen die Ausnahmen von dem Grundsatz der Eigenentsorgung vor.

14.5.2 Entsorgungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und behördliche Überwachung

Komplementär zu den Abfallerzeugern sind die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger grundsätzlich zur Abfallentsorgung verpflichtet. Der Überlassungspflicht des Erzeugers oder Besitzers von Abfällen entspricht auf der anderen Seite die Entsorgungspflicht nach § 15 I Krw./AbfG der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Soweit private Entsorger diese Aufgaben übernehmen, müssen Vorkehrungen zur Sicherstellung der ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung getroffen werden und die Übertragung dieser Aufgaben bedarf der Zustimmung der zuständigen Behörde. Aber die Einschaltung Dritter löst nicht vollständig die Pflichtenstellung des Auftraggebers.

Darüber hinaus gibt es manche praktisch bedeutsame Regelung, wie die in § 15 IV Krw./AbfG für Altfahrzeuge, die im erheblichen Umfang die Umwelt gefährden können.

Das Bundesrecht schweigt sich natürlich über die Organisation der Abfallverwertung und -beseitigung aus. Das Landesrecht trifft hier weitere Regelungen⁷²⁷ und überträgt diese Aufgabe regelmäßig den Kommunen. Hier entstehen durch die zunehmende Privatisierung und Kommerzialisierung der Abfallwirtschaft vielfältige Probleme, denn eine kommunale Aktivität im Bereich der Abfallwirtschaft kann natürlich leicht in eine wirtschaftliche Betätigung umschlagen, die nach dem allgemeinen Subsidiaritätsprinzip für Kommunen sehr bedenklich ist.

⁷²⁷ Vgl. für Niedersachsen den § 6 I NAbfG, der die Landkreise, die kreisfreien Städte sowie die Städte Celle, Cuxhaven, Göttingen, Hildesheim und Lüneburg als öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger im Sinne des § 13 I Krw./AbfG bestimmt.

Die Überwachung der Abfallentsorgung hat im Siebenten Teil des Gesetzes einen eigenen Abschnitt gefunden. Sie stellt gerade in Zeiten einer verstärkten Privatisierung eine zentrale umweltpolitische Aufgabe dar, denn „Müllskandale“ der Vergangenheit haben gezeigt, dass die erheblichen Finanzvolumina in der Abfallwirtschaft den effektiven Schutz der Umwelt gefährden können. Allgemeine Aufgaben und Befugnisse der Überwachungsbehörden sind in § 40 Krw./AbfG geregelt, während die Organisation der abfallrechtlichen Überwachung eine landesrechtliche Aufgabe ist⁷²⁸. Neben der globalen Aufgabenzuweisung in § 40 I Krw./AbfG erteilen die Absätze 2 – 3 konkrete Befugnisse der Abfallbehörden. Die abfallrechtliche Überwachung wurde 2007 vereinfacht⁷²⁹.

14.5.3 Privatisierung

Mit dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz ist ein bis heute nicht gelöstes Spannungsfeld zwischen ordnungsrechtlicher Ausgestaltung und Privatisierung entstanden. Durch das Gesetz von 1996 wurde erstmals privaten Organisationen und Betrieben die Möglichkeit eröffnet, Aufgaben der Abfallentsorgung zu übernehmen. In einem Umfeld, in das inzwischen sehr viel Geld fließt, kann dies eine sehr lukrative Betätigung sein. In den Kommunen hat es in den 90-er Jahren eine beachtliche Privatisierungswelle gegeben. Dahinter stand die Hoffnung, eine wirtschaftlichere, effizientere und entgeltgünstigere Aufgabenerfüllung in vielen kommunalen Bereichen durch private Unternehmungen zu erreichen. Das Gesetz zeichnet sich selbst durch eine gewisse Unschärfe in der Trennung von öffentlicher und privater Entsorgungsverpflichtung aus.

Angesichts des Gefahrenpotenzials von Abfällen und der Daueraufgabe, Abfälle sicher zu entsorgen, wird natürlich auch Kritik an dem Privatisierungskonzept laut, das nicht die Gewährleistungsfunktion des Staates in sich birgt. Nicht nur an kommunale Entsorgungseinrichtungen hat sich aufgrund der öffentlichen Aufgabenfestlegung ein Anspruch auf nichtmonetäre Zielsetzungen und Qualitätsanforderungen gerichtet. Häufig wird von Bürgerinnen und Bürgern ein höherer Anspruch im Hinblick auf Umweltschutz, Service oder sozialer Ausrichtung gestellt, der von marktwirtschaftlich agierenden Unternehmen nicht erbracht werden kann. Die Erfahrung der letzten Jahre mit Privatisierungen zeigt eine zum Teil eingeschränkte Leistungsfähigkeit

728 So regeln in Niedersachsen die §§ 41 ff. NAbfG v. 23.07.2003 Fragen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit.

729 Zu den Änderungen, vgl. Stöhr, Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung, in: ZUR 2007, S. 77 ff.

im Hinblick auf kommunale Ziele der Abfallwirtschaft. Häufig kann die nur zu einem bestimmten Zeitpunkt unter bestimmten – auch zum Beispiel steuerrechtlichen – Bedingungen vorhandene Leistungsfähigkeit nicht aufrecht erhalten werden, wie Beispiele aus Städten wie Hamburg oder Potsdam zeigen. Allerdings zeigt der Blick auf die kommunalen Altlasten aus der Wirtschaftswunderzeit, dass eine Entsorgung nur in staatlicher Hand auch nicht immer die Gewähr für eine dauerhaft sichere Entsorgung bietet.

Ein Markstein der Privatisierung in der Abfallwirtschaft ist das Duale System Deutschland (DSD), das bundesweit das Abfallgeschäft mit dem „Grünen Punkt“ betreibt. Noch auf der alten Grundlage des § 14 Abfallgesetz 1986 wurde 1991 die Verpackungsverordnung (VerpackVO)⁷³⁰ verabschiedet, nach der Verpackungsabfälle dadurch vermieden werden sollen, dass Verpackungen gesammelt und verwertet werden. Hersteller und Vertrieber können sich von der Rücknahmepflicht für Verpackungen befreien, indem sie sich an einem System beteiligen, das flächendeckend die regelmäßige Abholung beim Endverbraucher gewährleistet. Die 1990 gegründete Gesellschaft „Duales System Deutschland“ sollte dies gewährleisten. Seither ist das DSD durch vielfältige Krisen hervorgetreten, bietet aber auch eine Gewähr für ein flächendeckendes Entsorgungssystem. Gerade aber die private Konstruktion als GmbH führte das Duale System aber auch in die Krise. Denn hinter der scheinbar marktkonformen Gestaltung verbirgt sich natürlich ein Monopol auf dem Entsorgungsmarkt mit einem Marktanteil in Deutschland von 95 %, was natürlich die Wettbewerbsrücker auf den Plan ruft, die darin einen Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht sehen. Auf der anderen Seite muss berücksichtigt werden, dass das Duale System durch den Verordnungsgeber als politischer Akt in der Verpackungsverordnung geschaffen wurde, das belegt die Argumentation des Unternehmens, das sich gar nicht dem Wettbewerbsrecht unterstellt sieht.

Die Privatisierungsstrategie ist aber noch nicht ausgereizt⁷³¹. Im Blickpunkt steht hier die Hausmüllentsorgung, die bislang als Kernbereich der öffentlich-rechtlichen Entsorgung galt. Es werden einerseits immer mehr Stoffe dem Bereich der Abfälle zur Verwertung zugeschlagen, andererseits ist die Sortiertechnik inzwischen in der Lage, aus Gemischen sehr genau Abfälle zur Verwertung heraus zu sortieren. Verpackungsabfälle könnten zusammen

730 Die Verpackungsverordnung wurde inzwischen mehrfach novelliert: Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackVO) v. 21.08.1998, BGBl. I, S. 2379, vgl. dazu Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 298 f.

731 Vgl. allgemein Blanke/Trümner (Hrsg.), Handbuch Privatisierung, 1998.

mit Restmüll in den Haushalten entsorgt werden. Fraglich ist jedoch, wem Gemisch zuzuordnen ist. Der alte Grundsatz, nach dem verwertbare Abfälle den privaten Entsorgern zuzuschlagen sind und der nicht verwertbare Restmüll den Kommunen, gerät hier ins Wanken, denn das Aufbereiten des Hausmüllgemischs könnte ohne weiteres von privaten Entsorgern durchgeführt werden. Die Rechtsprechung⁷³² sieht hier aber nach wie vor ein Aufgabenfeld der Kommunen.

14.6 Kommunale Abfallwirtschaftsinitiativen

Die Kommunen regeln die Entsorgung vor Ort. Kommunale Abfallsatzungen legen die Einzelheiten für Bürger und Unternehmen fest. Regelmäßig sind die privaten Haushalte durch den Anschluss- und Benutzungszwang zur Teilnahme an der kommunalen Hausmüllentsorgung verpflichtet.

Die Gemeinden können durch die Gemeindeordnungen aus Gründen des öffentlichen Wohls anordnen, dass durch Satzung für Grundstücke im Gemeindegebiet der Anschluss an die Wasserversorgung, die Müllabfuhr oder die Kanalisation zwingend ist (Anschluss- und Benutzungszwang)⁷³³.

Bis in die 80-er Jahre war so die Abfallentsorgung und Behandlung oder Deponierung eine öffentliche Aufgabe, die dann aber unter Privatisierungsdruck geriet. Die Finanzierung von Abfallentsorgungsanlagen ist besonders ins Blickfeld der Öffentlichkeit geraten, da die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune natürlich zu den Kosten der Entsorgung herangezogen werden. Die erhöhten gesetzlichen Anforderungen an die Abfallbehandlung⁷³⁴ treiben die umlagefähigen Kosten für Abfallbehandlung immer weiter in die Höhe.

Die Kommunen bedienen also einen bedeutenden Teil der Abfallwirtschaft mit ganz erheblichen Finanzierungsproblemen, ohne dass sie auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen können. Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für die Abfallwirtschaft nach Art. 74 I Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft) in

732 Vgl. BVwerwG, Urt. v. 18.06.2009, in: ZUR 2009, S. 487 ff. (Grundsätzliche Überlassungspflicht für Haushaltsabfälle).

733 Vgl. Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2003, S. 72 ff.

734 So darf nach 2009 nur noch behandelter Abfall deponiert werden. Auf die Gemeindebürger muss die Finanzierung einer häufig kostspieligen Müllverbrennungsanlage umgelegt werden.

der Föderalismusreform behalten, ohne den Erfordernissen des Art. 72 II GG⁷³⁵ zu unterliegen.

Vielfältig sind auch die Versuche der Kommunen auf das Konsumverhalten der Bürgerinnen und Bürger Einfluss zu nehmen, um so Abfallströme reduzieren zu können. Das Verbot von Plastiktüten oder die Einführung kommunaler Verpackungssteuern sind aber stets vor den Gerichten gescheitert. Insbesondere die kommunale Verpackungssteuer hat Mitte der 90-er Jahre eine erstaunliche Entwicklung erfahren, die letztendlich vor dem Bundesverfassungsgericht zu einer Neubestimmung der kommunalen Abfallwirtschaft geführt hat.

Mit einer viel beachteten Entscheidung vom 19.08.1994 hatte der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts⁷³⁶ eindrucksvoll die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer für Einwegverpackungen im Gastronomiebereich der Stadt Kassel zunächst begründet. Die Anerkennung durch das Bundesverwaltungsgericht signalisierte den Gemeinden in der Bundesrepublik deutlich eine Belebung des Abgabensystems im kommunalen Bereich. Eine Verfassungsbeschwerde der Automatenaufsteller und Fast-Food-Vertreiber war jedoch vor dem Bundesverfassungsgericht überraschend erfolgreich, denn das Bundesverfassungsgericht⁷³⁷ hat vor dem Hintergrund des Kooperationsprinzips dem Bund in der Abfallwirtschaft den Vorrang eingeräumt.

Diese Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahre 1998 zu den kommunalen Verpackungssteuern hatte zunächst kommunalen Initiativen zur Müllvermeidung einen Dämpfer versetzt. Danach blieb kaum Raum im Abfallrecht für selbstständige Initiativen von Ländern und Kommunen und der Bund hat nun die Entscheidungsmacht. Eine weitere Entscheidung aus dem Jahre 1998 zu den landesgesetzlichen Sondermüllabgaben⁷³⁸ bestätigt diese Tendenz. Das Bundesverfassungsgericht hat in den beiden Entscheidungen aus dem Jahre 1998 einerseits die Regelungskompetenz der Länder (kommunale Verpackungssteuern) und andererseits die Befugnis der

735 Ursprünglich sollte die Abfallwirtschaft abweichend vom Immissionsschutzrecht in Zukunft der Erforderlichkeitsklausel in Art. 72 II GG unterliegen; danach wäre eine Bundeskompetenz nur noch gegeben, soweit unter bestimmten Bedingungen eine bundesgesetzliche Regelung „erforderlich“ ist. Die Anforderungen an diese Erforderlichkeit sind aber neuerdings durch die Rechtsprechung des BVerfG recht erheblich geworden.

736 BVerwG, Beschl. v. 19.08.1994, in: ZUR 1994, S. 311 ff.

737 BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungssteuern).

738 BVerfGE 98, 83 (landesrechtliche Sondermüllabgaben), vgl. dazu Lege, Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung?, in: JURA 1999, S. 125 ff.

Länder für eigenständig normierte Müllvermeidungskonzepte verneint. Das Gericht betonte die in Art. 74 Nr. 24 GG (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Abfallwirtschaft) für den Bereich der Abfallwirtschaft zum Ausdruck kommende Ausprägung des Kooperationsprinzips. Das Gericht sieht in diesem Wirtschaftsbereich eine kooperative Verantwortung von Bund und Abfallwirtschaft durch den Gesetzgeber eingefordert, die durch Landesrecht oder kommunale Initiativen nur gestört wird. Letztendlich sind diese Entscheidungen eine deutliche Gewichtsverlagerung im Abfallrecht hin zu dem umweltrechtlichen Kooperationsprinzip. Den Kommunen verbleiben lediglich die Lasten und Aufgaben aus dem bundesrechtlich geprägten Rechtsgebiet.

14.7 Betriebliche Abfallwirtschaft

14.7.1 Eigenverantwortung der Betriebe

In den letzten Jahrzehnten hat der betriebliche Umweltschutz – nicht zuletzt durch umweltrechtliche Initiativen der Union – erheblich an Bedeutung gewonnen. Spielte früher in der Produktionstheorie der Umweltschutz nur eine untergeordnete Rolle, so wird nun der Umweltschutz zu einem – auch kostenpflichtigen – Produktionsfaktor. Die betriebliche Umweltökonomie hat inzwischen in der universitären Ausbildung Einzug gehalten. Mit dem Rückzug des Ordnungs- und Überwachungsstaates hin zu einem eher prozeduralen betrieblichen Umweltschutz, wächst die Inpflichtnahme der Betriebe durch verschiedene Instrumente des betrieblichen Umweltschutzes. Politisches Ziel ist dabei die Substitution von Ordnungsrecht durch eine Selbststeuerung der Betriebe. Speziell das Abfallrecht und die Abfallwirtschaft haben sich für Unternehmen zu einem wichtigen umweltbezogenen Handlungsfeld entwickelt.

Dafür sind hauptsächlich zwei Faktoren maßgeblich: Zum einen hat das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz bereits in den 90-er Jahren starke Akzente auf Privatisierung und damit auch auf Kostenübernahme durch die Abfallerzeuger⁷³⁹ gesetzt, zum anderen hat die europäische Union durch das europäische Umweltrecht stets die Betriebe als gut greifbare und wichtige

739 Nicht zuletzt das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz hat mit seinem weiten Abfallbegriff zu einer nicht unerheblichen Ausdehnung der Abfallmengen beigetragen und damit das Abfallrecht und abfallrechtliche Pflichten in die Betriebe hinein getragen. Der Blick in die Abfallgruppen des Anhang I zeigt unter der Gruppe Q 2 zum Beispiel „Nicht den Normen entsprechende Produkte“ als Abfallgruppe. Das Gesetz unterscheidet für den betrieblichen Bereich deshalb im eigentlichen Sinne nur noch zwischen Abfall und Produkt.

Umweltakteure in die Pflicht genommen. Betriebe sind deshalb gut beraten, wenn sie sich – schon aus eigenem Interesse – frühzeitig mit Fragen des betrieblichen Umweltschutzes auseinandersetzen. Gerade klein- und mittelständische Unternehmen (KMU's) haben hier häufig aufgrund ihrer finanziellen und personellen Ausstattung mit Wettbewerbsnachteilen zu kämpfen.

Für die betriebliche Abfallwirtschaft sind Umweltschutzinstrumente wie EMAS-Verfahren, Betriebsbeauftragter für Abfall oder Pflichten zur umweltschutzsichernden Betriebsorganisation von besonderer Bedeutung, so dass sie hier nicht unerwähnt bleiben sollen.

14.7.2 EMAS-Verfahren

Das EMAS-Verfahren (Eco-Management and Audit Schemes) wird für den betrieblichen Umweltschutz in Zukunft von besonderer Bedeutung sein.

Das Öko-Audit oder EMAS-Verfahren bietet eine Umweltbetriebsprüfung für Betriebe, Behörden und Organisationen zur Beschreibung der Umweltauswirkungen. Es stellt eine Art von Umweltverträglichkeitsprüfung dar. Im Rahmen der freiwilligen Teilnahme am EG-weiten System für das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung nach Maßgabe der europäischen EMAS-Verordnung wird der Umweltschutz in der betrieblichen Organisation aufgewertet.

Ersichtlich setzt die europäische Union auf eine Neuausrichtung der Betriebsorganisation zur Durchsetzung von Umweltschutzzielen, das Umweltmanagement taucht deshalb in vielen europäischen Rechtsakten auf und die Gemeinschaft sieht in Managementfehlern häufig die Ursache für Störfälle. Zwar wird das EMAS-Verfahren zur Zeit noch auf freiwilliger Basis durchgeführt, jedoch werden die zunehmenden Vorteile die Teilnahme immer weiterer Organisationen und Betriebe erzwingen. In der europäischen Störfallrichtlinie wird auch folgerichtig ein pflichtiges Umweltmanagement als Instrument der Störfallvermeidung vorgesehen.

Neuerdings initiiert die zunehmende Implementierung des EMAS-Verfahrens in das deutsche Umweltrecht eine interessante Entwicklung im Abfallrecht. Das Bemühen um eine bessere Akzeptanz und Integration des Verfahrens hat zu einer Gesetzesinitiative geführt, die den Teilnehmern am EMAS-Verfahren einige Erleichterungen zur Förderung der privaten Eigenverantwortung bieten soll. § 55 a Krw./AbfG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen, die auditierten Unternehmen im

Genehmigungs- und Überwachungsverfahren Erleichterungen geben sollen⁷⁴⁰.

Mit § 55a Krw./AbfG nahezu wörtlich übereinstimmende Ermächtigungen finden sich auch im Immissionsschutzrecht (§ 58 e BImSchG) und im Wasserrecht. Diese zu erwartenden Privilegierungen in der Abfallwirtschaft werden die Kluft zwischen auditierten und nicht auditierten Unternehmen weiter vertiefen.

Unter anderem gestützt auf § 55 a Krw./AbfG erging bereits im Jahre 2002 die EMAS-Privilegierungs-Verordnung⁷⁴¹, die ebenfalls Erleichterungen in der Abfallwirtschaft einführt.

Der Erfolg dieser Maßnahmen bleibt noch abzuwarten, denn dieses Konzept setzt auf Substituierbarkeit von behördlichen Verfahrensvorschriften, allerdings ist das EMAS-Verfahren eher auf eine zukünftige Intensivierung der Umweltschutzbemühungen ausgerichtet, das behördliche Überwachungs- und Genehmigungsinstrumentarium des Abfallrechts setzt eher auf eine Überprüfung des status quo, so dass die Zielrichtungen beider Regelwerke unterschiedlich sind.

14.7.3 Betriebsbeauftragter für Abfall

Der Abfallbeauftragte⁷⁴² nach dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz stellt eine klassische nationale Entwicklung dar, die nach dem Vorbild des Immissionsschutzbeauftragten in den 70-er Jahren in das Abfallrecht aufgenommen wurde.

Bei bestimmten Anlagen muss nach dem § 54 Krw./AbfG ein Abfallbeauftragter bestellt werden. Dieser hat insbesondere die Abfallströme im Betrieb zu überwachen. Auf der Grundlage des Krw./AbfG ist bislang noch keine Rechtsverordnung zu den Aufgaben des Abfallbeauftragten ergangen, so dass im Vollzug von einigen Behörden immer noch die alte Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall aus dem Jahre 1977 zur Anwendung kommt⁷⁴³.

Diese Form der Betriebsbeauftragten für Umweltschutz ist aber inzwischen in die Krise geraten, da diese Form des betrieblichen Umweltschutzes sich nicht als sehr effektiv erwiesen hat und nicht in die durchsetzungsstärkere

740 Vgl. Jarass, EMAS-Privilegierungen im Abfallrecht, in: DVBl. 2003, S. 298 ff.

741 EMAS-PrivilegV v. 24.06.2002, BGBl. I S. 2247.

742 Vgl. Pulte, Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, 2009, S. 12 ff.

743 VO über den Betriebsbeauftragten für Abfall (BbAV) vom 26.10.1977, BGBl. I S. 1913.

europäische Umweltschutzgesetzgebung integriert ist, die eher auf ein Umweltschutzmanagement setzt. Da liegt sicher auch ein Problem der Figur des Betriebsbeauftragten für Abfall: Die deutsche Gesetzgebung hat sich stets der Einflussnahme auf betriebliche Organisationsstrukturen enthalten, die mangelnde Anbindung des Betriebsbeauftragten an die Leitungsebene der Betriebe gefährdet die Wirksamkeit dieser eigenständigen Entwicklung.

Die Gesetzgebung hat im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz den Betriebsbeauftragten für Abfall noch aufgewertet, indem sie im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz einen eigenen Abschnitt (8. Abschnitt) über die Betriebsorganisation, den Beauftragten für Abfall etc. geschaffen hat. Im Vergleich zu den europäischen Umweltmanagementinitiativen ist jedoch der Betriebsbeauftragte für Abfall in seiner Entwicklung stehen geblieben.

14.7.4 Pflichten zur umweltschutzsichernden Betriebsorganisation

Ein weiterer Ansatz zur Stärkung der Eigenüberwachung von Betrieben sind die so genannten Pflichten zur umweltschutzsichernden Betriebsorganisation in § 53 Krw./AbfG. Der Gesetzgeber hat sich bislang nur selten in die betriebliche Organisation eingemischt und dies der Gestaltung der Unternehmen überlassen. Im angelsächsischen Raum dagegen sind schon früh eigenständige Ansätze zur umweltschützenden Betriebsorganisation entstanden, um betriebliche Risiken zu minimieren. In der Bundesrepublik hat nun der Gesetzgeber in § 53 Krw./AbfG zwei Mitteilungspflichten eingeführt.

In § 53 I Krw./AbfG wird der Betreiber verpflichtet, der zuständigen Behörde mitzuteilen, wer in der Geschäftsführung die Pflichten des Besitzers im Sinne des § 26 Krw./AbfG wahrnimmt.

In § 53 II Krw./AbfG werden alle Besitzer von Abfällen nach § 26 Krw./AbfG in die Pflicht genommen: Sie müssen der zuständigen Behörde mitteilen, auf welche Weise sicher gestellt ist, dass die der Vermeidung, Verwertung und umweltverträglichen Beseitigung dienenden Vorschriften beim Betrieb beachtet werden.

Damit wird durch den Gesetzgeber der Anstoß für die Einrichtung einer umweltschützenden Betriebsorganisation gegeben, die sich hier eher auf ein „Legal Audit“, also einer rechtlichen Überprüfung und Kontrolle, beschränkt. In der Folge sind in Betrieben zunehmend Compliance – Beauftragte tätig. Hier hat der Bundesgerichtshof in Strafsachen mit Urteil vom Juli 2009⁷⁴⁴ entscheiden, dass Compliance Beauftragte eine strafrechtliche

744 BGHSt, Urt. v. 17.07.2009, - 5 StR 394/08 – (Compliance Beauftragte).

Garantenstellung inne haben. In dem fraglichen Fall war es der Leiter eines Stadtreinigungsbetriebes, den danach die Garantenpflicht traf, betrügerische Abrechnungen zu unterbinden. Diese Gerichtsentscheidung lässt vermuten, dass Beauftragte, denen auch die Corporate Compliance anvertraut ist, regelmäßig strafrechtlich eine Garantenpflicht trifft, solche im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Unternehmens stehende Straftaten zu unterbinden.

15 Naturschutzrecht

15.1 Einführung in das Naturschutzrecht

Der Schutz von Natur und Landschaft hat in Deutschland eine lange Tradition. Schon das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 hatte einen aus heutiger Sicht eher punktuellen Naturschutz zum Ziel. Das gesellschaftliche Naturverständnis unterliegt allerdings einem beständigen Wandel, was schon die Vorstellung von Natur betrifft, die durch das Naturschutzrecht geschützt werden soll.

Heute überwiegt ein weiter Naturbegriff im Naturschutzrecht, der sowohl die unberührte Natur, wie die von Menschenhand veränderte Natur betrifft. Dadurch spielt das Naturschutzrecht auch in besiedelten Räumen oder in der Landwirtschaft eine große Rolle. Überdies wird bei einer Betrachtung der deutschen Situation deutlich, dass hier bereits über Jahrhunderte Natur und Landschaft durch den Menschen verändert wurden. Scheinbar naturbelassene Gegenden wie der Harz sind schon vor Jahrhunderten durch den Erzabbau und entsprechende Halden verändert und geschädigt worden. In Deutschland gibt es weite Bereiche solcher postindustrieller Landschaften, die in ihrer heutigen Form dem Schutz des Naturschutzrechts unterliegen. Selbst neu aufgespülte Flächen können nach der heutigen Rechtslage zum Objekt des Naturschutzes werden, was dann wiederum auf Unverständnis stößt. Die jetzige naturschutzrechtliche Vollregelung hat den bisherigen Zielkatalog des Bundesnaturschutzgesetzes neu ausgerichtet und erfasst nun drei Bereiche, nämlich die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes sowie die Vielfalt, Eigenart, Schönheit und den Erholungswert von Natur und Landschaft.

Der Blick in das Naturschutzgesetz⁷⁴⁵ zeigt neben dem Naturschutz die Landschaftspflege im Titel. Die Naturschutzgesetzgebung gibt nur ein bestimmtes Naturverständnis wieder, das nicht unbedingt mit dem Verständnis aller gesellschaftlichen Gruppen übereinstimmt. Schon in § 1 BNatSchG spiegelt das Bundesnaturschutzgesetz das allgemeine Verständnis, indem es

745 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz–BNatSchG) v. 29.07.2009, BGBl. I, S. 2542. Zur Neufassung vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 209 ff., Gellermann, Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in: NVwZ 2010, S. 73 ff., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 53 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 217 ff.

darauf verweist, dass Natur und Landschaft auch als Lebensgrundlage des Menschen geschützt, gepflegt und entwickelt werden müssen. Das Umweltrecht und hier speziell das Naturschutzrecht müssen natürlich den Ausgleich zwischen menschlichen Nutzungsinteressen und dem eigentlichen Naturschutz finden, denn gerade der Mensch beeinträchtigt stark natürliche Lebensräume.

Inzwischen überwiegt ein ökosystemarerer Ansatz, der dem Rechtsgebiet Naturschutzrecht zugrunde liegt: Der Schutz von Lebensräumen und damit der Landschaft steht im Vordergrund der Betrachtung und Wertschätzung, die inzwischen in der Gründung eines eigenen Bundesamtes für Naturschutz (BfN) zum Ausdruck kommt. Seit 2002 sind Natur und Landschaft nach § 1 S. 1 BNatSchG auch aufgrund "ihres eigenen Wertes" zu schützen. Menschliche Nutzungsinteressen stehen also nicht mehr eindeutig im Vordergrund.

Die Situation der bundesdeutschen Biotope und Lebensräume ist erwartungsgemäß nicht sehr erfreulich. Abgesehen von den Sünden der Vergangenheit fällt trotz aller Umweltschutzregulierung⁷⁴⁶ doch der nach wie vor starke Bodenverbrauch in der Bundesrepublik auf. Die bundesweite Biokartierung steht dabei noch am Anfang, da aufgrund der alten Länderkompetenzen die Erhebungsinstrumente noch nicht umfassend koordiniert sind. Der Rückgang der Artenvielfalt ergibt sich aus dieser Verarmung und Beschränkung natürlicher Lebensräume in ganz Europa.

Das Naturschutzrecht wird von zwei großen Entwicklungen geprägt: Zum einen verstärkt sich der Trend hin zu einer Internationalisierung des Naturschutzrechts, denn die großen Entwicklungsschübe stammen aus dem europäischen bzw. internationalen Recht, zum anderen richtet sich das Interesse in letzter Zeit deutlich auf den Schutz bestimmter Lebensräume wie Watten und Küstenzone oder landwirtschaftliche Flächen, die bislang kaum von der Rechtsordnung betrachtet wurden.

Aktuell befindet sich das Naturschutzrecht in einer Umbruchphase, denn die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG) gestrichen. Das Naturschutzrecht ist in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes (Naturschutz und Landschaftspflege) ohne Erforderlichkeitsklausel transferiert worden (Art.

746 Bodenschutz zum Beispiel ist heute ein Anliegen des Bodenschutzes, des Baurechts und weiterer Rechtsnormen. Der hohe Bodenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsflächen hat in der Vergangenheit ein erschreckendes Ausmaß angenommen (lt. Statistik 120 ha pro Tag bis 1997) und soll in Zukunft deutlich reduziert werden. Die biologische Vielfalt ist allerdings in erheblichem Maße bedroht.

74 I Nr. 29, Art. 72 II GG). Im Jahre 2009 hat der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und die rahmenrechtliche Regelung des Naturschutzrechts durch eine Vollregelung ersetzt, die zum 1. März 2010 in Kraft getreten ist. Als Gegenleistung haben die Länder nun das Recht, von der bundesrechtlichen Vollregelung nach Art. 125 b I GG abzuweichen. Ein Bestand von abweichungsfesten Regelungen⁷⁴⁷ ist dem Länderzugriff nicht zugänglich. Angesichts der weiteren Zersplitterung des Umweltrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuches hält sich zur Zeit der Veränderungsdruck im Naturschutzrecht in Grenzen, da die neue bundesrechtliche Regelung im Wesentlichen das bisherige Bundesnaturschutzgesetz behutsam weiterentwickelt hat und die Länder weiterhin mit ihren landesrechtlichen Vorschriften aufgrund bundesrechtlicher Ermächtigungsnormen (§§ 63, 64 BNatSchG) gesetzgeberisch tätig bleiben können. Wie die Bundesländer zukünftig in einem mehr am Wettbewerb orientierten Föderalismus das Naturschutzrecht mitgestalten, bleibt aber abzuwarten⁷⁴⁸.

15.2 Internationale und europäische Einbindung

15.2.1 Völkerrecht

Heute kommen die wichtigsten Impulse für eine Weiterentwicklung des Naturschutzrechts überwiegend aus dem internationalen und dem europäischen Recht. Die Folgen einer Übernutzung der Natur zeigen sich oft an weit entfernten Orten. Die Globalisierung des Umweltrechts schreitet weiter voran, so kann sich zum Beispiel der Meeresnaturschutz nur auf internationaler Ebene weiterentwickeln. Im internationalen Naturschutzrecht gibt es daher vielfältige globale und regionale Abkommen, die sich mit dem Arten- und Naturschutz befassen, denen Deutschland beigetreten ist⁷⁴⁹.

Folgende internationale Abkommen haben im Naturschutzrecht große Bedeutung erlangt:

747 Dabei handelt es sich speziell um europarechtlich geprägte Bereiche wie Artenschutz (§§ 37-55 BNatSchG) oder den Meeresnaturschutz (§§ 56-58 BNatSchG), die durch das europäische Rechtsregime vorgegeben sind, aber auch um die Grundsätze des Naturschutzes, die von den Ländern nicht verändert werden können. Ob die eher unbestimmt gehaltene Abweichungsbefugnis für die Länder im Hinblick auf das Europarecht bestimmt genug ist, darf allerdings in Zweifel gezogen werden.

748 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 211 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 217 f., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 52 f.

749 Zur Funktionsweise des Umweltvölkerrechts, vgl. Kap. 10.

- Zum einen das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention) aus dem Jahre 1992⁷⁵⁰. Ziel des Übereinkommens (CBD⁷⁵¹) ist es, weltweit den Schutz von Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume zu gewährleisten, da der Rückgang der Biodiversität beachtliche Ausmaße angenommen hat⁷⁵².
- Weiterhin ist das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) aus dem Jahre 1973⁷⁵³ zu nennen, das sich inzwischen zu einem weltweiten Kontrollsystem entwickelt hat (CITES-Abkommen⁷⁵⁴), das in bestimmten zeitlichen Abständen in einer Vertragsstaatenkonferenz bearbeitet wird und hauptsächlich den Handel mit frei lebenden Tieren und Pflanzen reglementiert, um entsprechenden Handelsinteressen zu begegnen. Durch die europäische Union hat das Washingtoner Artenschutzabkommen in Europa unmittelbare Geltung.
- Die Ramsar-Konvention⁷⁵⁵, benannt nach der iranischen Stadt Ramsar, trat 1971 in Kraft und wurde international von weit mehr als 100 Staaten unterzeichnet. Gegenstand war speziell der Schutz bedeutender Feuchtgebiete. Deutschland trat der Ramsar-Konvention 1976 bei⁷⁵⁶.
- Die Bonner Konvention aus dem Jahre 1979⁷⁵⁷ widmete sich dem Schutz wandernder, wildlebender Tiere und entwickelte sich regional zum Schutz bestimmter Tierarten, wie zum Beispiel Fledermäuse, weiter.

750 Vgl. das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1993 (Konvention von Rio), BGBl. II 1993, S. 1742.

751 CBD: Convention on Biological Diversity.

752 Vgl. Friedland/Prall, Schutz der Biodiversität: Erhaltung und nachhaltige Nutzung in der Konvention über die Biologische Vielfalt, in: ZUR 2004, S. 193 ff.

753 Gesetz zu dem Übereinkommen vom 3. März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen (Gesetz zum Washingtoner Artenschutzübereinkommen) v. 22.05.1975, BGBl. II 1975, S. 773, zuletzt geändert durch BGBl. I 1985, S. 2473.

754 CITES: Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora.

755 Vgl. die Seite des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) im Internet., BGBl. II, S. 1266.

756 Ramsar-Konvention, BGBl. II, S. 1266.

757 Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bonner Konvention), Gesetz zu dem Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten vom 29.07.1984, BGBl. 1984 I, S. 569. Zum völkerrechtlichen Übereinkommen, vgl. Internetseite des Bundesamtes für Naturschutz (BfN).

Neben diesen großen Abkommen gibt es noch weitere internationale Vereinbarungen zum Schutz von Natur und Lebensräumen, die aber nicht auf dieselbe Schutzintensität und Bedeutung zurückblicken können⁷⁵⁸.

15.2.2 *Europarecht*

Deutlich anders sieht es auf der Ebene des europäischen Naturschutzrechts aus. Hier existieren schon lange einige wenige bedeutungsvolle Richtlinien zum Arten- und Naturschutz. Art. 191 AEUV wird als hinreichende Grundlage für europäische Schutzmaßnahmen angesehen⁷⁵⁹. Das europäische Naturschutzkonzept⁷⁶⁰ beruht auf der Überlegung einerseits durch das europäische Recht internationale Verpflichtungen zu erfüllen und andererseits ein eigenes europäisches, grenzüberschreitendes Natur- und Landschaftsschutzsystem zu errichten. Dazu dient in erster Linie eine Anzahl von Richtlinien, die in den Mitgliedsländern in angepasster Weise umgesetzt werden.

Als Gegengewicht zu einer eher traditionell wirtschaftlich geprägten europäischen Gemeinschaft tritt in den letzten Jahren der europäische Umwelt- und Naturschutz sehr massiv und durchsetzungsstark auf. Im Gegensatz zu dem nachlassenden Interesse an Natur- und Landschaftsschutz in den Mitgliedstaaten steht die europäische Union hier am Beginn einer einmaligen länderübergreifenden Naturschutzkonzeption, die den Mitgliedern zum Teil erhebliche Probleme bereitet. Das Natura 2000 Konzept, der Aufbau eines europaweiten, zusammenhängenden Netzes von Schutzgebieten, steht für diesen Ansatz. Daneben widmet sich die Union besonders dem Artenschutz, der durch die EG-Verordnungen zum Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten und die Zoo-Richtlinie verwirklicht wird⁷⁶¹.

Der Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume wird wesentlich durch zwei europäische Richtlinien verwirklicht: Die

758 Vgl. Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 209 f., Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 328 ff.

759 Vgl. Art. 191 AEUV, der die Erhaltung, den Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Umweltqualität zu den primären Zielen der Gemeinschaft zählt, dazu: Jans/Vedder, European Environmental Law, 2008, S. 451 ff.

760 Vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 2008, S. 451 ff.

761 ArtSchVO: Verordnung 338/97/EG des Rates vom 9. Dezember 1996 über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABIEG L 61. ZooRL: Richtlinie 1999/22/EG des Rates vom 29. März 1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos, ABIEG L 94.

Vogelschutzrichtlinie⁷⁶² aus dem Jahre 1979 und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie⁷⁶³ aus dem Jahre 1992 sind die zentralen Eckpfeiler einer europäischen Naturschutzkonzeption. Beide Richtlinien ergänzen sich, bilden die Grundlage für das europäische „Natura 2000“ Netz und dienen so der Umsetzung der Berner Konvention.

Die Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) ist das zentrale Instrument der Gemeinschaft, die Vogelarten Europas als Teil der Artenvielfalt zu schützen. Ziel ist eben auch der Erhalt der Lebensräume und Verbreitungsgebiete. Diese Richtlinie ähnelt in ihrer Zielsetzung der FFH-Richtlinie, zielt aber nur auf Vogelarten ab, die FFH-Richtlinie bestimmt jedoch, dass sowohl FFH-Gebiete als auch EG-Vogelschutzgebiete (besondere Schutzgebiete-BSG) gemeinsam das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000 bilden. So gelten die Vorschriften für die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie auch für die Vogelschutzgebiete.

Die FFH-Richtlinie aus dem Jahre 1992 dagegen war weit umfassender und musste in das Recht der Mitgliedstaaten bis zum Jahre 1994 umgesetzt werden. Gegen Deutschland wurde ein Aufsehen erregendes Vertragsverletzungsverfahren von der Europäischen Kommission eingeleitet, da die Umsetzungsfrist nicht eingehalten wurde. Die besonderen Schwierigkeiten mit der FFH-Richtlinie für die Bundesrepublik ergaben sich einerseits aus der föderalen Struktur der Bundesrepublik und zum anderen durch den Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden, denn mit dem Lebensraumschutz der beiden Richtlinien wirkten sie sich unmittelbar auf die kommunale Planungshoheit in der Bundesrepublik aus. Nunmehr finden sich die Regelungen der FFH-Richtlinie und teilweise der Vogelschutzrichtlinie umgesetzt im Bundesnaturschutzgesetz. Bis heute dauert der Streit über die Gebietsvor schläge der Länder an.

Die Richtlinie über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume, wildlebender Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) trat 1992 in Kraft und hat den Schutz der natürlichen Artenvielfalt zum Ziel. Die Lebensräume von wildlebenden Pflanzen und Tiere sollen er-

762 Vogelschutzrichtlinie: Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung wild lebender Vogelarten vom 02.04.1979, ABIEG Nr. L 103/1, geänd. durch RI 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997, ABIEG Nr. L 223.

763 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie: Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und wild wachsenden Pflanzen vom 21.05.1992, ABIEG Nr. L 206/7.

halten oder sogar wiederhergestellt werden. Eine Besonderheit ist das europaweite vernetzte System „Natura 2000“, eine besondere Leistungsfähigkeit des europäischen Rechts.

Umsetzungsschwierigkeiten gerade bei der FFH-Richtlinie ergaben sich aus den planungsrechtlichen Auswirkungen der Richtlinie und der andersartigen Struktur der Richtlinie. Der weite Rahmen mit dem starren Listensystem knüpfte an das Vorliegen bestimmter Tier- und Pflanzenarten an, um den Schutz wirksam werden zu lassen. In Deutschland gab es aber traditionell ein eher politisch festgelegtes System von Naturschutzgebieten.

Inzwischen hat sich neben diesen beiden Richtlinien ein Bestand an Gerichtsentscheidungen des EuGH⁷⁶⁴ und des Bundesverwaltungsgerichts⁷⁶⁵ entwickelt, der das europäische Naturschutzsystem weiter ausdifferenziert. Aufsehen erregte eine bedeutende Entscheidung des EuGH vom Januar 2006⁷⁶⁶, nach der der EuGH Bestimmungen der FFH-Richtlinie nicht im BNatSchG europarechtskonform umgesetzt sah. Die Kommission hatte mehrere Rügen gegenüber der Bundesrepublik Deutschland vorgebracht und wurde darin durch den EuGH bestätigt. Die Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes berücksichtigt nun die Vorgaben des europäischen Rechts.

In Zukunft wird eine weitere europäische Richtlinie auf das Naturschutzrecht Wirkungen entfalten: Die Plan-UVP-Richtlinie⁷⁶⁷ führt eine Umweltverträglichkeitsprüfung für Pläne und Programme in Deutschland ein und wird so in Zukunft Auswirkungen auf das Naturschutzrecht entwickeln. Inhaltlich soll die Plan-UVP verfahrensrechtliche Anforderungen an Planungen entfalten, die UVP-pflichtige Vorhaben entwickeln oder europäische Schutzgebiete berühren. Damit sind eben FFH- und Vogelschutzgebiete gemeint und weiter gestärkt.

764 Vgl. EuGH, Urt. v. 02.08.1993, in: NuR 1994, S. 521 ff. (Santoña-Urteil), EuGH, Urt. v. 07.12.2000, in: DVBl. 2001, S. 359 f. (Basses Corbières-Entscheidung). Zur FFH-RL.: EuGH, Urt. v. 13.06.2002, in: NVwZ 2002, S. 1225 f. (Irland), EuGH, Urt. v. 07.12.2000, in: Natur und Recht 2001, S. 210 (Potenzielles FFH-Gebiet) EuGH, Urt. v. 13.01.2005, in: NVwZ 2005, S. 311 (Dragaggi).

765 Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.01.2004, in: ZUR 2004, S. 222 ff. (Potenzielles FFH-Gebiet), BVerwGE 107, 1, 110, 302, BVerwGE 128, 1 (Westumfahrung Halle).

766 EuGH, Urt. v. 10.01.2006 – C-98/03-, in: DVBl. 2006, S. 429 ff., vgl. dazu: Günther, Die Auswirkungen des EuGH-Urteils C-98/03 zur mangelhaften Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, in: EurUP 2006, S. 94 ff.

767 Richtlinie 2001/42/EG vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABIEG Nr. L 197/30 v. 21.07.2001.

15.3 Strukturen des Naturschutzrechts

Der Schutz von Natur und Landschaft ist eine Aufgabe, die in Deutschland von öffentlich-rechtlichen und privaten Aufgabenträgern wahr genommen wird. Die Zersplitterung ist auf die vielfältigen Aufgaben des Naturschutzes zurückzuführen, die sich als Querschnittsaufgabe charakterisieren lassen. Das Naturschutzrecht wirkt so nicht nur mit den spezifisch naturschutzrechtlichen Instrumenten, sondern auch in anderen Fachgesetzen als Bewertungsmaßstab. Ein wesentliches Element, das Natur- und Artenschutzrecht ausmacht, ist sicherlich der Gebiets- und Landschaftsbezug, so dass Naturschutzrecht eine planungsrechtliche Komponente besitzt. Angrenzende Sachgebiete sind deshalb das Baurecht, das Fachplanungsrecht oder die Raumordnung.

Das Leitgesetz des Naturschutzrechts ist sicherlich das Bundesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), das in der Fassung aus dem Jahre 2009 für Deutschland das zentrale Regelwerk für Naturschutz und Landschaftspflege darstellt. Das Gesetz selbst gliedert sich in elf Kapitel mit 74 Paragraphen.

Das BNatSchG hat inzwischen mehrere Novellierungen erfahren und dient auch der Umsetzung europäischer Richtlinien, der Rechtsprechung des EuGH und völkerrechtlicher Abkommen. Nicht zuletzt die FFH-Richtlinie hat in der Vergangenheit erheblichen Anpassungsbedarf erfordert. Eine europäische Regelung im Naturschutzrecht musste bislang stets mit hohem Aufwand zunächst in das Bundesrecht und danach in das Landesrecht transformiert werden. Die bundesrechtliche Regelungsstruktur bietet nun die Chance, das europäische Recht einfacher einzufügen, denn die Kapitel 4 – 8 enthalten spezifische Vorschriften zur Umsetzung europäischen Rechts.

15.4 Organisation des Naturschutzes

Naturschutz wird in Deutschland traditionell nicht nur durch staatliche Institutionen betrieben und verwaltet, sondern stützt sich auch auf private Initiativen, Verbände und Vereine.

Die staatliche Organisation des Naturschutzes in der Bundesrepublik verteilt sich wie bei der Frage der Gesetzgebungskompetenzen auf mehrere Ebenen⁷⁶⁸. An der Spitze der Naturschutzorganisation steht das Bundesumweltministerium (BMU) in Berlin. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfra-

768 Vgl. § 3 I BNatSchG.

gen (SRU) berät das Ministerium und veröffentlicht viel beachtete Gutachten zu umweltrechtlichen Fragestellungen.

Auf Bundesebene steht neben dem Ministerium noch das Umweltbundesamt (UBA als Bundesoberbehörde nach Art. 87 III GG), das Verwaltungsaufgaben im Naturschutz wahrnimmt. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) wird tätig im Bereich der fachlichen Beratung des Ministeriums und im Vollzug von Artenschutzbestimmungen. Hier hat sich durch die Einfügung des § 38 BNatSchG eine interessante Entwicklung beim Schutz von Meeresflächen angebahnt. Der Bund begründet hier nach Art. 87 III GG durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) eine bundeseigene Verwaltungskompetenz im Bereich des Naturschutzrechts⁷⁶⁹.



Bild 15: Umweltbundesamt, Berlin

Der Vollzug von Naturschutzrecht spielt sich natürlich wesentlich auf der Länderebene ab. Im Landesnaturschutzrecht sind daher eigene Abschnitte über die Durchführung und die Organisation des Naturschutzes enthalten. Darin ist auch der Aufbau der Landesnaturschutzbehörden geregelt. Regelmäßig besteht auf der Länderebene für die meisten Bundesländer ein dreistufiger Behördenaufbau: Die oberste Naturschutzbehörde ist danach das entsprechende Fachministerium des Landes, dann folgt zumeist eine obere Naturschutzbehörde auf der Ebene der Bezirksregierungen und die unteren Naturschutzbehörden auf der Ebene der Kreise und Städte.

Im Zuge der Verwaltungsmodernisierung wurde zum Beispiel in Niedersachsen ein zweistufiger Verwaltungsaufbau eingeführt, der die Verwaltungsorganisation für den Naturschutz im Land veränderte. Die Aufgaben der vier Bezirksregierungen in der niedersächsischen Umweltverwaltung wurden ver-

⁷⁶⁹ Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 140.

teilt und die Bezirksregierungen aufgelöst. Im Zuge der Verwaltungsreform wurden zum Beispiel ab 2005 die Landesaufgaben im Naturschutz vom Niedersächsischen Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) wahrgenommen.

Nach Art. 83 GG führen die Länder Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten aus, soweit das Grundgesetz nichts anderes vorsieht. Vor allem regeln die Länder das Verwaltungsverfahren und den Behördenaufbau selbst. Die Föderalismusreform des Jahres 2006 hat diese grundsätzliche Ausrichtung nicht geändert. Parallel zur Abweichungsgesetzgebung der Länder wurde aber in Art. 84 I S. 2 GG den Ländern das Recht eingeräumt, von bundesgesetzlichen Vorgaben abweichende Regelungen über den Behördenaufbau und das Verwaltungsverfahren zu treffen. Wie bei der Gesetzgebung besteht hier die Gefahr einer weiteren Zersplitterung des Naturschutzrechts.

Private Initiativen im Naturschutz haben in Deutschland eine lange Tradition. Allerdings bietet das umweltrechtliche Rechtsschutzsystem nur wenig Raum für private Initiativen. Aufgrund der Sondersituation im Naturschutzrecht wird nach § 63 BNatSchG anerkannten Naturschutzvereinigungen ein Beteiligungsrecht in Verwaltungsverfahren und nach § 64 BNatSchG ein Klagerecht eingeräumt⁷⁷⁰.

Die Anerkennung von Naturschutzvereinen ist neu gefasst worden, sie bestimmt sich nun nach § 3 des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes. Danach lautet die Bezeichnung nach § 63 I BNatSchG anerkannte Naturschutzvereinigung.

In den Mitwirkungsrechten für private Naturschutzvereinigungen kommt das allgemeine umweltrechtliche Kooperationsprinzip zum Ausdruck. Das Beteiligungsrecht an bestimmten Verwaltungsverfahren ist in § 63 BNatSchG als Recht auf Mitwirkung geregelt. Der Umfang der Mitwirkung erschließt sich erst aus der Lektüre des § 63 BNatSchG, denn neben den in Abs. 1⁷⁷¹ angesprochenen, vom Bund anerkannten Vereinigungen, betrifft Abs. 2 die von den Ländern anerkannten Naturschutzvereinigungen⁷⁷². Nach § 63 BNatSchG haben bundesrechtlich anerkannte Naturschutzvereinigungen ein Äußerungsrecht in Verwaltungsverfahren, soweit es ihre Satzung so vorsieht. Das betrifft also die Aufstellung von Rechtsverordnungen zum Naturschutz und Planfeststellungen oder Plangenehmigungen. Hervorzuheben ist das Mitwirkungsrecht auf Bundesebene bei Verwaltungsverfahren mit Bezug

770 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 70.

771 § 63 I BNatSchG entspricht im Wesentlichen dem alten § 58 I BNatSchG.

772 § 63 II BNatSchG entspricht im Wesentlichen dem alten § 60 I BNatSchG.

zum Meeresumweltschutz im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ).

Seit 2002 ist bundesrechtlich die Klagebefugnis für anerkannte Naturschutzvereine (altruistische Verbandsklage) im Naturschutzrecht verankert. Nach § 64 I BNatSchG stehen anerkannten Naturschutzvereinigungen jetzt zwei Gruppen von Klagemöglichkeiten zur Verfügung. Zum einen kann neuerdings eine anerkannte Vereinigung nach § 2 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz gegen Verwaltungsakte nach § 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz klagen⁷⁷³. Diese Form des Rechtsbehelfs ist aber wegen der Formulierung in § 2 I Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz umstritten, denn nach der derzeitigen Fassung des Gesetzes ist dafür das Vorliegen einer Begründung eigener Rechte erforderlich, was aber dem System der altruistischen Verbandsklage widersprechen würde⁷⁷⁴. In diesem Fällen muss nach dem Wortlaut des Gesetzes eine Person gesucht werden, die bereits schon eigene Rechte begründen kann (§ 2 I Nr. 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), deren Anliegen dann aber durch eine anerkannte Naturschutzvereinigung im Wege der Klage durchgesetzt wird. Die völkerrechtliche Aarhus-Konvention verlangt, den anerkannten Umwelt- und Naturschutzverbänden einen entsprechenden Rechtsschutzweg zu eröffnen. Acht Jahre nach der Aarhus-Konvention ist deshalb im Dezember 2006 in Deutschland das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz⁷⁷⁵ in Kraft getreten. Ob die eingeschränkte Fassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes mit den Zielen den europäischen Rechts zu vereinbaren ist, bleibt zweifelhaft.

Zum anderen kann die anerkannte Naturschutzvereinigung gegen Entscheidungen nach § 63 I, II BNatSchG vorgehen, falls sie sich bereits im Verwaltungsverfahren beteiligt hatte und der Auffassung ist, dass gegen geltendes Recht verstoßen wird. Dabei handelt es sich um Verwaltungsentscheidungen wie Befreiungen von Schutzvorschriften in Naturschutzgebieten und anderen Schutzgebieten oder um Planfeststellungen, mit denen Eingriffe in Natur und Landschaft verbunden sind. Der genaue Kreis der Klagemöglichkeiten ergibt sich aus dem Gesetz. Bemerkenswert ist jedoch, dass im deutschen Prozessrechtssystem als Ausnahme für anerkannte Vereinigungen hier ein Verzicht auf die subjektive Betroffenheit im Prozess eingeräumt wird. Vor dem Hin-

773 Hier eröffnen sich für anerkannte Vereinigungen neue Klagemöglichkeiten gegen die in § 1 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aufgezählten Entscheidungen, namentlich auch Genehmigungen nach dem BImSchG.

774 Vgl. Erguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 254 m.w.N.

775 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (URG) v. 07.12.2006, BGBl. I, 2816, vgl. dazu Ziekow, Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz im System des deutschen Rechtsschutzes, in: NVwZ 2007, S. 259 ff..

tergrund der Ausweitung von Klagemöglichkeiten durch europäische Initiativen und die Betonung des Informationsanspruches zum Beispiel durch europäische und internationale Vorhaben wie der Aarhus-Konvention zeigt sich hier offenbar wieder eine Initiativfunktion des Umweltrechts für das gesamte Rechtssystem.

Während bei der Verbandsbeteiligung diese private Beteiligung im Naturschutz offenbar akzeptiert wird, stellte die Einführung der Verbandsklage im Naturschutzrecht eine umstrittene Veränderung dar. Zunächst nur durch einige Bundesländer eingeführt, ist nun nach ungefähr 20 Jahren die bundesrechtliche Einführung vollzogen. Die Wirksamkeit der privaten Verbandsklage in Wahrnehmung naturschutzrechtlicher Rechte ist natürlich ebenfalls umstritten, und es liegen nur wenige Untersuchungen über die Wirksamkeit vor⁷⁷⁶.

Da sich Mitwirkungs- und Klagebefugnisse der Umwelt- und Naturschutzverbände in gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben wie UVP- oder Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie⁷⁷⁷ finden lassen, werden die Länder hier in Zukunft nicht abweichen können.

15.5 Bundesnaturschutzgesetz

15.5.1 Struktur des Gesetzes

Das Bundesnaturschutzgesetz selbst gliedert sich in elf Abschnitte. Neben einem ersten allgemeinen Kapitel (§§ 1–7) folgt ein zweites Kapitel (§§ 8–12) über Landschaftsplanung. Kapitel 3 (§§ 13–19) befasst sich mit dem allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft und beinhaltet die wichtige Eingriffsregelung. Das vierte Kapitel (§§ 20–36) enthält bestimmte Schutzgebietskategorien und die Umsetzung der FFH-Richtlinie.

Das fünfte Kapitel (§§ 37–55) befasst sich mit dem Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten. Kapitel 6 (§§ 56–58) regelt nun eigenständig den Meeresnaturschutz. Kapitel 7 (§§ 59–62) geht auf die rechtlichen Rahmenbe-

776 Vgl. Schmidt/Zschiesche, Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Verbandsklage, in: *Natur und Recht* 2003, S. 16 ff., Schrader, *Das Naturschutzrecht der Länder in der Anpassung an das neue Bundesnaturschutzrecht*, in: *Natur und Recht* 2003, S. 80 ff. (S. 85).

777 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26.05.2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinie 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten, ABl.EU Nr. L 156 v. 25.06.2003.

dingungen für Erholung und Betreten der freien Natur ein. Kapitel 8 (§§ 63-64) behandelt die Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen.

Abschnitt 9 (§§ 65-68) enthält Vorschriften über die Eigentumsbindung und Befreiungen.

Abschließend beinhaltet Kapitel 10 (§§ 69-73) Straftatbestände und Ordnungswidrigkeiten. Kapitel 11 (§ 74) enthält Übergangs- und Schlussvorschriften.

Neben einem eher allgemeinen Teil besitzt das Bundesnaturschutzgesetz also ein weites Instrumentarium zur Durchsetzung naturschutzrechtlicher Ziele. Der Blick auf die Instrumente zeigt natürlich einen starken Bezug zum Planungsrecht, da Schutz von Natur und Landschaft eher auf planungsrechtlichem Wege zu erreichen ist. Die Struktur des BNatSchG des Jahres 2010 zeigt, dass die Neufassung des Gesetzes große Teile des alten Normenbestandes übernommen hat und weiterhin auf einer Beteiligung der Länder mit eigenen Landesnaturschutzgesetzen beruht.

Das Naturschutzrecht wird ergänzt durch weitere bundesrechtliche Vorschriften, wie das Bundeswaldgesetz, das Tier- und Pflanzenschutzrecht, das Jagd- und Agrarrecht.

15.5.2 Ziele und Grundsätze

Wie in vielen anderen Umweltgesetzen werden in § 1 BNatSchG zunächst Ziele und der Auftrag des Gesetzes formuliert, was für die Interpretation der Vorschriften von Bedeutung sein kann. Im Hinblick auf die Staatszielbestimmung in Art. 20 a GG soll nach § 1 BNatSchG Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Raum auch für die nachfolgenden Generationen geschützt, gepflegt, entwickelt und soweit erforderlich auch wiederhergestellt werden. Die Zieltrias in § 1 I Nr. 1 – 3 BNatSchG ist keine Rechtsgrundlage für umweltverwaltungsrechtliche Einzelakte, aber bei der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen auch außerhalb des Gesetzes selbst sind die Ziele zu beachten⁷⁷⁸. Dadurch fließen naturschutzrechtliche Wertungen in Abwägungsvorgänge oder Ermessenüberlegungen ein.

Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind in der Neufassung des Gesetzes in § 1 Abs. 2-6 BNatSchG zusammengefasst und konkretisieren die erwähnten Ziele, dürfen aber nicht mit den abweichungsfesten Grundsätzen des Art. 72 III GG verwechselt werden. Die Grundsätze führen also die Ziele weiter aus, aber außerhalb des Naturschutzrechts kom-

778 Wohl enger, vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 508.

men die Grundsätze im Fachrecht als Maßstab für den Belang „Natur“ zur Anwendung. So wird zum Beispiel im Baurecht von der Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes gesprochen, hier finden dann die Grundsätze des Naturschutzrechts Eingang in die fachgesetzlichen Regelungen. Die zielbestimmenden Grundsätze in § 1 BNatSchG reichen nun vom Tier- und Artenschutz bis hin zum Klimaschutz und können auch untereinander in Konflikt geraten. Nach § 2 III BNatSchG hat eine doppelte Abwägung zu erfolgen. Natürlich kann diese Form der Abwägung keine strikten Vorgaben verdrängen. Die Vielzahl der Zielbestimmungen zeigt die zunehmende Ausprägung des Naturschutzes. In Fachgesetzen nimmt deshalb die Auseinandersetzung mit diesen Zielen immer stärker zu und kann zu einem Zurückdrängen anderer gemeinwohlbezogener Ziele führen.

Die Jedermannspflicht in § 2 I BNatSchG greift die Ziele auf und fordert von Jedermann die Einhaltung dieser Ziele ein. Allerdings fehlt dieser Regelung die Konkretisierung. Aus ihr sind deshalb keine besonderen Verhaltenspflichten abzuleiten oder gar durchzusetzen, sondern sie ist eher in ihrer Appellfunktion zu sehen.

Eine Ergänzung erfahren die nicht abschließenden Grundsätze noch durch § 2 V BNatSchG, der den Gedanken der Vernetzung im Naturschutz aufgreift und die Errichtung eines Biotopverbundes einfordert.

Die Landwirtschaft, die noch vor wenige Jahren als naturschutzfördernd angesehen worden ist, gerät nun zunehmend in einen Konflikt, der in § 5 BNatSchG zum Ausdruck kommt. Es werden hier spezifische Anforderungen aufgestellt, die die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zu einem angemessenen Umgang mit den natürlichen Ressourcen bewegen sollen. Großräumige Intensivlandwirtschaft oder Monokulturen für Biomasseerzeugung haben hier in den vergangenen Jahren zu Biodiversitätsverlusten geführt, die ein gesetzgeberisches Einschreiten unerlässlich machen⁷⁷⁹.

15.5.3 *Instrumente des BNatSchG*

15.5.3.1 Landschaftsplanung, §§ 8 ff. BNatSchG

Die Landschaftsplanung ist in planungsrechtlicher Sicht eine umweltspezifische Fachplanung, sie hat also den Umweltbezug zum Gegenstand. Damit kann sie schon nicht so durchsetzungsstark wie umweltrelevante Fachpla-

779 Zur Kritik, vgl. Möckel/Köck, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels, in: Natur und Recht 2009, S. 318 ff. (322).

nungen sein, bei denen die Verwirklichung eines bestimmten Projekts im Vordergrund steht.

Die Landschaftsplanung wurde 1976 durch das Bundesnaturschutzgesetz eingeführt und ist dem umweltrechtlichen Vorsorgeprinzip verpflichtet. Als Planungsart, bei der als Ziel und Aufgabe der Naturschutz und die Landschaftspflege im Vordergrund stehen, soll sie die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes planerisch darstellen und durchsetzen⁷⁸⁰. Die Landschaftsplanung soll nach § 9 I, V BNatSchG in Planungen und Verwaltungsverfahren verwirklicht werden. Damit ist sie in planerischer Sicht eine eher durchsetzungsschwache Planungsart, denn traditionell sind in der Bundesrepublik die projektbezogenen Fachplanungen durchsetzungsstark. Da es keine umfassende Umweltplanung gibt, könnte vielleicht die Landschaftsplanung de lege ferenda eine Umweltleitplanung werden.

Die abgeschaffte Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes für die Landschaftsplanung brachte es mit sich, dass diese wichtige Planungsart in der Bundesrepublik sehr zersplittert war. Jedes Bundesland hatte eigene Strukturen zur Landschaftsplanung, die dann eine übergeordnete Nutzung dieser Daten verhinderten. Nach der Föderalismusreform sind in der Landschaftsplanung zukünftig weiter Abweichungen der Länder möglich, aber nicht zwangsläufig zu befürchten.

Das Bundesnaturschutzgesetz selbst schreibt nun eine Landschaftsplanung auf drei Ebenen vor. Die §§ 10, 11 BNatSchG sehen dafür Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne vor.

- Die überörtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden für das Gebiet eines Landes im Landschaftsprogramm (§ 10 I BNatSchG) dargestellt. Dabei sind die Vorgaben der Raumordnung nach dem ROG zu beachten.
- Der Landschaftsrahmenplan nach § 10 I BNatSchG erfüllt diese Aufgabe für Teile des Landes.
- Der Landschaftsplan nach § 11 I BNatSchG berücksichtigt die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der Grundlage von Landschaftsprogramm und –rahmenplan.

780 Die Aufgaben und Inhalte der Landschaftsplanung werden nun in §§ 9 ff. BNatSchG ausführlich beschrieben.

- Der Grünordnungsplan nach § 11 I BNatSchG kann bei Bedarf die Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege für Teile des Gemeindegebiets konkretisieren.

In den Bundesländern ist die Landschaftsplanung durchaus unterschiedlich gestaltet, schon zwischen Stadtstaaten und Flächenländern gibt es naturgemäß abweichende Gestaltungen.

Die Landschaftspläne werden in den Bundesländern unterschiedlich verankert. Hier ist die örtliche kommunale Ebene angesprochen. Der Bezug der Landschaftsplanung zur kommunalen Bauleitplanung wird dabei durchaus vielfältig hergestellt. So werden in Niedersachsen die Landschaftspläne im Zuge der Bauleitplanung als integrierte Landschaftsplanung aufgestellt⁷⁸¹. Regelmäßig wird dann der Landschaftsplan in den Flächennutzungsplan aufgenommen und der sog. Grünordnungsplan in den Bebauungsplan.

Neben dieser integrierten Landschaftsplanung gibt es noch die mitlaufende Landschaftsplanung, die erst später in die Bauleitplanung übernommen wird und die parallele Landschaftsplanung, die vor allem in den Stadtstaaten rechtlich selbstständig aufgestellt werden⁷⁸².

| Landschaftsplanung | | |
|---------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|
| Planungsgebiet | Landschaftsplanung | raumbezogene Planung |
| Land | Landschaftsprogramm | Landesraumordnungsprogramm |
| Bezirk | Landschaftsrahmenplan | Regionalplan |
| Gemeinde | Landschaftsplan Grünordnungsplan | Flächennutzungsplan Bebauungsplan |

Abb. 33: Landschaftsplanung

Die Einordnung der Landschaftsplanung in den verschiedenen Planungsebenen zeigt vor dem verwaltungsrechtlichen Hintergrund die geringe Einflussnahme dieses Instruments.

781 Vgl. § 6 NNatSchG v. 11.04.1994.

782 Vgl. Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 235.

15.5.3.2 Umweltbeobachtung, § 6 BNatSchG

Die Umweltbeobachtung in § 6 BNatSchG ist jetzt in das erste Kapitel des BNatSchG aufgenommen worden und hat die Erfassung des Zustands des Naturhaushalts zum Gegenstand⁷⁸³. Die Umweltbeobachtung ist Aufgabe von Bund und Ländern und steht erst am Anfang ihrer Entwicklung. Diese Aufgabe ist vor dem Hintergrund einer Stärkung des Informationsaspekts im Umweltschutz zu sehen. Nicht zuletzt unter dem Einfluss der Union wird die Informationsvermittlung im Umwelt- und Naturschutz an Bedeutung gewinnen und ist bereits jetzt in § 2 VI BNatSchG neben der Umweltbildung zur Verwirklichung der Ziele aufgenommen.

15.5.3.3 Eingriffsregelung, §§ 13 ff. BNatSchG

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung stellt ein wesentliches Instrument zum Schutz von Natur und Landschaft dar und gehört zu den gebiets-schützenden Elementen des Naturschutzrechts. Vergleichbar zur Landschaftsplanung ist auch die Eingriffsregelung durch die Novelle des Jahres 2002 verändert und erweitert worden. So hat zum Beispiel inzwischen die Eingriffsregelung im Baurecht einen durchweg eigenständigen Charakter gewonnen. Im Gegensatz zum Entwicklungsansatz der Landschaftsplanung hat die Eingriffsregelung die Vermeidung von einzelnen Verschlechterungen von Natur und Landschaft durch belastende Projekte zum Ziel. Der Status Quo soll durch dieses Instrument erhalten werden.

Trotz der bundesrechtlichen Vollregelung der Eingriffsregelung können die Länder spezifische Vorschriften zur Eingriffsregelung erlassen. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat in der Vergangenheit die Ausgestaltung der Eingriffsregelung bestimmt und viele Details entwickelt. Eine wesentliche Neuerung im Recht der Eingriffsregelung ist § 17 III BNatSchG, der die zulassungsfreien Eingriffe nun einer subsidiären Genehmigungspflicht unterwirft⁷⁸⁴.

Die Funktionsweise der Eingriffsregelung ist relativ einfach: Sie wird auf bereits bestehende Zulassungsverfahren draufgesattelt (Huckepackverfahren) und soll so zu einer Minimierung der Belastungen und zur Optimierung bei Vorhaben in Natur und Landschaft führen. Das Prinzip, auf weitere selbstständige Verfahren und Behörden zu verzichten ist schon aus anderen Bereichen (z. B. UVP) bekannt, allerdings kommt jetzt nach § 17 III BNatSchG

783 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2010, S. 233.

784 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 56.

bei zulassungsfreien Eingriffen eine Genehmigungspflicht der Naturschutzbehörden hinzu.

Zentral ist zunächst der Begriff des Eingriffs in Natur und Landschaft (§ 14 I BNatSchG). Nur bei Vorliegen eines solchen Eingriffs kommt die Eingriffsregelung zum Zuge. Was dabei ein Eingriff ist, wird vom Gesetzgeber in § 14 I BNatSchG vorgegeben. Danach sind Eingriffe nur Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes erheblich (!) beeinträchtigen können. Es löst also schon nach dieser Definition nicht jede Beeinträchtigung die Eingriffsregelung aus.

Das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft ist natürlich nicht frei von Problemen und hat sich in den letzten Jahren rasch gewandelt. Die Neufassung des Gesetzes greift jetzt das Verhältnis zur land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung in § 14 II, III BNatSchG auf und sieht Ausnahmen nach § 5 BNatSchG vor, falls bei der Nutzung die gute fachliche Praxis beachtet wird. Der landesrechtliche Ausnahmenkatalog nach § 18 IV BNatSchG a.Fass. ist aufgegeben worden.

Die Zuständigkeit für die Eingriffsregelung liegt also nicht nur bei Naturschutzbehörden, sondern auch bei anderen Fachbehörden, die durch ein Bewilligungs-, Planfeststellungs- oder sonstige Entscheidungsverfahren eingebunden sind. Hier zeigt sich der Querschnittscharakter des Naturschutzrechts, denn nicht allein die eigentlichen Naturschutzbehörden sind zur Umsetzung von Naturschutzrecht aufgerufen, sondern auch andere Aufgabenträger im Umweltschutz.

Die Mechanik der Eingriffsregelung⁷⁸⁵ sieht nun so aus, dass ein solcher Eingriff nach § 15 BNatSchG ein bestimmtes Verfahren zur Folgenbegrenzung des Eingriffs auslöst. Dieses Verfahren der Eingriffsregelung ist in den §§ 15 ff. BNatSchG geregelt.

Grundsätzlich ist dabei der Verursacher eines Eingriffs verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen. Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen den Zweck des Eingriffs am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen erreichen. Diese neue Definition der vermeidbaren Beeinträchtigung nach § 15 I BNatSchG ist allerdings nicht als absolutes Verbot für Beeinträchtigungen

785 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 225 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 239 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 223 ff., Stuttgartmann, Umweltrecht, 2009, S. 57 ff.

zu sehen, sondern besagt nur, dass in den Fällen einer zumutbaren besseren Alternative für das Vorhaben, diese gewählt werden soll. Es geht also nur um die Beeinträchtigung und nicht um den Eingriff. Soweit dann die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden sind, haben Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen zu erfolgen.

Die Abfolge des Verfahrens gliedert sich in Vermeidung, Ausgleich, Ersatz und Abwägung wie folgt:

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

- Eingriff nach § 14 oder Genehmigungspflicht
- Vermeidbare Beeinträchtigungen sind zu unterlassen, § 15 I.
- Nicht vermeidbare Beeinträchtigungen sind vorrangig auszugleichen, § 15 II.
- Eine nicht vermeidbare Beeinträchtigung kann auch ersetzt werden, § 15 II.
- Der Ausgleich kann auch durch eine Ersatzzahlung erfolgen, § 15 VI.
- Die Abwägungsklausel in § 15 V sieht die Unzulässigkeit des Eingriffs vor, soweit die Beeinträchtigung nicht zu vermeiden, nicht auszugleichen oder zu ersetzen ist und eine Abwägung ergibt, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgehen.

Abb. 34: Abfolge der Eingriffsregelung

Ziel dieses Regelungssystems ist nicht das Verbot von Vorhaben, sondern es soll eine optimale Einpassung im Hinblick auf Naturschutz und Landschaftspflege erreicht werden.

Neben dem Eingriff nach § 15 I BNatSchG ist die Vermeidung nach § 15 I BNatSchG in der Praxis wichtig, sie bedeutet nicht, dass das Vorhaben vermieden werden soll, sondern die Vermeidung von Naturbeeinträchtigungen soll das Ziel sein. So können zum Beispiel Bauarbeiten außerhalb von Brutzeiten durchgeführt werden, um unnötige Beeinträchtigungen zu meiden.

Die Kompensationspflichten nach § 15 V, VI BNatSchG bedeuten zweierlei: Zum einen steht dahinter eine vorrangige Ausgleichspflicht, zum anderen der

Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Kompensation in Form einer Ersatzzahlung stellt dabei eine zulässige Sonderabgabe⁷⁸⁶ dar.

Zuletzt kann man sogar zu einer Unzulässigkeit des Eingriffs nach § 15 V BNatSchG kommen, soweit die Beeinträchtigung nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen ist und eine Abwägung ergibt, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber anderen Belangen vorgehen. Diese Abwägungsentscheidung der Genehmigungsbehörde nach § 15 V BNatSchG ist eine echte Abwägungsentscheidung, die nach der bekannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts die öffentlichen und privaten Belange zu berücksichtigen hat⁷⁸⁷. Natürlich kann diese Abwägungsentscheidung der Behörde auf Abwägungsfehler überprüft werden.

Die frühere Fassung sah noch vor, auch Biotopie der Abwägung zugänglich zu machen. Unter der Geltung des neuen BNatSchG ist diese Möglichkeit im Hinblick auf das europäische Naturschutzrecht weggefallen.

Zu den komplexen Fragen von Kompensationsmaßnahmen in der Praxis ist der Fall des Mühlenberger Lochs von großer Bedeutung. Der Bau des Airbuswerks in Hamburg hat inzwischen zahlreiche Weiterentwicklungen des Umweltrechts erzeugt⁷⁸⁸.

Eine Besonderheit des Rechts der Eingriffsregelung ist das Öko – Konto. Dieses flexible Instrument wurde speziell für die Bauleitplanung (§ 200 a BauGB) entwickelt, um Ausgleichs- und Ersatzverpflichtungen abzarbeiten. Als Öko – Konto bezeichnet man die gezielte Bevorratung von Ausgleichsflächen, die bei Eingriffen in Natur- und Landschaft eingesetzt werden können. Inzwischen hat sich das Öko – Konto weitgehend etabliert und gilt inzwischen auch für den bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Das Öko – Konto ist nicht nur räumlich, sondern auch zeitlich entkoppelt.

786 BVerfGE 81, 220 (Abgabe).

787 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 60, krit. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 229.

788 Vgl. nur BVerfG, 1 BvR 481/01 vom 05.09.2001, OVG Hamburg, Teilbeschluss v. 19.02.2001, in: Natur und Recht 2001, S. 592 ff., Herrmann, Planfeststellung, Privatisierung und Gemeinwohl, in: Natur und Recht 2001, S. 551 ff., Louis, Die Planfeststellungen der Ersatzmaßnahmen für das „Mühlenberger Loch“, in: Natur und Recht 2002, S. 325 ff.



Bild 16: Mühlenberger Loch, Hamburg

Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung hat inzwischen ein Eigenleben entwickelt⁷⁸⁹. Seit der Einführung der Eingriffsregelung im Jahre 1976 hat sich die Integration der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung als schwierig erwiesen, denn eigentlich müsste für jede Genehmigung bei Baumaßnahmen ja ein Verfahren der Eingriffsregelung durchgeführt werden. Daher wird inzwischen die Eingriffsregelung bereits bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes abgearbeitet. § 18 BNatSchG regelt jetzt das Verhältnis der Eingriffsregelung zum wirtschaftlich wichtigen Baurecht. Soweit es um den Bereich der Bauleitplanung geht, ist nach nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs über Vermeidung, Ausgleich und Ersatz zu entscheiden (§ 18 I BNatSchG). § 1 a BauGB verpflichtet nun die Gemeinde zu ermitteln, wie vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen, bzw. zu kompensieren sind.

§ 18 BNatSchG verweist deshalb die Eingriffsregelung im beplanten Innenbereich in das Baurecht. Gleiches gilt für die im Zusammenhang bebauten Ortsteile, soweit hier nach § 34 IV Satzungen aufgestellt werden. Im Grundsatz bleibt deshalb nur noch der Außenbereich nach § 35 BauGB als Anwendungsbereich für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung⁷⁹⁰.

789 Vgl. Reidt, Europäischer Habitat- und Artenschutz in der Bauleitplanung, in: NVwZ 2010, S. 8 ff., Schmidt/Kahl, Umweltrecht, 2006, S. 244 ff.

790 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 134, Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 333 ff.

Es ist zu erwarten, dass in Zukunft durch die Rechtsprechung die Entwicklung der Eingriffsregelung noch weiter vorangetrieben wird.

15.5.3.4 Schutzgebietsausweisung, §§ 20 ff. BNatSchG

Im vierten Kapitel des Gesetzes sind verschiedene Schutzgebietskategorien zusammen gefasst. Es geht dabei um Schutz, Pflege und Entwicklung von bestimmten Teilen von Natur und Landschaft. Diese Ziele hat der Gesetzgeber in Deutschland traditionell durch bestimmte Schutzgebietskategorien (§§ 20 ff. BNatSchG) verwirklicht, die nach außen hin zeigen, dass eine förmliche Schutzwirkung besteht:

- Naturschutzgebiete, § 23 BNatSchG
- Nationalparke, § 24 BNatSchG
- Biosphärenreservate, § 25 BNatSchG
- Landschaftsschutzgebiet, § 26 BNatSchG
- Naturparke, § 27 BNatSchG
- FFH-Gebiete, § 32 BNatSchG
- Gebiete nach der Vogelschutzrichtlinie, § 32 BNatSchG
- Naturdenkmale, § 28 BNatSchG
- Geschützte Landschaftsbestandteile, § 29 BNatSchG
- Geschützte Biotop, § 30 BNatSchG
- Geschützte Meeresflächen, § 57 BNatSchG

Das BNatSchG unterscheidet zwischen einem flächenhaften Schutz durch Schutzgebiete und dem eher punktuellen Schutz bestimmter Landschaftsteile (Naturdenkmale, geschützte Landschaftsteile). Der flächenhafte Ansatz hat aber keinen planungsrechtlichen Hintergrund. Der Regelungsschwerpunkt liegt im Flächen- und Biotopschutz vielmehr auf direkten Geboten.

Die Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG sollen ein besonders starkes Schutzregime für landschaftlich oder ökologisch wertvolle Lebensräume bieten. Naturschutzgebiete werden regelmäßig durch Rechtsverordnung mit Veränderungsverbot festgelegt. Im Vergleich zu europäischen Schutzkategorien wird deutlich, dass nationale Schutzgebietsfestsetzungen nicht über eine vergleichbare rechtliche Durchsetzungsfähigkeit verfügen.

Nach § 23 I BNatSchG können diese Teile von Natur und Landschaft zum Naturschutzgebiet erklärt werden. Im Gegensatz zum europäischen Recht (z. B. FFH-Richtlinie) ist also eine schützenswerte Population nicht unbedingt ein zwingender Grund für die Einrichtung eines Naturschutzgebietes. Demzufolge ist der Anteil der Naturschutzgebiete an der Gesamtfläche Deutschlands zu gering.

Nationalparke nach § 24 BNatSchG sollen ebenfalls einen großflächigen Schutz gewährleisten und frei von menschlichen Einflüssen sein. Die Gebiete werden regelmäßig landesrechtlich durch Rechtsverordnung oder Landesgesetz⁷⁹¹ festgelegt. Die hohen Schutzanforderungen führen dazu, dass diese Schutzgebietskategorie sehr selten ist⁷⁹². Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts legt den Wortlaut des § 24 BNatSchG ebenfalls eng aus⁷⁹³.



Die Biosphärenreservate nach § 25 BNatSchG sind flächenhafte Schutzgebiete, die aber im Gegensatz zu den anderen Schutzgebietskategorien nach den §§ 24, 25 BNatSchG in einem gewissen Umfang eine wirtschaftliche Betätigung in dem Schutzgebiet ermöglichen sollen. Daher zeichnen sich Biosphärenreservate regelmäßig durch eine abgestufte Schutzintensität aus. Biosphärenreservate sind als Schutzgebietskategorie relativ neu und orientieren sich an den Kriterien der UNESCO. Die UNESCO weist weltweit Biosphärenreservate zum Schutz typischer Landschaften aus.

Bild 17: Biosphärenreservat auf Rügen

791 Vgl. z.B. das Gesetz über den Nationalpark „Harz“ v. 15.07.1999, Nds. GVBl. S. 164 ff.

792 Vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 353. Es gibt mittlerweile 14 Nationalparke, die sich überwiegend im Norden befinden.

793 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.09.1999, in: Natur und Recht 2000, S. 43 ff. (Elbtalau) zur Aufhebung eines Nationalparks, vgl. dazu Kolodziejcok, Nationalparke am Wendepunkt?, in: Natur und Recht 2000, S. 251 ff.

Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG sollen bestimmte landschaftsökologische Funktionen sichern und sind im Gegensatz zu Naturschutzgebieten nicht so anspruchsvoll. Daher nehmen Landschaftsschutzgebiete räumlich den größten Teil geschützter Gebiete ein, der Vollzug des Naturschutzes in Landschaftsschutzgebieten wird wegen des nur relativen Veränderungsverbotens als unzureichend kritisiert. Die Einrichtung von Landschaftsschutzgebieten erfolgt durch Rechtsverordnung. Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG lassen sich auch am Rand von besiedelten Bereichen und im bauplanungsrechtlichen Außenbereich finden.

Naturparke nach § 27 BNatSchG zeichnen sich durch ihre vielfach mögliche Erholungsnutzung (vgl. § 27 I Nr. 3 BNatSchG) aus. Häufig sind sie gleichzeitig Landschaftsschutzgebiete. Sie besitzen kein eigenes Schutzregime für die regelmäßig großräumige Ausgestaltung. Naturschutzfachlich stehen sie deshalb in der Kritik, da nach derzeitigem Stand eine Tourismusnutzung und Naturschutz unvereinbar sind.

FFH-Gebiete nach den §§ 31 ff. BNatSchG⁷⁹⁴ sind die zurzeit am intensivsten diskutierten Schutzgebietskategorien in der Bundesrepublik. Wie der Name schon verdeutlicht, sind FFH-Gebiete solche, die nach der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in das BNatSchG transformiert wurden. Durch die europäische Entstehungsgeschichte bedingt zeichnen sich europäische Schutzgebietskategorien durch einige Besonderheiten aus. In naturschutzfachlicher Hinsicht liegt die Besonderheit in der Unbedingtheit der europäischen Schutzgebietskategorien: Sind deutsche Schutzgebiete bislang immer noch politisch festgelegt und ermöglichen Ausnahmen, geht es bei der FFH-Richtlinie allein um fachliche Kriterien. Soweit eine geschützte wildlebende Tier- oder Pflanzenart vorhanden ist, existiert dort dieser besondere Schutz für den Lebensraum⁷⁹⁵. Weiterhin zeichnet sich der europäische Schutzgebietsansatz durch den Grundsatz der Vernetzung aus. Es sollen europaweit Schutzgebiete vernetzt werden und unter dem Dach des Natura-2000 Konzepts einen gemeinschaftsweiten Naturschutz gewährleisten.

Natürlich ist daher die FFH-Richtlinie sehr umstritten. Die Unbedingtheit dieses Instruments, die komplexe Struktur in einem föderalistischen System

794 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie: Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und wild wachsenden Pflanzen vom 21.05.1992, ABIEG Nr. L 206/7, vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 62.

795 Vgl. dazu die Anhänge zur europäischen FFH-Richtlinie. Anhang I (Lebensraumtypen) und Anhang II (Habitate).

wie der Bundesrepublik und die Einengung der kommunalen Planungshoheit sind nur einige Kritikpunkte im Zusammenhang mit dieser Richtlinie.

Das Verfahren der Unterschutzstellung (§§ 7, 32 BNatSchG) setzt sich aus mehreren Stufen zusammen. Die Länder müssen zunächst die Gebiete melden, die den FFH-Kriterien entsprechen. Hier hat sich bis heute nachhaltiger Widerstand gebildet. Auswahl und Meldung der FFH-Gebiete erfolgt nach dem BNatSchG. Die europäische Kommission prüft dann diese Meldungen und plant die Schutzgebietskategorien, die dann in einem weiteren Schritt von den Ländern unter Schutz zu stellen sind. Nach dem neuen BNatSchG beginnt jetzt die Unterschutzstellung bereits mit der Aufnahme in die Gemeinschaftsliste

Die Vogelschutzrichtlinie⁷⁹⁶ ist noch zeitlich vor der FFH-Richtlinie ergangen und berücksichtigt in besonderer Weise den Lebensraumschutz der Vögel. Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie zusammen ergeben das europaweite Natura-2000 Konzept der Gemeinschaft, das in einer bislang unbekannteren Weise grenzüberschreitend Lebensräume schützen kann.

Weder im Bundes- noch im Landesrecht sind Regelungen zur Vogelschutzrichtlinie getroffen, so dass die Ausweisung der Schutzgebiete nach den Kriterien der europäischen Richtlinie direkt erfolgt⁷⁹⁷. Vogelschutzgebiete werden national durch die Schutzgebietskategorien des Naturschutzgesetzes ausgewiesen. Darüber hinaus entfalten sie natürlich auf europäischer Ebene Wirkung für das Natura-2000 Konzept und müssen der europäischen Kommission gemeldet werden. Die Vogelschutzrichtlinie hat sich als erhebliches Verfahrenshindernis bei Planungen erwiesen⁷⁹⁸

Kernstück der FFH-Umsetzung ist die Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG. Nach § 34 I BNatSchG sind nun Projekte vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des FFH- oder Vogelschutzgebietes zu überprüfen. Ausmaß und Bedeutung der einzelnen Rechtsbegriffe wie Erhaltungsziele oder Projekt ergeben sich aus den Festlegungen in § 7 BNatSchG. Die Verträglichkeitsprüfung aus § 34

796 Vogelschutzrichtlinie: Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung wild lebender Vogelarten vom 02.04.1979, ABIEG Nr. L 103/1, geändert durch RI 97/49/EG der Kommission vom 29.07.1997, ABIEG Nr. L 223.

797 Vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 345, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 62.

798 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.07.2008, in: NVwZ 2008, S. 1115 (Vogelschutzrichtlinie), Stürer/Bähr, Artenschutz in der Fachplanung, in: DVBl. 2006, S. 1155 ff.

BNatSchG gilt insofern aus § 34 BNatSchG heraus auch für europäische Vogelschutzgebiete.

Die Durchsetzungsstärke der europäischen Schutzgebiete strahlt auch auf andere Rechtsgebiete flankierend aus. So enthält das Baugesetzbuch (BauGB) Abwägungsklauseln zum Umgebungsschutz von Gebieten, die nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie geschützt sind. Bei dieser Abwägung stehen die Belange des Umweltschutzes im Vordergrund und beeinträchtigende Planungen müssen einer Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

Noch nicht ausgewiesene Schutzgebiete müssen als faktische und potenzielle Schutzgebiete berücksichtigt werden und entfalten bereits eine Vorwirkung. Insbesondere faktische Vogelschutzgebiete entfalten unmittelbar diese Wirkung⁷⁹⁹.

Naturdenkmale nach § 28 BNatSchG und geschützte Landschaftsbestandteile nach § 29 BNatSchG sind nicht flächenhaft ausgerichtet, wie die oben benannten Schutzgebietskategorien. Naturdenkmale wie einzelne Bäume werden als Einzelschöpfung der Natur oder als entsprechende Fläche bis zu 5 Hektar aufgrund ihres einzigartigen Charakters besonders geschützt. Hier besteht ein absolutes Veränderungsverbot.

Geschützte Landschaftsbestandteile nach § 29 BNatSchG sind dagegen besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft wie zum Beispiel Alleen oder andere Einzelobjekte mit Denkmalcharakter. Landschaftsbestandteile sind damit eher kleinräumig und werden deshalb dem Objektschutz zugeordnet. Der Schutz für Landschaftsbestandteile resultiert eher aus Nützlichkeitsüberlegungen für menschliche Betätigungen, Störungen dieser Landschaftsbestandteile sind deshalb zulässig.

Gesetzlich geschützte Biotop nach § 30 BNatSchG waren bislang in Verbindung mit den Landesnaturschutzgesetzen zu sehen⁸⁰⁰. Sie zeichnen sich durch den unmittelbar wirksamen Schutz von landesrechtlich bezeichneten Biotopen aus. Es ist also keine weitergehende rechtliche Unterschutzstellung durch Rechtsverordnung oder Verwaltungsakt erforderlich. Allein das Entstehen des Biotops reicht für den Schutz und damit auch für die Anwendung von Sanktionen bei Missachtung der Unterschutzstellung aus. Die Rechtsfolgen des Biotopschutzes sind recht drastisch, denn das Beeinträchtigungsver-

799 Vgl. EuGH, Urt. v. 02.08.1993, C-355, 90, Slg. 1993, I-4272 (Santoña), in: ZUR 1994, S. 305 ff., BVerwG, Urt. v. 01.04.2004, in: DÖV 2005, S. 265 (Straßenplanung im Vogelschutzgebiet).

800 Vgl. für Niedersachsen: § 28a NNatSchG. Peters, Umweltrecht, 2005, S. 111.

bot ist sehr durchsetzungsstark und verhindert zum Beispiel die Aufstellung von Bebauungsplänen ohne die erforderliche Befreiung.

Für private Grundstückseigentümer kann der gesetzliche Biotopschutz erhebliche Folgen haben⁸⁰¹. Rechtsschutz ist nicht über eine Anfechtungsklage mangels Verwaltungsakt zu erlangen. Die Eintragung in eine Liste hat keine VA-Qualität. Es bleibt also nur eine Feststellungsklage oder ein Antrag auf Befreiung vom gesetzlichen Biotopschutz.

Eine neue Kategorie des Naturschutzrechts sind die geschützten Meeresflächen nach den §§ 56 ff. BNatSchG⁸⁰². Das neue Bundesnaturschutzgesetz bietet deshalb zum ersten Mal einen eigenen Abschnitt über den Meeresnaturschutz, der – neben den anderen nationalen und internationalen Vorschriften – einige Aspekte und Sonderregelungen für diese Gebiete enthält. § 57 BNatSchG schützt Meeresflächen im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) oder des Festlandsockels im Hinblick auf das Seerechtsübereinkommen (SRÜ) aus dem Jahre 1994. Damit ist in Nord- und Ostsee das Naturschutzrecht anwendbar. Die weitreichende AWZ und der Festlandsockel unterliegen damit dem bundesdeutschen Naturschutzrecht, soweit dieses anwendbar ist.

Erstmals hat hier der Bund nach Art. 87 III GG die alleinige Regelungskompetenz. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) ist nach § 58 BNatSchG für diese Flächen zuständig. Der Meeresschutz nach §§ 56 f. BNatSchG steht noch am Anfang, aber angesichts der vielfältigen Nutzungen im Küstenbereich bahnt sich hier ein Konflikt zwischen wirtschaftlichen Nutzungsinteressen z. B. durch Energieanlagen und Naturschutz an, denn viele dieser Flächen dienen Seevögeln als Brut- und Rastgebiet und sind damit zumindest potenzielles Vogelschutzgebiet; in Vogelschutzgebieten wird allerdings nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) keine Förderung zum Beispiel für Windkraftanlagen gezahlt.

Als Folge der starken europarechtlichen Einflüsse auf den Meeresnaturschutz ist in der Föderalismusreform dieses Handlungsfeld dem Bund nach Art 72 III Nr. 2 GG als abweichungsfester Bestandteil zugewiesen worden. Trotz der neuen Abweichungsrechte der Länder im Naturschutzrecht nach

801 Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 354.

802 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2009, S. 246 f., 379 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 140 m.w.N.

Art. 72 III GG ist hier also aus guten Gründen der Bundesgesetzgeber weiter für die Gesetzgebung zuständig.

15.5.3.5 Vertragsnaturschutz

Der Vertragsnaturschutz wurde in § 8 BNatSchG a.Fass. erst spät als Alternative zu hoheitlichem Handeln im Naturschutz in das Gesetz eingefügt. § 8 BNatSchG a.Fass. war eine bundesrechtliche Regelung, die lediglich eine weitere verfahrensrechtliche Plattform im Naturschutz zur Verfügung stellte. Das Landesrecht sollte dann die Bedingungen eines vertraglichen Naturschutzes sicherstellen und ausführen. Der Vertragsnaturschutz ist Ausdruck des Kooperationsprinzips im Umweltrecht. Schon § 8 BNatSchG a.Fass. legte nur fest, dass bei Maßnahmen zur Durchführung naturschutzrechtlicher Vorschriften geprüft werden soll, ob der Zweck auch durch vertragliche Regelungen erreicht werden kann. Die Anwendung einer vertraglichen Regelung stand dabei im Ermessen der Naturschutzbehörden. Es gibt und gab also keinen Vorrang des Vertragsnaturschutzes gegenüber anderen hoheitlichen Maßnahmen⁸⁰³.

In der bundesrechtlichen Neufassung des Gesetzes ist der Vertragsnaturschutz nun formal zurückgenommen und bildet als Absatz 3 des § 3 BNatSchG die Vorgabe, vorrangig zu prüfen, ob der Zweck einer Maßnahme mit angemessenem Aufwand auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann. Der Vertragsnaturschutz deckt in der Praxis einen Flächenschutz zu Naturschutzzwecken mit den Grundstückseigentümern ab, der nicht die Qualität von Schutzgebieten erreicht, aber ohne die Möglichkeiten des Vertragsnaturschutzes auch nicht existieren würde. Gegen eine Nutzungsbeschränkung bei Flächen wird im Gegenzug eine Entschädigung gezahlt.

Natürlich ist diese Form der eher privatrechtlichen Ausgestaltung im hohen Maße abhängig von der Finanzlage des Staates. Es gibt zwar Programme der Europäischen Union, die bei einer Landesbeteiligung die Finanzierung größtenteils sicherstellen, jedoch droht hier ein Naturschutz nach Haushaltslage.

Die Umsetzung des Vertragsnaturschutzes erfolgt trotz der zivilrechtlichen Anmutung doch in den Formen des allgemeinen Verwaltungsrechts. Da hier die Länder, vertreten durch die Landesumwelt- und Landesnaturschutzämter Verträge abschließen, handelt es sich in der Regel um öffentlich-rechtliche Verträge⁸⁰⁴, da die Regelungsmaterie auch öffentlich-rechtlich ist. Außer-

803 Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 359.

804 Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 359 m.w.N.

dem steht der Vertragsnaturschutz stets in einem Zusammenhang mit der naturschutzrechtlichen Tätigkeit der Behörde.

Bei einem öffentlich-rechtlichen Vertrag im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG handelt es sich um eine Handlungsform der Verwaltung, bei der alles Gegenstand des Vertrages werden kann, das auch durch einen Verwaltungsakt geregelt werden kann. Eine schwierige Frage des öffentlich-rechtlichen Vertrages ist das Rechtsfolgenproblem⁸⁰⁵, d.h. die juristischen Folgen bei dem Scheitern eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

Es zeigt sich also, dass der Vertragsnaturschutz nicht völlig privatrechtlich geregelt ist und stark von den finanziellen Möglichkeiten der Länder abhängig ist.

15.5.3.6 Artenschutzrecht

Das Artenschutzrecht im Bundesnaturschutzgesetz (§§ 37 ff. BNatSchG) beinhaltet den Schutz und die Pflege wild lebender Tier- und Pflanzenarten und bildet dort ein eigenes Kapitel. Die Stärkung des Tierschutzes in Art. 20 a GG im Jahre 2002 lässt eine Neubewertung des Tier- und Artenschutzes in den §§ 37 ff. BNatSchG zu. In der Föderalismusreform des Jahres 2006 ist der Artenschutz in Art. 72 III Nr. 2 GG als ausschließlich bundesrechtliche Gesetzgebungsmaterie festgehalten worden. Ebenso ist der Meeresnaturschutz ausdrücklich dem Bund zugewiesen worden (Art. 72 GG). Der maritime Arten- und Gebietsschutz sowie die naturschutzfachliche Bewertung bei der Realisierung von Vorhaben im maritimen Bereich sollen von dieser Regelung mit umfasst sein.

Der Artenschutz umfasst nach § 37 I BNatSchG:

- Schutz der wilden Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensgemeinschaften vor Beeinträchtigungen durch den Menschen und die Gewährleistung ihrer sonstigen Lebensbedingungen,
- den Schutz der Lebensstätten und Biotope der wild lebenden Tier- und Pflanzenarten sowie

805 Vgl. nur Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2009, S. 194 ff. Die vielfältigen Probleme des öffentlich-rechtlichen Vertrages erschweren bis heute die Anwendung vertraglicher Elemente im Verwaltungsrecht und damit auch im Umweltverwaltungsrecht. Daraus resultieren Reformbemühungen, um den öffentlich-rechtlichen Vertrag vor dem Hintergrund einer wachsenden Privatisierung verstärkt als kooperatives Handlungsinstrument der Verwaltung anzuwenden, vgl. Reicherzer, Reform des öffentlich-rechtlichen Vertrages, in: ZRP 2004, S. 112 ff.

- die Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in geeigneten Biotopen innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets.

Das Artenschutzrecht hat sich inzwischen zu einem umfassenden Biotopschutz entwickelt. Es ist zu einer komplexen Materie geworden, die sich nicht allein aus dem Bundesnaturschutzgesetz erschließt, denn internationale Abkommen, wie das CITES-Abkommen oder europäische Richtlinien spielen hier eine bedeutende Rolle. Zunächst muss jedoch das 5. Kapitel des Gesetzes über Schutz und Pflege wild lebender Tier- und Pflanzenarten im Zusammenhang mit der Bundesartenschutzverordnung⁸⁰⁶ gesehen werden.

Die Bundesartenschutzverordnung unterscheidet in § 1 besonders geschützte und streng geschützte Tier- und Pflanzenarten. Im Zusammenspiel mit den §§ 37 ff. BNatSchG ergeben sich also drei Schutzgruppen:

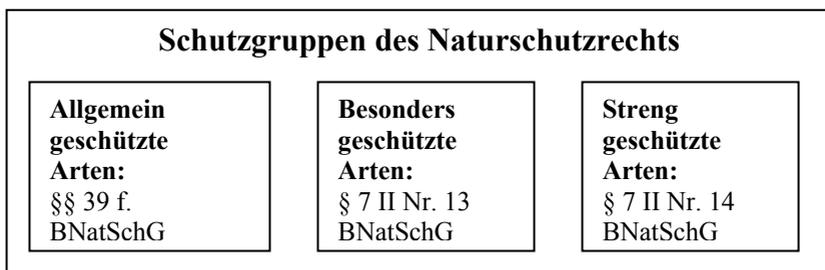


Abb. 35: Schutzgruppen des Naturschutzrechts

Der Definitionskatalog des Naturschutzrechts in § 7 BNatSchG enthält für die Differenzierung wichtige Hinweise. Ein allgemeiner Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen erfolgt durch § 39 BNatSchG. Für Tiere und Pflanzen, die nach der Bundesartenschutzverordnung und den Anhängen des Washingtoner Artenschutzabkommens besonders geschützt werden (besonders geschützte Arten), erweitert § 44 BNatSchG über den § 39 hinaus das Instrumentarium. Die Regelungen des besonderen Artenschutzes sind unmittelbar anzuwenden und bedürfen keiner weiteren landesrechtlichen Umsetzung.

⁸⁰⁶ Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Bundesartenschutzverordnung – BArtSchV) v. 16.02.2005, BGBl. I, S. 258.

Die streng geschützten Arten sind in § 7 II Nr. 14 BNatSchG genauer umschrieben und bilden eine Untergruppe der besonders geschützten Arten. Die Unterscheidung ergibt sich aus § 1 BArtSchVO.

Aufgrund der komplexen Verbindung von internationalen, europäischen und nationalen Artenschutzbestimmungen hat sich das Artenschutzrecht inzwischen zu einem schwierigen Rechtsgebiet entwickelt, das sich nicht nur auf den Schutz von bestimmten Arten erstreckt, sondern durch Besitz- und Vermarktungsverbote den Handel unterbindet. Der starke europarechtliche und völkerrechtliche Einfluss prägen dieses Rechtsgebiet. Durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg vom Januar 2006⁸⁰⁷ wurde das Bundesnaturschutzgesetz in mehreren Punkten geändert.

807 EuGH, Urt. v. 10.01.2006 (BNatSchG), in: ZUR 2006, S. 134 ff.

16 Gefahrstoffrecht

16.1 Einführung in das Gefahrstoffrecht

Das Gefahrstoffrecht⁸⁰⁸ ist ein Zweig des Umweltrechts, der sich mit dem Schutz des Menschen und der Umwelt vor den Gefahren durch die Verbreitung und den Umgang mit bestimmten Chemikalien und Stoffen befasst. Entstanden aus dem polizeirechtlich gestalteten „Giftrecht“ hat sich hier in den letzten Jahrzehnten ein deutlicher Wandel vollzogen, da der alte Ansatz, der auf die Toxizität für Menschen bezogen war, mittlerweile zu eng ist und vor dem Hintergrund neuer Erkenntnisse über Wirkungspfade besonders die Ökotoxizität in den Blickpunkt gerückt ist. Die massenhafte Verwendung von Haushaltschemikalien zum Beispiel kann zur Akkumulation von Beiprodukten und –stoffen führen, deren Risikopotenzial noch nicht angemessen eingeschätzt werden kann.

In Deutschland gibt es eine starke Chemieindustrie, deren Erzeugnisse und Marktchancen durch das Gefahrstoffrecht durchaus beeinflusst werden. So gab es den Vorwurf einer innovationsfeindlichen Gesetzgebung und einen Konflikt zwischen der EU und den Interessen der deutschen chemischen Industrie, da die besondere Rolle dieses Industriezweiges nicht hinreichend berücksichtigt wurde. Die strikte Regulierung durch europäisches Gefahrstoffrecht führte auch dazu, dass sog. alte Stoffe weitaus leichter in der Produktion eingesetzt werden konnten, als Neuentwicklungen, die vielfältigen Kontrollen unterliegen.

Die schier unglaubliche Zahl neuer Substanzen⁸⁰⁹ macht deutlich, dass hier der deutsche Gesetzgeber nur wenig ausrichten kann. Der Kreis der Vorschriften, die zum Gefahrstoffrecht zu rechnen sind, wird dabei in unterschiedlicher Weise gezogen. Vom Gefahrstoffrecht im weiteren Sinne spricht man, wenn auch Rechtsvorschriften dazu gezählt werden, die nur im Hinblick auf die Auswirkungen oder Wirkungspfade gefährlicher Stoffe

808 Zum Chemikalienrecht vgl. allgemein: Busse, Grundstrukturen des Gefahrstoffrechts, in: DVBl. 2009, S. 1289 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1595 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 149 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 261 ff., Rehbinder, Stoffrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 763 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 920 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 188 ff.

809 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1599 f.

Aussagen treffen. So schützt zum Beispiel auch das Bundes-Immissionschutzgesetz vor dem Eindringen von Stoffen in die Luft. Im deutschen Umweltrecht gibt es traditionell kein originäres Gefahrstoffrecht, sondern es wurden nur vereinzelt bestimmte Stoffe wie Arzneimittel oder Düngemittel gesetzlich geregelt. Der Aspekt der Ökotoxizität ist erst spät in der Gesetzgebung aufgegriffen worden, hier stand in der Vergangenheit stets der Mensch im Vordergrund.

Vom Gefahrstoffrecht im engeren Sinne ist nun die Rede, wenn der Kreis der Vorschriften auf diejenigen Normen beschränkt wird, die sich auf Stoffe beziehen, die potenziell „gefährlich“ sind. Der stoffbezogene Ansatz im Umweltrecht ist für das deutsche Recht ungewöhnlich, denn hier dominiert die medial gruppierte Umweltschutzgesetzgebung. Es erweist sich zwar als komplexe, aber notwendige Aufgabe, die Gefahrstoffzyklen einer Industriegesellschaft zu erfassen und zu reglementieren.

Regelungsschwerpunkt des Gefahrstoffrechts ist das Chemikaliengesetz⁸¹⁰ und seine Konkretisierungen in Rechtsverordnungen (z. B. GefahrstoffVO⁸¹¹) und Verwaltungsvorschriften. Angesichts der Vielzahl der Stoffe und der Unkenntnis über Wirkungspfade und Akkumulationsrisiken kann das Chemikaliengesetz nur eingeschränkt diesen Gefahren begegnen. Außerhalb des Chemikaliengesetzes bestehen noch einzelne Kodifikationen, wie zum Beispiel das Arzneimittelgesetz oder das Pflanzenschutzgesetz, die für bestimmte Stoffe i.S.d. Gefahrstoffrechts Sonderregeln enthalten und diesem deshalb vorgehen.

Das Fachgebiet Gefahrstoffrecht ist in seiner Entstehung eng mit der europäischen Rechtspolitik verknüpft, denn das derzeitige deutsche Gefahrstoffrecht setzt in Teilen eigentlich nur europäisches Recht um. Wichtige Impulse für das Gefahrstoffrecht haben ihren Ursprung im europäischen Recht, das allerdings starke Auswirkungen auf die bundesdeutsche Chemieindustrie haben wird. Die neue europäische „REACH“-Verordnung⁸¹² ist nun europä-

810 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) v. 20.06.2002, BGBl. I, S. 2091 ff.

811 Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV) v. 15.11.1999, BGBl. I, S. 2233.

812 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABIEU Nr. L 396/1. Gesetz zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr.

weit eingeführt worden und steht für ein neues und einheitliches europäisches Chemikalienrecht, das allerdings sehr bürokratisch geraten ist und deshalb kleine und mittlere Unternehmen weiter in ihrer Wettbewerbsposition treffen wird. Die Umsetzung des europäischen Chemikalienrechts in den europäischen Mitgliedstaaten erfolgt in mehreren Schritten.

Die umfangreiche „REACH“-Verordnung⁸¹³ ist als europäische Verordnung direkt wirksam und trat am 1. Juni 2007 in der ersten Stufe in Kraft. Da die Verordnung sehr umfangreich ist (über 800 Seiten!), ist ein stufenweises Wirksamwerden vorgesehen.

Ein weiterer Anstoß zur Weiterentwicklung des Chemikalienrechts aus neuerer Zeit ist die Biozid-Richtlinie der Gemeinschaft aus dem Jahre 1998⁸¹⁴, die 2002 in das deutsche Chemikaliengesetz integriert wurde. Die zentralen Anstöße zur Weiterentwicklung des Gefahrstoffrechts haben also stets ihren Ursprung im europäischen Recht.

Aus dem Völkerrecht stammen keine vergleichbaren Regelungen, zu verschieden sind hier die internationalen Interessen. Hervorzuheben ist jedoch die POP-Konvention aus dem Jahre 2001⁸¹⁵, die sich international für die staatliche Beschränkung von wenigen gefährlichen Stoffen einsetzt. Auch die europäische Union ist diesem völkerrechtlichen Abkommen beigetreten. In Kraft getreten ist die POP Konvention erst im Jahre 2004, als sie von fünfzig Staaten ratifiziert worden war. Allerdings wird die REACH-VO mit ihren weitreichenden Pflichten für Hersteller und Importeure von Stoffen mittelbar weltweite Auswirkungen für das Stoff- und damit auch das Produktregime haben.

1907/2006 (Reach-Anpassungsgesetz) v. 20.05.2008, BGBl. I, S. 922 ff. REACH steht dabei für Registrierung, Evaluierung und Autorisierung von Chemikalien, bzw. Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals.

813 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABIEU Nr. L 396/1.

814 Richtlinie 98//8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das In-Verkehr-Bringen von Biozid-Produkten vom 16.02.1998, ABIEG Nr. L 123, S. 1 ff., vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2007, S. 153 f.

815 Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe aus dem Jahre 2001, BGBl. 2002 II, S. 803. Die POP-Konvention (Persistant organic pollutants=POPs) befasst sich mit wenigen („Das dreckige Dutzend“) langlebigen Schadstoffen, wie DDT oder Dioxin.

16.2 Chemikaliengesetz

16.2.1 Regelungssystematik des Chemikaliengesetzes

Rechtsgrundlage des Gefahrstoffrechts ist in erster Linie das Chemikaliengesetz⁸¹⁶, ein Bundesgesetz, das in Umsetzung von EG-Vorschriften bereits 1980 verabschiedet wurde. Im Jahre 2008 wurde das Chemikaliengesetz, das die Leitkodifikation für das Gefahrstoffrecht darstellt, neu bekannt gemacht. Der Einfluss des europäischen Rechts ist dabei beträchtlich, da das Chemikalienrecht wesentlich auf der Umsetzung europäischen Rechts beruht.

Dem europäischen Ursprung folgend konzentriert sich das Gesetz auf bestimmte Verfahren, die den Zweck des Gesetzes sicher stellen sollen. Es geht also in erster Linie nicht um Verbote oder Genehmigungen, sondern um Kontrolle durch Verfahren und Information. Angesichts der Vielzahl von Stoffen, die in der Industrie erzeugt oder geschaffen werden, scheint dies der einzig gangbare Weg zu sein.

Der Gesetzeszweck ist in § 1 ChemG festgelegt; über den Schutz der Umwelt hinaus ist auch der Arbeits- und Gesundheitsschutz ein Ziel des Gesetzes. Diese Ziele werden in erster Linie durch Informationsgewinnung und ein System von Vorsichtsmaßnahmen erreicht. Das Chemikaliengesetz hat daher drei zentrale Bereiche: Umweltschutz, Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus den §§ 2, 3 ChemG für alle Stoffe, obwohl es eine Reihe von Ausnahmebestimmungen gibt, die auf gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen beruhen. Das Chemikaliengesetz findet stets dann Anwendung, wenn keine speziellere Vorschrift eingreift. In diesem Zusammenhang ist besonders § 2 ChemG bedeutsam, da dort Stoffe auch anderen Rechtsgebieten zugeordnet werden (z. B. Medikamente zum Arzneimittelrecht). Der Blick in § 2 ChemG zeigt, dass speziellere Gesetze vorgehen.

Das deutsche Recht setzt gemäß seiner Regulationsintention am Ursprung, bei den Ausgangsstoffen, an. Ähnlich wie der Abfallbegriff im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht ist im Gefahrstoffrecht der Stoffbegriff entscheidend⁸¹⁷. Was wiederum ein Stoff i.S.d. Chemikaliengesetzes ist, ergibt sich aus den §§ 3, 3a, 3b ChemG. Stoffe sind danach chemische Elemente und

816 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) v. 20.06.2002, BGBl. I, 2091 ff. in der Fassung der Bekanntmachung v. 02.07.2008, BGBl. I, S. 1146.

817 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2010, S. 191 f.

ihre Verbindungen. Zubereitungen dagegen sind Gemenge, Gemische und Lösungen aus Stoffen. Die Zubereitungen fallen daher auch unter den Stoffbegriff. Der Stoffbegriff ist in § 3 Nr. 1 ChemG definiert.

Im Gegensatz zum alten System von alten und neuen Stoffen gibt die europäische REACH-VO nun ein erheblich erweitertes Stoffregime für Europa vor, das durch das Chemikaliengesetz umgesetzt wird. Zentral ist dabei der Gedanke, dass nur noch chemische Stoffe auf den Markt gebracht werden dürfen, die vorher registriert wurden. Die Maßnahmen des Gesetzes richten sich nun insbesondere an die Hersteller oder sog. Einführer von Stoffen. Das Inverkehrbringen und das Verwenden unterliegen dem Chemikalienrecht (§ 3 ChemG).

Eine weitere Besonderheit von REACH ist die umfassende Registrierung chemischer Stoffe. Eine neue europäische Registrierungsagentur in Helsinki, Finnland, übernimmt diese Aufgabe und stellt diese Informationen auch wieder zur Verfügung⁸¹⁸.

16.2.2 Instrumente des Chemikalienrechts

Das Instrumentarium des Chemikalienrechts ist überschaubar und lässt sich auf verschiedene Gruppen reduzieren. Im Vordergrund steht dabei der präventive Ansatz des Chemikaliengesetzes. Es soll also im Vorfeld durch Information und Verfahren gewährleistet sein, dass Stoffe zutreffend eingeordnet und eingeschätzt werden. Hier ist in Zukunft durch das „REACH“ Projekt der europäischen Gemeinschaft eine Änderung zu erwarten, denn der Anteil der anmeldepflichtigen Stoffe soll sich erhöhen. Bis zum 1. Dezember 2010 werden zum Beispiel Stoffe noch gemäß dem Chemikaliengesetz eingestuft, gekennzeichnet und verpackt. Abgesehen von den Biozid-Produkten stellt sich das Instrumentarium des Chemikaliengesetzes zur Zeit wie folgt dar:

- Verbote und Beschränkungen nach § 17 ChemG. Diese Verbote und Gebote zu Vertrieb und Herstellung können durch Rechtsverordnung (VO) gemäß § 17 ChemG erfolgen, Bspe.: ChemikalienverbotsVO, GefahrstoffVO.
- Pflicht zur Einstufung, Verpackung und Kennzeichnung nach den §§ 13 ff. ChemG.
- Mitteilungspflichten nach §§ 16 d ff. ChemG.
- Gute Laborpraxis (GLP), §§ 19a ff. ChemG.

818 Europäische Chemikalienagentur ECHA; http://echa.europa.eu/home_de.asp

Die Verbote nach der ChemikalienverbotsVO sind nicht so ganz absolut zu verstehen, wie es zunächst den Anschein hat. Es gibt nur relativ wenige verbotene Stoffe, angesichts der vorhandenen Stoffmengen ein überraschender Befund. Mit einer Ausnahmegenehmigung kann zum Beispiel auch der Umgang mit DDT erlaubt sein. Die Verbote sind daher nicht als völlige Verbote zu verstehen.

Das alte Anmeldeverfahren des ChemG ist nun gestrichen und wird durch ein einheitliches Registrierungs-, Bewertungs- und Zulassungssystem nach der REACH-VO ersetzt, das für die sog. alten und neuen Stoffe gilt. Diese Unterscheidung hat damit auch an Bedeutung verloren. Dieses neue Anmeldeverfahren nach der REACH-VO erfolgt gegenüber der Europäischen Agentur für chemische Stoffe (ECHA). Hier entfaltet das neue Rechtsregime des europäischen Rechts seine Wirkung, denn registrierungspflichtig sind nun Hersteller und Einführer. Damit verändert sich der Charakter des Gefahrstoffrechts erheblich, denn nun werden die Verantwortlichkeit und der Informationsrahmen für Chemikalien deutlich erweitert.

16.3 Biozide

Biozide unterliegen im Chemikaliengesetz eigenen Regelungen, da sie in Form von Desinfektionsmitteln oder anderen Giften in besonderem Maße die Gesundheit von Menschen und die Umwelt gefährden. In der Vergangenheit hat es gerade in Deutschland durch die Prozesse um die Folgen des Einsatzes von Holzschutzmitteln ein hohes Maß an Aufmerksamkeit für diese Stoffgruppe gegeben.

Die Biozidrichtlinie der europäischen Gemeinschaft aus dem Jahre 1998⁸¹⁹ war für das Chemikalienrecht eine beträchtliche Neuerung und brachte erstmals einen gewissen Systembruch mit sich. Durch die Biozid-Richtlinie der Union wurde ein Zulassungsverfahren eingeführt, das im Gegensatz zum damals bekannten Anmeldeverfahren erheblich mehr Aufwand erforderte. Umweltrechtlich besteht hier ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für zulassungsbedürftige Biozid-Produkte (§§ 12 a ChemG).

Nach § 12 a ChemG dürfen Biozid-Produkte im Geltungsbereich des Chemikaliengesetzes nur in den Verkehr gebracht und verwendet werden, wenn sie von einer Zulassungsstelle ausdrücklich zugelassen worden sind. Die euro-

819 Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über das In-Verkehr-Bringen von Biozid-Produkten vom 16.02.1998, ABIEG Nr. L 123, S. 1 ff., vgl. Reh binder Stoffrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2007, S. 825 ff.

päische Biozid-Richtlinie ist bereits in das deutsche Chemikaliengesetz integriert. Die Biozid-Zulassung hat damit schon das prozedurale Zulassungsregime der REACH-VO vorweg genommen, aber das REACH-Zulassungsverfahren gilt nicht für Biozide. Die Zulassung von Biozid-Produkten erfolgt in Deutschland immer noch nach den Vorschriften des Chemikaliengesetzes, die auf die alte europäische Biozid-Richtlinie zurückgehen.

16.4 REACH⁸²⁰

Obwohl die REACH-VO bereits im Jahre 2007 in Kraft getreten ist, läuft der Übergangsprozess noch weiter. Das stufenweise Inkrafttreten führt zu einem beständigen Umbruch im Recht der Gefahrstoffe. Im Jahre 2010 soll dieser Prozess aber im Wesentlichen abgeschlossen sein. Die Union hat damit wie in anderen Handlungsfeldern des Umweltrechts im Gefahrstoffrecht eine umfassende Kodifikation vorgelegt, die in Zukunft in den Mitgliedstaaten das Stoffrecht prägen und vereinheitlichen wird. Die REACH-VO soll im Hinblick auf den gemeinsamen Binnenmarkt ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und die Umwelt sicherstellen (Art. 1 REACH-VO). Das Regime des Stoffrechts wird damit über Europa hinaus erheblich ausgedehnt, denn die REACH-VO verlagert dieses Stoffrechtsregime bereits auf den Zeitpunkt der Herstellung. Im Gegensatz zum alten rudimentären Chemikalierecht erfolgt nun eine erhebliche Ausdehnung der Verantwortlichkeiten durch das Gefahrstoffrecht.

Hersteller und Importeure müssen in Zukunft umfangreiche Registrierungs-pflichten erfüllen. Hinzu kommt, dass das REACH-System auf dem Grundsatz der Eigenverantwortung beruht. Hersteller und Importeure werden in Zukunft für die Sicherheit der Stoffe verantwortlich gemacht werden können. Verständlicherweise war deshalb der Widerstand erheblich und erforderte einen jahrelangen Entwicklungsprozess, um das REACH-System zu verwirklichen.

Eine wesentliche Neuerung ist die umfassende Berücksichtigung der gesamten Wertschöpfungskette. Hier besteht noch weitgehende Unkenntnis

820 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABLEU Nr. L 396/1

über die Wirkungen vieler Stoffe, die in der Produktion Verwendung finden. In Zukunft müssen Hersteller und Importeure Stoffe, die sie in Mengen ab 1 Tonne im Jahr herstellen oder importieren, bei einer Agentur registrieren lassen. Für alle registrierungspflichtigen Stoffe ab einer bestimmten Menge ist dann eine Überprüfung durchzuführen. Die Verantwortung für die Sicherheit wird in Zukunft den Herstellern und den Importeuren zugewiesen⁸²¹.

821 Vgl. Falke, Neuregelung des Chemkalienrechts, in: ZUR 2007, S. 163 ff.

17 Energieumweltrecht

17.1 Einführung in das Energieumweltrecht

Der Klimaschutz ist eines der beherrschenden Themen des neuen Jahrtausends geworden. Durch die Emissionen von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen wird die Erwärmung der Erdatmosphäre stark voran getrieben⁸²². Die Umwandlung fossiler Energieträger für die Energieerzeugung hat sich so untrennbar mit der Klimaschutzproblematik verbunden, denn die höchsten mengenmäßigen Belastungen für die Atmosphäre stammen aus der Energieerzeugung⁸²³. Die Internationale Energieagentur (IEA) rechnet in ihrem *World Energie Outlook 2006* weiterhin mit einer Zunahme des globalen Primärenergiebedarfs bis 2030 um mehr als 50% gegenüber 2004⁸²⁴. In Deutschland werden deshalb unter Hinweis auf Stromlücken und Gefahren für die Versorgungssicherheit weitere Kohlekraftwerke errichtet⁸²⁵. Diese Brückentechnologie wird also weiterhin in Gebrauch bleiben, belastet aber durch ihre Emissionen die Klimabilanz. Die Energiepolitik wird sich in den nächsten Jahren zwangsläufig weiter in dem Zieldreieck von Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit bewegen.

Um vereinbarte Emissionsziele aus dem EU-Emissionshandel zu erreichen, müssen in Zukunft in erheblichem Umfang klassische Energieträger durch erneuerbare Energien substituiert werden oder die Emissionen bestehender Kraftwerke reduziert werden. Allein für die Bundesrepublik werden die Steigerungsziele für den Anteil erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch stetig erhöht. Aber der nationale Energiebedarf wird nicht ohne die Verbrennung fossiler Rohstoffe zu bewältigen sein, denn die Verstromung von Kohle ist eines der kostengünstigsten Verfahren, daher liegt der Anteil der Kohleverstromung bei ca. 50 %⁸²⁶. Verfahren zur Speicherung von CO₂ durch Carbon Capture and Storage (CCS) stehen noch am Anfang der Entwick-

822 Vgl. IPCC, 4. Sachstandsbericht des IPCC. Klimaänderung 2007: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2007.

823 Vgl. Ewer, Energierechtliche Regelungen als Instrumente des Umweltschutzes, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 400.

824 Vgl. Fischer Weltalmanach 2008, S. 713.

825 Vgl. BMU (Hrsg.), Neues Denken – Neue Energie. Roadmap Energiepolitik 2020, 2009, S. 7.

826 Vgl. Bundeswirtschaftsministerium (Hrsg.), Energiestatistik, Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung, www.bmwi.de.

lung⁸²⁷. Der Gesetzentwurf zum unterirdischen Speichern des aus den Rauchgasen von Kohlekraftwerken abgetrennten und verflüssigten Kohlendioxids (CCS-Technik) ist im Juni 2009 vorerst gescheitert.

Die Kernenergie, die zur Zeit noch einen erheblichen Beitrag zur Stromerzeugung leistet, wird an Bedeutung für das Energiewirtschaftsrecht verlieren, da die Novelle des Atomgesetzes vom 25.07.2002⁸²⁸ nach einer Vereinbarung der Bundesregierung und der Energieversorgungsunternehmen den Förderzweck im Atomgesetz gestrichen hat und durch den Beendigungszweck ersetzt hat⁸²⁹. So soll bis zum Jahre 2020 der Ausstieg aus der Kernenergieerzeugung erfolgen, der Anteil der Energieerzeugung durch Kernkraft beträgt allerdings in Deutschland fast $\frac{1}{4}$ der Stromerzeugung. Aktuell beherrscht die Diskussion um eine Laufzeitverlängerung die Debatte.

| Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Jahr: | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
| Steinkohle | 21,8 | 21,4 | 22,1 | 24,5 |
| Braunkohle | 28,0 | 26,9 | 25,7 | 27,0 |
| Übr. feste Brennstoffe | 1,5 | 2,2 | 2,2 | 2,4 |
| Heizöl | 1,5 | 1,7 | 1,4 | 1,4 |
| Gase | 9,8 | 11,2 | 12,0 | 12,6 |
| Wasserkraft/Windkraft | 3,7 | 3,8 | 4,0 | 4,2 |
| Kernenergie | 33,8 | 32,8 | 32,7 | 27,9 |

Abb. 36: Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung in Deutschland in Prozent. Quelle: Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, www.bmwi.de: Energiedaten Tab. 23, letzt. Änd. 08.10.2008.

Es wird deutlich, dass das Energiewirtschaftsrecht sich von einem wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Regelungsfeld zu einem umweltrechtlichen

827 Vgl. Kohls/Kahle, Klimafreundliche Kohlekraft dank CCS?, in: ZUR 2009, S. 122, Wolf, CCS, Anlagenehmigungsrecht und Emissionshandel, in: ZUR 2009, S. 571 ff.

828 Gesetz zur geordneten Beendigung der Kernenergienutzung zur gewerblichen Erzeugung von Elektrizität v. 22.04.2002, BGBl. I, S. 1351 (Art. 1: Änd. des AtG).

829 Vgl. Walter/Leible/Lippert (Hrsg.), Die Sicherung der Energieversorgung auf globalisierten Märkten, 2007, S. 21 ff.

Rechtsgebiet entwickelt⁸³⁰. Im Energiewirtschaftsrecht wird inzwischen ein abgrenzbares, neues Rechtsgebiet, das Umweltenergierecht, verortet⁸³¹. Stichworte wie Klimaschutz, Emissionen, Risiken der Energieerzeugung und Ressourcenverbrauch positionieren dieses Rechtsgebiet neu. Vorschriften wie das Erneuerbare Energiengesetz (EEG), das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) oder die BiomassenVO zeigen die Neuausrichtung in der Energieversorgung. Eine nachhaltige Ausrichtung der Energieversorgung steht damit verstärkt im Blick des Gesetzgebers. Allerdings bleibt nach wie vor das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) das Leitgesetz im Bereich der Energieversorgung. Aber auch hier zeigt das Umweltrecht als Querschnittsrecht, dass zunehmend umweltspezifische Belange eingefügt werden müssen. Nach § 1 I EnWG muss eine umweltverträgliche Energieversorgung gesichert werden⁸³². Das Gesetzesziel „Umweltverträglichkeit“ nach § 3 Nr. 33 EnWG bezieht sich auf verschiedene Aspekte der Energiewirtschaft und nicht bloß auf die Energieerzeugung. Hier ist in Zukunft ein weiterer Ausbau dieses Gesetzeszwecks zu erwarten, der sich verstärkt mit dezentraler Erzeugung, Versorgung oder mit Informationsaspekten auseinandersetzt.

Das Scheitern des geplanten Energieeffizienzgesetzes im März 2009⁸³³ in der 16. Legislaturperiode der Bundesregierung in einem Konflikt von Wirtschafts- und Umweltministerium macht aber die Konfliktlinien in Zeiten der Wirtschaftskrise der Jahre 2008/2009 deutlich sichtbar. Neben diesen klassischen Polen konfligiert das Recht der Energieversorgung aber noch mit weiteren Umweltbelangen, wie dem Schutz des Landschaftsbildes zum Beispiel.

Die stärksten Impulse hat das deutsche Energiewirtschaftsrecht aber dem europäischen und dem internationalen Recht zu verdanken, das den klassischen Versorgungsaspekt auf dem heimischen Markt inzwischen zugunsten einer nachhaltigen und wettbewerbsorientierten Ausrichtung der Energieversorgung verdrängt hat.

830 Vgl. Ewer, Energierechtliche Regelungen als Instrumente des Umweltschutzes, in: Koch, Umweltrecht, 2007, S. 399 ff., Rodi, Grundstrukturen des Energieumweltschutzes, in: EurUP 2005, S. 165 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 404 ff. (Energieumweltschutz).

831 Vgl. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 81, Rodi, Grundstrukturen des Energieumweltschutzes, in: EurUP 2005, S. 165.

832 Vgl. Sösemann, Umweltverträgliche Energienetze, 2009.

833 Das Energieeffizienzgesetz scheiterte im April 2009 am Dissens zwischen dem Wirtschafts- und dem Umweltministerium mit der Folge, dass damit ein Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission ausgelöst wurde, denn die entsprechende Richtlinie hätte schon im Mai 2008 umgesetzt werden müssen.

17.2 Internationale und europäische Einbindung des Energiewirtschaftsrechts

17.2.1 Internationales Energiewirtschaftsrecht

Das umweltrelevante Energierecht verfügt über zahlreiche Rechtsquellen; mittlerweile treten völkerrechtliche und europarechtliche Vorgaben in den Vordergrund. Zum internationalen Energie- und Klimaschutzrecht sind auf völkerrechtlicher Ebene wichtige Abkommen, wie die Klimarahmenkonvention (KRK) und das Kyoto Protokoll zu zählen⁸³⁴. Der Energiechartavertrag (ECT) und das damit verbundene Protokoll zur Energieeffizienz (PEEREA) aus dem Jahre 1994⁸³⁵ verpflichten die Mitgliedstaaten zu verbesserten Energietransfers und sollen die Effizienzsteigerung in den nationalen Energiemärkten steigern. International dominiert aber inzwischen das völkerrechtlich verpflichtende Protokoll von Kyoto, das die internationale Staatengemeinschaft zu intensiven Bemühungen um Klimaschutz verpflichtet. Das internationale Atomrecht als eigener Regelungsschwerpunkt soll an dieser Stelle nicht behandelt werden.

17.2.2 Europäisches Energiewirtschaftsrecht

Deutlich anders sieht es auf der europäischen Ebene aus. Zwar hielt das europäische Primärrecht keine ausdrücklichen Regeln für das Energieumweltrecht vor, abgesehen von Art. 3 I lit. u EGV a.Fass. vor, trotzdem hat das europäische Energierecht tiefgreifende Strukturveränderungen im nationalen Energiemarkt hervorgerufen. Einerseits hat die wirtschaftspolitisch intendierte Öffnung für den Energiemarkt mit dem Ziel der Verwirklichung eines wettbewerbsorientierten Energiebinnenmarkts das nationale Energierecht neu aufgestellt, zum anderen hat die europäische Klimaschutzpolitik zur Minderung des CO₂-Ausstoßes den Energiemarkt in wenigen Jahren vollständig umgestaltet und Umweltschutzansätze in das europäische Energierecht integriert. Die europäische Rechtsprechung hat inzwischen auf der Grundlage verschiedener Kompetenzen einen Komplex europäischer Energiepolitik entwickelt⁸³⁶.

834 Vgl. das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, New York v. 21.3.1994, BGBl. 1993 II S. 1783. Protokoll (Kyoto), BGBl. 2002 II S. 966.

835 1994 wurde der Vertrag in Lissabon mit dem Energieeffizienz-Protokoll unterzeichnet. Die Europäische Union ist ebenfalls Mitglied in der Energiechartakonferenz, vgl. ABIEG Nr. L 380/3.

836 Vgl. Nettesheim, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, in: JZ 2010, S. 19 f.

Der Vertrag von Lissabon hat nun einen eigenen Titel XXI Energie (Art. 194 AEUV) für die Begründung einer europäischen Energiepolitik in das europäische Primärrecht eingefügt⁸³⁷. Art. 194 AEUV gibt der Union eine umfassende eigene Rechtsetzungskompetenz für eine europäische Energiepolitik, die alle Ebenen des Energierechts umfasst. Ziel ist dabei eine sichere, nachhaltige und wettbewerbsorientierte Energiepolitik, die in den Mitgliedstaaten weiterhin die Energiemärkte bestimmen wird. Energiepolitische Souveränitätsklauseln bilden die Kompensation für das neu aufgestellte europäische Energierecht.

Aus dem europäischen Sekundärrecht sind folgende Richtlinien zur Liberalisierung des Energiemarkts von besonderer Bedeutung. Die Elektrobinnenmarktrichtlinie von 1996⁸³⁸ und die Erdgasbinnenmarktrichtlinie aus dem Jahre 1998⁸³⁹ öffneten den Binnenmarkt in der Union für den freien Strom- und Gashandel und brachten damit für den deutschen Energiemarkt erheblichen Änderungsbedarf. An der Umsetzung der Ziele dieser Richtlinien hin zu einem regulierten Wettbewerb hält die Union fest, aber dafür sind noch erhebliche Veränderungen im Recht der Mitgliedstaaten notwendig. Beide Richtlinien sind inzwischen ersetzt und modernisiert worden.

Die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen⁸⁴⁰ stellt für die Zukunft das Kernstück der europäischen Politik zum Recht der erneuerbaren Energien dar. Danach soll bis zum Jahr 2020 der Anteil der erneuerbaren Energien in

837 Vgl. Kahl, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, in: EuR 2009, S. 601 ff., Nettesheim, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, in: JZ 2010, S. 19 ff.

838 Elektrizitätsbinnenmarktrichtlinie: Richtlinie 96/92/EG des Europäischen Parlaments und des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt vom 19. 12.1996, ABIEG L 27, S. 20. RL v. 19.12.1996, RL 98/30/EG. Sie wurde ersetzt durch die Richtlinie 2003/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 96/92/EG, ABIEG L 176, S. 37.

839 Erdgasbinnenmarktrichtlinie: Richtlinie 98/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juni 1998 betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt, ABIEG L 204, RL v. 22.6.1998. Die Erdgasbinnenmarktrichtlinie stellte nach der Preistransparenzrichtlinie und der Richtlinie über den Transit von Erdgas über große Netze den 2. Schritt zum Erdgasbinnenmarkt dar. Die Richtlinie 2003/55/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2003 über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 98/30/EG, ABl. Nr. L 176, S. 57 ersetzte dann die Erdgasbinnenmarktrichtlinie aus dem Jahre 1998.

840 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 23.04.2009, ABIEU Nr. L 140, S. 16 ff., vgl. Ringel, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, in: NVwZ 2009, S. 807 ff.

Europa auf 20 % gesteigert werden⁸⁴¹. Für den deutschen Gesetzgeber besteht so in Zukunft erheblicher Umsetzungsbedarf für das Energieumweltrecht.

In dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schreibt Art. 194 im Titel XXI nun unter Berücksichtigung der Notwendigkeit der Erhaltung und Verbesserung der Umwelt die Förderung der Energieeffizienz, die Energieeinsparung und die Entwicklung neuer und erneuerbarer Energien als Ziel der Energiepolitik der Union fest.

Der Vertrag von Lissabon hat das europäische Primärrecht um eine Klimaschutzbestimmung⁸⁴² erweitert, die das Energierecht flankiert.

17.2.3 Deutsches Recht

Das Energiewirtschaftsrecht ist in Deutschland in den letzten Jahren grundlegend geändert worden. Wie in anderen Bereichen des Wirtschafts- und Umweltrechts hat hier das Recht der Gemeinschaft erhebliche Strukturveränderungen herbeigeführt. Zur Schaffung wettbewerbsorientierter Märkte wurde durch das Europarecht die Entflechtung ehemals staatlicher Monopole in der Energieversorgung Deutschlands erzwungen, die historisch im Zuge der klassischen Daseinsvorsorge entstanden sind. Das Leitgesetz ist hier das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)⁸⁴³ von 2005, das aufgrund der weit gefassten Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 I Nr. 11 GG verabschiedet wurde⁸⁴⁴. Das Recht der Energiewirtschaft hat hier eine lange Tradition, mit der erst durch die Fassung des Gesetzes von 2005 gebrochen wurde. Mit der sog. 2. Novelle von 2005 setzte die Bundesregierung das europäische Recht für die leitungsgebundene Energieversorgung in nationales Recht um.

841 Vgl. Ringel/Bitsch, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, in: NVwZ 2009, S. 807 ff.

842 Vgl. Art. 191 (ex 174) AEUV:

(...)

Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme und insbesondere zur Bekämpfung des Klimawandels.

Dazu: Pache/Rösch, Der Vertrag von Lissabon, in: NVwZ 2008, S. 473 ff.

843 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7.7.2005, BGBl. I 2005, S. 1970, zul. geänd. durch Art. 2 des Gesetzes vom 25.10.2008, BGBl. I S. 2101, vgl. dazu Koenig/Kühling/Rasbach, Energierecht, 2008.

844 Zur Frage der Kompetenzen in einem erweiterten Energieumweltrecht, vgl. Milkau, Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, in: ZUR 2008, S. 561 ff.

Neben dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) treten zunehmend Vorschriften zu erneuerbaren Energien und zur effizienteren Energienutzung hinzu, um eine nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten⁸⁴⁵. Das Recht der erneuerbaren Energien wird durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz aus dem Jahre 2009⁸⁴⁶ und das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz 2009⁸⁴⁷ geprägt. Eine effizientere Energienutzung soll durch das Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung⁸⁴⁸ und das Energieeinspargesetz⁸⁴⁹ mit der Energieeinsparverordnung erreicht werden.

In der 16. Legislaturperiode (2009) kam es nicht mehr zur Verabschiedung des geplanten Energieeffizienzgesetzes⁸⁵⁰.

17.3 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)

17.3.1 Ziele des EnWG

Die leitungsgebundene Energieversorgung soll in Deutschland durch das Energiewirtschaftsgesetz sichergestellt werden. Die Neufassung des Gesetzes aus dem Jahre 2005 mit gut 100 Paragraphen vollzieht dabei einen Spagat in § 1 EnWG zwischen dem Anspruch auf eine umweltverträgliche und effiziente Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas und auf der anderen Seite der Sicherung eines langfristigen angelegten und zuverlässigen Betriebs von Energieversorgungsnetzen. Der Strom- und Gasmarkt ist nun für alle Anbieter geöffnet, trotz dieser gesetzlichen Grundkonzeption bestehen noch erhebliche Hindernisse bei der Aufhebung der alten monopolistischen Strukturen des Energiemarktes. Der Wettbewerb von Anbietern auf dem Strom- und Gasmarkt wird aber durch das Gesetz gewährleistet und durch die neue Rolle des Gewährleistungsstaates soll für die Kunden eine sichere und umweltverträgliche Versorgung entstehen.

845 Vgl. Milkau, Bundeskompetenzen für ein Umweltenergierecht – dargestellt am Beispiel des Erneuerbare-Energien-Wärmegesetzes, in: ZUR 2008, S. 561 ff.

846 Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) wurde als Art. 1 des Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften vom 25.10.2008, BGBl. I, S. 2074 verabschiedet.

847 Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz-EEWärmeG) vom 7.8.2008, BGBl. I, S. 1658.

848 Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vom 25.10. 2008, BGBl. I, S. 2101.

849 Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinspargesetz-EnEG) vom 1.9.2005, BGBl. I, S. 2685.

850 Vgl. Kachel, Das Energieeffizienzgesetz – Scheitern als Chance, in: ZUR 2009, S. 281 f.

In § 1 EnWG, der Zweckbestimmung des Gesetzes, ist gleich im ersten Absatz die Verpflichtung zur umweltverträglichen leitungsgebundenen Versorgung der Allgemeinheit mit Elektrizität und Gas enthalten. Die Umweltverträglichkeit der Versorgung wird in § 3 Nr. 33 EnWG, dem Paragraphen über Begriffsbestimmungen, weiter umschrieben.

Danach bedeutet Umweltverträglichkeit, dass die Energieversorgung den Erfordernissen eines nachhaltigen, insbesondere rationellen und sparsamen Umgangs mit Energie genügt, eine schonende und dauerhafte Nutzung von Ressourcen gewährleistet ist und die Umwelt möglichst wenig belastet wird; der Nutzung von Kraft-Wärme-Kopplung und erneuerbaren Energien kommt dabei besondere Bedeutung zu.

Der Umweltschutz ist so im Energiewirtschaftsrecht (EnWG) ein gleichrangiges Ziel neben der Versorgungssicherheit und der Preisgerechtigkeit⁸⁵¹ geworden. Ersichtlich schiebt die Legaldefinition des § 3 Nr. 33 EnWG die Nachhaltigkeit als Ziel in das deutsche Energierecht und betont die umweltrechtlichen Aspekte, so dass sich hier die Verlagerung des Energierechts vom Wirtschaftsverwaltungsrecht hin zum Umweltrecht erkennen lässt. Der Einsatz von erneuerbaren Energien ist dabei geboten, und Regelungen über Kraft-Wärme-Kopplung oder erneuerbare Energien gehören nun ebenfalls zum Energiewirtschaftsrecht.

17.3.2 *Instrumente des EnWG*

Das Gesetz selbst sieht verschiedene Instrumente zur Verwirklichung der Ziele vor. Im Vordergrund steht dabei die Neuausrichtung des Energierechts auf konkurrenzfähige Strukturen.

Nach § 4 EnWG ist nach bekanntem Muster der Betrieb eines Energieversorgungsnetzes zu genehmigen. Dagegen ist für die Belieferung mit Energie nur die Anzeigepflicht nach § 5 EnWG vorgesehen. Hier greift also der Gesetzgeber auf die klassischen direkten Kontrollinstrumente des Wirtschaftsverwaltungsrechts zurück.

Die Regulierung des Netzbetriebs durch eine Bundesbehörde bildet ein weiteres organisatorisches Element im EnWG. Die Bundesnetzagentur und die Landesregulierungsbehörden sind für die Regulierung der Elektrizitäts- und Gasversorgungsnetze zuständig (§ 54 EnWG)⁸⁵².

851 Vgl. Ewer, Energierechtliche Regelungen als Instrumente des Umweltschutzes, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 399 ff. (S. 426).

852 Vgl. Koenig/Kühling/Rasbach, Energierecht, 2008.

Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen ist eine selbstständige Bundesoberbehörde, die seit 2005 die Aufgabe hat, in den Netzen durch Überwachung, Liberalisierung und Deregulierung die Versorgung in Deutschland sicher zu stellen und die Ziele des EnWG zu verwirklichen⁸⁵³. Die Betreiber von Energieversorgungsnetzen werden durch die Bundesnetzagentur und die Landesregulierungsbehörden überwacht.

Die Sicherstellung der Versorgung von Abnehmern soll durch zwangsweise abzuschließende Vertragspflichten (Kontrahierungszwänge) erreicht werden. Den Kunden der Netzbetreiber soll so Versorgungssicherheit durch die Anbieter gewährt werden. Die Bundesnetzagentur überwacht auch die Netzentgelte für die Durchleitung und kontrolliert den Zugang zu Energieversorgungsnetzen für Lieferanten und Verbraucher.

17.4 Erneuerbare-Energien-Gesetz

Der Einsatz erneuerbarer Energien stellt ein Hauptinstrument der Energiepolitik zur Durchsetzung des Klimaschutzes in der Gemeinschaft dar⁸⁵⁴. Der Anteil erneuerbarer Energien soll nach dem Willen der Union schrittweise erweitert werden, um den Klimaschutz und die Unabhängigkeit von fossilen Energieträgern zu fördern. Seit langem stellt der Einsatz erneuerbarer oder regenerativer Energien ein Wunschziel dar, um die Abhängigkeit von umweltbelastenden fossilen Energieträgern zu lockern. Heute liegt der Anteil erneuerbarer Energien in Deutschland bei ca. 7 % am Energiemarkt. Der Kreis der erneuerbaren Energien ist dabei durchaus weit zu ziehen. Die leichte Verfügbarkeit fossiler Energiequellen hat aber den Einsatz dieser Energieträger in der Vergangenheit gebremst. Die Umweltauswirkungen herkömmlicher Energieerzeugung haben in den letzten Jahrzehnten zu einem Umdenken in der Politik geführt und den Staat zur Förderung regenerativer Energien bewegt. Die Katastrophe von Tschernobyl in der Kernenergie und die wirtschaftliche Abhängigkeit von Lieferzusagen bis in die letzte Zeit haben die Notwendigkeit eines Umdenkens in der Energiepolitik vor Augen geführt.

853 Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, v. 07.07.2005, BGBl. I, S. 1970.

854 Vgl. Reshöft, Erneuerbare-Energien-Gesetz, 2009, Ringel/Bitsch, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, in: NVwZ 2009, S. 807 ff., Salje, EEG, 2009.

Kernstück des Rechtsrahmens für den Einsatz erneuerbarer Energien ist in Deutschland das Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG) vom Juli 2004⁸⁵⁵, das die alte europäische Richtlinie zur Stromeinspeisung umsetzte⁸⁵⁶. Im Juni 2009 trat dann die Neufassung der europäischen Richtlinie⁸⁵⁷ an, die Nutzung der Energie aus erneuerbaren Quellen zu regeln. Für die Zukunft ergibt sich daraus für die Mitgliedstaaten weiterer Änderungsbedarf, aber in Deutschland ist seit Januar 2009 erstmalig die Neufassung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes in Kraft⁸⁵⁸. Die Novellierung hatte das Ziel, den Anteil erneuerbarer Energien an der Energieerzeugung noch weiter zu erhöhen, ohne die Grundstrukturen des alten Gesetzes zu verändern. Bis zum Jahre 2010 soll nach § 1 II EEG (2004) der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung zum Beispiel auf mindestens 12,5 % erhöht werden. Das EEG 2009 zielt bis zum Jahre 2020 auf einen Anteil von mindestens 30 %. Die angestrebte nachhaltige Entwicklung des Energiemarktes verknüpft das Energieumweltrecht mit den Zielen des Klima- und allgemeinen Umweltschutzes. Das Gesetz bedient sich für diese Aufgabe ökonomischer Anreize und entwickelt damit den Ansatz der Ökonomisierung im Umweltrecht weiter fort. Die wachsende Komplexität und Globalität von Umweltprozessen hat nach dem Ausbremsen abgabenrechtlicher Modelle bei den erneuerbaren Energien zu einer neuartigen Verknüpfung ökologischer und ökonomischer Anreize geführt.

Nach § 5 EEG 2009 sind Netzbetreiber verpflichtet, Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien vorrangig an das Netz anzuschließen. Gleichzeitig besteht nach § 16 EEG (2009) eine Vergütungspflicht für die Netzbetreiber. Damit ist ein ökonomischer Anreiz geschaffen, aufwändige Energiegewinnungsanlagen zu schaffen⁸⁵⁹. Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass das EEG im Bereich der erneuerbaren Energien einen ökonomisch komplexen Instrumentenverbund geschaffen hat, der sich aus direkten

855 Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG) v. 21.07.2004, BGBl. I, S. 1918., Reshöft, Erneuerbare-Energien-Gesetz, 2009, Salje, P., Erneuerbare-Energien-Gesetz. Kommentar, 2009.

856 Richtlinie 2001/77/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2001 zur Förderung der Stromerzeugung im Elektrizitätsbinnenmarkt, ABLEG L 283, S. 33.

857 Richtlinie 2009/28/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen v. 23.04.2009, ABIEU Nr. L 140.

858 Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien, Art. 1 im Gesetz zur Neuregelung des Rechts der Erneuerbaren Energien im Strombereich und zur Änderung damit zusammenhängender Vorschriften, BGBl. I (2008), S. 2074.

859 Bereits durch das Stromeinspeisungsgesetz aus dem Jahre 1990 war die Abnahme- und Vergütungspflicht für Elektrizitätsunternehmen bekannt.

Pflichten und indirekten Anreizen zusammensetzt. Die direkten Instrumente des Umweltrechts gegenüber den Energieunternehmen – Vergütungs- und Einspeiseverpflichtung - haben die Frage nach der Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungs- und europäischem Recht aufgeworfen.

Die Abnahme- und Vergütungspflicht des Gesetzes stellt natürlich einen Eingriff in unternehmerische Freiheitsräume dar, die durch Art. 12 I GG geschützt sind. Das Bundesverfassungsgericht hat aber bislang den verfassungsrechtlich abgesicherten Gemeinwohlbelangen bei der Beurteilung der Stromeinspeisung den Vorrang gegeben und in der ökonomischen Komponente der Vergütungspflicht keine dem „Kohlepfennig“ vergleichbare Sonderabgabe gesehen⁸⁶⁰. Verfassungsrechtliche Bedenken haben deshalb der Durchführung der Rechtsvorschriften zum EEG nicht entgegengestanden.

Der EuGH hat schon früh die Konformität der Vorschriften zur Stromeinspeisung bestätigt, obwohl die Abnahmeverpflichtung eine gewisse Parallele zu unzulässigen Beihilfen aufweist. Die „Kiel“ Entscheidung des EuGH aus dem Jahre 2001⁸⁶¹ hat hier Klarheit und damit Sicherheit für die gesamte Branche geschaffen.

Der Rechtsrahmen für die erneuerbaren Energien wird auch in Zukunft weiter ausgebaut, denn die Europäische Union hat bereits 2008 eine weitere Richtlinie zu den erneuerbaren Energien als Teil eines Klimapakets verabschiedet⁸⁶².

17.5 Kraft-Wärme-Kopplung

Bei der Kraft-Wärme-Kopplung (KWK) ist ein doppelter Nutzen das Ziel; zum einen soll direkt Energie gewonnen werden, zum anderen soll Prozesswärme, die bei der unmittelbaren Energieerzeugung anfällt, zum Beispiel für ein Fernwärmenetz gewonnen werden. Die Kraft-Wärme-Kopplung führt so zu einem höheren Nutzungsgrad bei den eingesetzten Energieträgern. Es bestehen also erhebliche CO₂ und Brennstoffeinsparungen. Das Blockheizkraftwerk ist ein Beispiel für eine erfolgreiche Kraft-Wärme-Kopplung.

860 Vgl. 5.3.2 (Umweltabgaben). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom Februar 2009 die Einspeisungsregelungen des EEG als verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen eingeordnet, vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.02.2009, 1 BvR 3076/08, in: RdE 2009, S. 218 ff.

861 EuGH, Urt. v. 13.03.2001, in: GewArch 2001, S. 195.

862 Lehnert/Vollprecht, Neue Impulse von Europa: Die Erneuerbare-Energien-Richtlinie der EU, in: ZUR 2009, S. 307 ff., Ringel/Bitsch, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, in: NVwZ 2009, S. 807 ff.

In Deutschland ermöglicht das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz⁸⁶³ die Förderung dieser Technologie, indem bestehende Anlagen modernisiert und die Stromerzeugung in kleinen KWK-Anlagen ausgebaut wird. Die Markteinführung der Brennstoffzellentechnologie soll ebenfalls durch das Gesetz gefördert werden. Vergleichbar zum EEG werden im Gesetz konkrete Zielvorgaben genannt und Anschluss-, Abnahme- und Vergütungspflichten eingerichtet. Das hohe Maß der Vergleichbarkeit mit dem EEG lässt hier ebenfalls die Vereinbarkeit mit deutschem Verfassungsrecht und europäischen Vorgaben vermuten.

Zum 1. Januar 2009 ist die Novelle des Gesetzes zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG 2009) in Kraft getreten und hat dabei die Gesetzestechnik beibehalten. Die Anlagenbetreiber können also Strom in das Netz einspeisen und haben im Gegenzug einen Anspruch auf Vergütung gegen den lokalen Netzbetreiber. Da das neue KWKG 2009 einen Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung bis zum Jahre 2020 auf 25 % anstrebt, wird dieses Gesetz ebenfalls in Zukunft ein wesentliches Element der Klimaschutzstrategie in Deutschland ausmachen⁸⁶⁴

863 Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vom 25.10. 2008, BGBl. I, S. 2101, vgl. dazu Burgi, Klimaschutz durch KWK-Förderung, 2009.

864 Vgl. Buchmann/Hirschmann, Die Novelle des KWK-Gesetzes, in: RdE 2009, S. 204 ff.

Glossar zum Umweltrecht:

(Das wichtigste Fachvokabular auf einem Blick)

Aarhus-Konvention

Die Aarhus-Konvention ist ein internationales Abkommen aus dem Jahre 1998, das sich mit dem Zugang von Bürgerinnen und Bürgern zu Umweltinformationen und Gerichten befasst. Beim Informationszugang ist die Aarhus-Konvention weitreichender als das Umweltinformationsgesetz. Seit Dezember 2006 in Deutschland umgesetzt.

Abfall

Nach § 3 I Krw./AbfG alle beweglichen Sachen, die unter die in Anhang I zum Krw./AbfG aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.

Abwägung

Die Abwägungsdogmatik hat in vielen gesetzlichen Regelungen ihren Niederschlag gefunden und verlangt, dass in Planungen die Planungsträger öffentliche und private Belange untereinander gerecht abwägen.

Agenda 21

Auf der UN Konferenz in Rio de Janeiro wurde 1992 die Agenda 21 verabschiedet, die in 40 Kapiteln ein langfristiges Programm für eine nachhaltige Entwicklung und Lösung globaler Probleme enthält.

Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist ein im BauGB geregeltes Planungsverfahren, um in den Gemeinden die städtebauliche Entwicklung vorausschauend zu ordnen. Die kommunale Planungshoheit ist sogar in Art. 28 GG verfassungsrechtlich abgesichert.

Berner Konvention

Die Berner Konvention (BGBl. 1985 II, S. 581 ff.) ist ein 1979 geschlossenes Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume.

Biodiversität

Biodiversität ist der Bestand an Vielfalt und Variabilität unter lebenden Organismen und Arten und umfasst Land-, aquatische und Meeresökosysteme.

Biozide

Bezeichnung für Chemikalien, die zur Bekämpfung schädlicher Lebewesen eingesetzt werden.

Blauer Engel

Ein Umweltzeichen, das umweltfreundliche Produkteigenschaften signalisiert.

Bonner-Konvention

Die Bonner-Konvention (BGBl. 1984 II, S. 936 ff.) ist ein internationales Abkommen, das die Biotope von wandernden wildlebenden Arten schützt.

Bundesamt für Naturschutz

Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) koordiniert als Bundesoberbehörde die Verwaltungsaufgaben des Bundes auf den Gebieten des nationalen und internationalen Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Cap and Trade

Als *cap and trade* bezeichnet man den Mechanismus, der sich zusammensetzt aus der Festsetzung einer Obergrenze (*cap*) und der Berechtigung zur Übertragung von handelbaren Rechten (*trade*), der dazu führt, dass zu geringstmöglichen Kosten die Umweltverschmutzung begrenzt werden kann.

CBD

CBD (Convention on Biological Diversity) ist ein internationales Abkommen aus dem Jahre 1992, das dem Trend des Rückgangs der Biodiversität entgegen treten soll.

CITES

CITES (Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora) ist ein internationales Abkommen, das sicherstellen soll, dass durch internationalen Handel nicht die Artenvielfalt gefährdet wird.

Compliance-Beauftragte

Compliance-Beauftragte sind in Großunternehmen zunehmend damit beschäftigt, Rechtsverstöße auch umweltrechtlicher Art aus dem Unternehmen heraus zu verhindern, um einen Ansehensverlust und Haftungsrisiken für das Unternehmen zu vermeiden. Nach der Rechtsprechung kann diese Beauftragten strafrechtlich eine Garantenpflicht nach § 13 StGB treffen.

DAU

Deutsche Akkreditierungs- und Zulassungsstelle für Umweltgutachter mit beschränkter Haftung. Für das EMAS-Verfahren eine wichtige Voraussetzung für die Anerkennung des Umweltmanagementverfahrens.

Dreckiges Dutzend

Das sog. „Dreckige Dutzend“ besteht aus den 12 giftigsten Substanzen (Persistent Organic Pollutants = POPs), die auf einer UN-Konferenz durch die sog. POP-Konvention verboten wurden.

EMAS

Environmental Management and Audit Schemes

Umweltbetriebsprüfung für Betriebe, Behörden und Organisationen zur Beschreibung von Umweltauswirkungen. Eine Art von Umweltverträglichkeitsprüfung im Rahmen der freiwilligen Teilnahme am europäischen System für

das Umweltmanagement und die Umweltbetriebsprüfung nach Maßgabe der EMAS-Verordnung.

Emissionshandel

In Europa gibt es seit dem Jahre 2005 ein Emissionshandelssystem, das den Ausstoß an klimaschädlichen Gasen durch ökonomische Anreize reduzieren soll. In Deutschland setzt das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) die europäische Klimaschutzpolitik um.

EU

Die Europäische Union wurde durch den Vertrag von Maastricht 1992 ins Leben gerufen.

Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Die EMRK trat 1950 in Kraft und bildet ein völkerrechtliches Abkommen zum Schutz von Menschenrechten. Mit Sitz in Straßburg nimmt ein Gerichtshof die Aufgaben aus der Konvention wahr; neuerdings wird die Umwelt auch als Bestandteil des geschützten Rechts auf Privatsphäre anerkannt.

Eutrophierung

Eutrophierung nennt man die Erhöhung der Nährstoffgehalte eines Gewässers, vor allem an Stickstoffverbindungen, die zu einer „Überdüngung“ des Gewässers führen.

FAO

Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Gefährdungshaftung

Die Gefährdungshaftung ist eine verschuldensunabhängige Umwelthaftung, die allgemein im Umwelthaftungsgesetz oder aber in Umweltfachgesetzen zu finden ist.

HELCOM

(Helsinki Konvention) Internationales Meeresschutzabkommen für die Ostsee.

Inertisierung

Abzulagernder Abfall muss inert sein, d.h. biologische Prozesse oder chemische Reaktionen dürfen nicht mehr stattfinden (vgl. § 3 Krw-/AbfG).

IPCC

Der Weltklimarat IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) ist eine internationale Sachverständigenorganisation von UNEP (UN Environmental Programme) und WMO (World Meteorological Organization), die 1988 gegründet wurde und ihren Sitz in Genf hat. Das IPCC soll umfassend, objektiv und ergebnisoffen die Informationen über den Klimawandel zusammenstellen und bewerten.

Johannesburg Weltgipfel

10 Jahre nach Rio fand 2002 (26.08 – 04.09.2002) der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg statt. Der Gipfel stellte umweltpolitisch jedoch einen Wendepunkt dar, denn viele Ziele wurden nicht erreicht.

KMU

Kleine und mittlere Unternehmen. Die KMU's sind in besonderer Weise von Umweltpolitik betroffen, da sie häufig nicht in gleicher Weise wie Großunternehmen auf umweltpolitische Anforderungen reagieren können.

Komitologie

Im europäischen Recht ist damit das Ausschusswesen gemeint. Die Kommission wird häufig von einem Ausschuss in dem sog. Komitologie-Verfahren unterstützt, dabei wird dem Europäischen Parlament in Mitentscheidungsverfahren wie in der Umweltpolitik über die Ausschüsse ein Mitspracherecht eingeräumt.

Kommunale Planungshoheit

Kommunale Planungshoheit gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG.

Kyoto-Protokoll

Protokoll zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen aus dem Jahre 1997, benannt nach der japanischen Präfekturstadt Kyoto. Die Industrieländer hatten sich zur Reduktion von Treibhausgasen verpflichtet.

Litoralforschung

Erforschung der Küstengewässer.

Mitentscheidungsverfahren

Der Vertrag von Maastricht hatte das Mitentscheidungsverfahren eingeführt, so dass nun für die Rechtsakte in der Umweltpolitik der Rat und das Parlament gemeinsam entscheiden.

Nachhaltigkeit (Sustainability)

Ein ehemals völkerrechtliches Prinzip, das über die europäische Union in den Mitgliedstaaten implementiert wird und gleichsam die drei Säulen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zum Wohle zukünftiger Generationen miteinander in Einklang bringen soll. Der Weltgipfel von Johannesburg hat im Jahre 2003 neue Ziele für eine nachhaltige Entwicklung festgelegt.

Öko – Konto

Als Öko – Konto bezeichnet man die gezielte Bevorratung von Ausgleichsflächen, die bei Eingriffen in Natur- und Landschaft eingesetzt werden können.

Ökologie

Lehre von den Wechselbeziehungen der Organismen untereinander und mit allen Faktoren ihrer belebten und unbelebten Umwelt.

Ökosystem

Ein Ökosystem stellt ein Gefüge aus Organismen und Umwelt dar.

OSPAR

(Oslo Paris Commission) Übereinkommen von Oslo und Paris zur Verhütung der Meeresverschmutzung

Planfeststellung

Das Planfeststellungsverfahren dient der Planung und Entscheidung über die Zulassung eines konkreten flächenhaften Vorhabens. Das formelle Verfahren ist im Verwaltungsverfahrensgesetz (§§ 72 ff. VwVfG) geregelt, die spezifischen Anforderungen ergeben sich aus den Fachplanungsgesetzen (Bsp. Bundesfernstraßengesetz, Luftverkehrsgesetz oder Wasserhaushaltsgesetz).

Präklusion

Eine umweltrechtlich umstrittene Beschränkung von Beteiligungsrechten in Zulassungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Präklusion ist der Ausschluss eines Verfahrensbeteiligten, soweit er bestimmte Fristen nicht eingehalten hat; man unterscheidet formelle und materielle Präklusion. Während die formelle Präklusion sich nur auf Verfahrensfristen beschränkt, verhindert die weitergehende materielle Präklusion auch die gerichtliche Nachprüfung der Einwendungen (Bsp. § 10 III BImSchG).

Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt

Der Staat verbietet bestimmte gefährliche Tätigkeiten, um eine behördliche Prüfung bei der Genehmigungsverteiung zu ermöglichen. Das Verbot ist also nur formeller Natur. Es steht unter dem Vorbehalt der Erlaubniserteilung bei Erfüllung der gesetzlichen Vorschriften. (Bsp. § 4 BImSchG).

REACH-Verordnung

Die europäische REACH-Verordnung (REACH= Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) trat 2007 in Kraft und führte ein neues Bewertungs- und Registrierungsverfahren für Chemikalien ein, das die Sicherheit für Verbraucher erhöht, den Chemieunternehmen allerdings mehr Verantwortung zuweist.

Repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt

Der Staat verbietet damit bestimmte unerwünschte Tätigkeiten. Die Aufhebung des Verbots durch eine Ausnahmegewilligung steht hierbei im Ermessen der zuständigen Behörde. Es besteht also kein einklagbarer Rechtsanspruch auf Erteilung einer Genehmigung. Die Ermessensausübung folgt dabei den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts.

Schadstoffsenke

Eine Senke ist im Klimaschutzrecht ein umstrittener Vorgang durch den Treibhausgase (z. B. durch die Anpflanzung von Wäldern) anrechenbar entfernt werden können. Die Senken speichern den Kohlenstoff aber nur vorübergehend und nicht dauerhaft.

Scoping

Vorabstimmung im UVP-Verfahren zwischen Behörde und Vorhabenträger über den Umfang der Ermittlungen und UVP-Studien

SEA

Strategic Environmental Assessment. Weiterentwicklung des Prinzips Umweltverträglichkeitsprüfung. In Deutschland wird diese Form der Umweltverträglichkeitsprüfung überwiegend als strategische Umweltprüfung bezeichnet.

Smog

Aus dem Englischen übernommene Wortkombination aus smoke = Rauch und fog = Nebel.

Sonderabfall

Sonderabfall gibt es als rechtliche Kategorie nicht mehr, sondern nur noch den gefährlichen Abfall, der aufgrund seiner stofflichen Eigenschaften in besonderem Maße der Überwachung unterliegt.

SRU

Rat von Sachverständigen für Umweltfragen. Renommiertes umweltpolitisches Fachgremium, das regelmäßig viel beachtete Berichte zu Umweltfragen herausgibt.

Subsidiarität

Ein allgemeines Rechtsprinzip auf allen Ebenen, das besagt, dass Entscheidungen auf einer möglichst sachnahen Ebene getroffen werden sollen. Im europäischen Umweltrecht gilt das Subsidiaritätsprinzip für das umweltrechtliche Handeln der Gemeinschaft.

SUP

Die Strategische Umweltprüfung geht zurück auf die allgemeine Umweltverträglichkeitsprüfung und regelt die frühzeitige Überprüfung von Plänen und Programmen durch ein formalisiertes Verfahren auf ihre Vereinbarkeit mit Umwelanforderungen

Sustainable Development: Siehe Nachhaltige Entwicklung

Toxizität

Giftigkeit

Tschernobyl

Im April 1986 verursachte ein Unfall im Kernkraftwerk Tschernobyl eine folgenreiche atomare Verseuchung großer Teile Europas. Dieser GAU (größter anzunehmender Unfall) gab in der Bundesrepublik den Anstoß zur Gründung eines Bundesministeriums für die Umwelt (BMU).

Umwelt

Umwelt ist die Summe der Lebensbedingungen, die auf eine bestimmte Lebensform oder eine Gemeinschaft einwirkt. Der Schutz der Umwelt ist ein zentrales Ziel der Umweltpolitik der europäischen Union.

Umweltbundesamt

Das Umweltbundesamt (UBA) wurde 1974 als selbstständige Bundesoberbehörde in Berlin eingerichtet. Es koordiniert unter anderem die Umweltforschung des Bundes und führt ein zentrales Informationssystem zur Umweltplanung und Umweltdokumentation.

Umweltgesetzbuch

Das Umweltgesetzbuch (UGB) sollte die wesentlichen Umweltgesetze des Bundes zusammenfassen und eine Neustrukturierung und Vereinfachung herbeiführen. Die Verabschiedung ist allerdings 2009 erneut gescheitert.

Umweltplanung

Gesamtheit der auf den Umweltschutz ausgerichteten raumbezogenen Planungen, bei denen der Umweltschutz vorrangiges Ziel ist.

Umweltrahmengesetz

Als letzter institutioneller Akt der DDR-Umweltpolitik stellt das Umweltrahmengesetz vom 29. Juni 1990 (GBl. DDR I Nr. 42, S. 649) den Schlusspunkt einer zwiespältigen Umweltpolitik dar: Einerseits war die DDR mit der Verankerung des Umweltschutzes in der Verfassung (1968) und dem Landeskulturgesetz (1970) ein Vorreiter in der Kodifikation von Umweltrecht, andererseits waren die praktischen Versäumnisse offensichtlich. So wurde der Tschernobyl Unfall in der DDR in den Medien nicht thematisiert.

Umweltrecht

Zum Umweltrecht gehören die Rechtssätze, die dem Schutz der Umwelt dienen. Eine allgemein anerkannte Definition von Umweltrecht gibt es nicht.

Umweltverträglichkeitsprüfung

Umweltverträglichkeitsprüfung, ein Instrument zur frühzeitigen, umfassenden und systematisierten Prüfung von Projekten bei ihrer Zulassung auf ihre Umweltauswirkungen. Der Begriff Umweltverträglichkeitsprüfung wird aus dem amerikanischen Umweltrecht (EIA=Environmental Impact Assessment) abgeleitet.

Unbestimmter Rechtsbegriff

Unbestimmte Rechtsbegriffe findet man häufig auf der Tatbestandsseite einer umweltrechtlichen Norm, dieser unbestimmte Rechtsbegriff bedarf dann der Auslegung (vgl. § 2 III BBodSchG: schädliche Bodenveränderungen); die Verwaltungsgerichte können die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs vollständig überprüfen. Beurteilungsspielräume auf der Tatbestandsseite sind für die Verwaltung durch die Verwaltungsgerichte dagegen nur eingeschränkt überprüfbar (z. B. Prognoseentscheidungen).

UNEP

United Nations Environment Programme. Internationale Umweltschutzorganisation der UNO in Nairobi.

UNESCO

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization. Organisation der Vereinten Nationen für Bildung, Wissenschaft, Kultur und Kommunikation.

Verbandsklage

Abweichend von § 42 II VwGO können anerkannte Umweltvereinigungen etwa nach dem Bundesnaturschutzgesetz bei Verwaltungsgerichten Rechtsbehelfe einlegen.

Verhältnismäßigkeitsprinzip

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat in Deutschland Verfassungsrang und ergibt sich aus dem Rechtsstaatsgebot der Verfassung. Im Verwaltungs-

recht und damit im Umweltverwaltungsrecht hat er große praktische Bedeutung, da er sich mit der rechtmäßigen Mittel-Zweck-Relation befasst. Staatliche Maßnahmen müssen daher stets angemessen sein. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip umfasst regelmäßig die Grundsätze der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit.

Washingtoner Artenschutzabkommen

Internationales Übereinkommen vom März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten, siehe CITES.

Zertifikate

Grundlage für den Handel mit Emissionsrechten z. B. für Treibhausgase. In Zertifikatsmärkten können Verschmutzungszertifikate ver- und gekauft werden; Unternehmen, die Verschmutzung einsparen, können überschüssige Verschmutzungszertifikate veräußern.

Ausgewählte Literaturhinweise:⁸⁶⁵

- Altner/Mettler-Meibom/Simonis/v. Weizsäcker (Hrsg.)*, Jahrbuch Ökologie 1996, München 1995.
- Arndt/Fischer*, Umweltrecht, in: *Besonderes Verwaltungsrecht*, hrsg. v. U. Steiner, 8. Aufl. Heidelberg 2008, S. 813 ff.
- Bader/Ronellenfötsch*, VwVfG. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, München 2010.
- Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle (Hrsg.)*, Umwelt, Wirtschaft und Recht. Wissenschaftliches Symposium aus Anlaß des 65. Geburtstages von Reiner Schmidt, 16./17. November 2001, Tübingen 2002.
- Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann*, Zivilprozessordnung, 60. Aufl., München 2008.
- Benkert, W.* (Hrsg.), *Wo bleiben die Umweltabgaben?*, Marburg 1995.
- Berger/Roth/Scheel*, Informationsfreiheitsgesetz. Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes, Köln/Berlin/München 2006.
- Beylerlin, U.*, Umweltvölkerrecht, München 2000.
- Bickel, C.*, Bundes-Bodenschutzgesetz. Kommentar, Köln 2004.
- Biesecke, T.*, Integrative Elemente im BImSchG-Genehmigungsverfahren, Berlin 2006.
- Birnie/Boyle/Redgwell*, *International Law and the Environment*, 2009.
- Blanke/Trümner (Hrsg.)*, *Handbuch Privatisierung. Ein Rechtshandbuch für die Verwaltungspraxis*, Baden-Baden 1998.
- Böhm, M.*, Rechtsschutz im Europarecht, in: JA 2009, S. 679 ff
- Böhrenz/Unger/Siefken*, Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG), 8. Aufl., Hannover 2005.
- Böhringer, C.*, Europäische Klimapolitik: Zwischen Anspruch und Wirklichkeit, in: ZfE 2008, S. 235 ff.
- Breuer, R.*, Umweltschutzrecht, in: *Besonderes Verwaltungsrecht*, hrsg. v. Schmidt-Aßmann/Schoch, 14. Aufl. Berlin 2008, S. 591 ff.

865 Hinweise auf spezielles Schrifttum sind den Fußnoten der einzelnen Kapitel zu entnehmen.

- Brevern v./Carlowitz*, Die erste Hauptsacheentscheidung des Internationalen Seegerichtshofs, in: RIW 1999, S. 856 ff.
- Britz, G.*, Verfassungsmäßigkeit des Wasserpfennigs – BVerfG, NVwZ 1996, 469, in: JuS 1997, S. 404 ff.
- Buchmann/Hirschmann*, Die Novelle des KWK-Gesetzes, in: RdE 2009, S. 204 ff.
- Bückmann/Heui/Simonis*, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: UPR 2002, S. 27 ff.
- Burgi, M.*, Klimaschutz durch KWK-Förderung. Die Einbeziehung des Neu- und Ausbaus von Wärmenetzen im Rahmen von Europarecht und Grundgesetz, Stuttgart 2009.
- Busch, R.*, Umweltstrafrecht, Berlin 2002.
- Busse, C.*, Grundstrukturen des Gefahrstoffrechts, in: DVBl. 2009, S.1289 ff.
- Clausen/Fichter*, Umweltbericht – Umwelterklärung, Marburg 1996.
- Coase, R.H.*, The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 1960, S. 1 ff.
- Czychowski/Reinhardt*, Wasserhaushaltsgesetz (WHG), 9. Aufl., München 2007.
- Denninger, E.* (Hrsg.), Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Reihe Alternativkommentare), Neuwied/Kriftel 2001.
- Dietrich/Au/Dreher*, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003.
- Di Fabio, U.*, Das Kooperationsprinzip – ein allgemeiner Rechtsgrundsatz des Umweltrechts, in: NVwZ 1999, S. 1153 ff.
- Di Fabio, U.*, Integratives Umweltrecht, in: NVwZ 1998, S. 329 ff.
- Dreier, H.* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, Tübingen 2006.
- Ehrich, C.*, Die gesetzliche Neuregelung des Betriebsbeauftragten für Abfall, in: Der Betrieb 1996, S. 1468 ff.
- Ell/Luhmann*, Von Scham, Schäden und Ursachen – Zur Entdeckung des Waldsterbens in Deutschland, in: Jahrbuch Ökologie 1996, hrsg. v. Altner/Mettler-Meibom/Simonis/v. Weiszäcker, München 1995, S. 310 ff.
- Endres, A.*, Umweltökonomie, 3. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln, 2007.

- Epiney, A.*, „Gerechtigkeit“ im Umweltvölkerrecht, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 2007, S. 31 ff
- Epiney, A.*, Umweltrecht in der Europäischen Union, Köln 2005.
- Epiney, A.*, Die umweltpolitischen Handlungsprinzipien in Art. 130r EGV: politische Leitlinien oder rechtsverbindliche Vorgaben?, in: Natur und Recht 1999, S. 181 ff.
- Erbguth, W.*, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes. – Eine Bestandsaufnahme anhand des Fachplanungs- und Immissionsschutzrechts -, in: DÖV 2009, S. 921 ff.
- Erbguth, W.*, Strategische Umweltprüfung (SUP), Baden-Baden 2006.
- Erbguth, W.*, Abwägung auf Abwegen? – Allgemeines und Aktuelles –, in: JZ 2006, S. 484 ff
- Erbguth/Schlacke*, Umweltrecht, 3. Aufl., Baden-Baden 2009.
- Erbguth/Stollmann*, Bodenschutzrecht, Baden-Baden 2001.
- Erbguth, W.*, Das Bundesverwaltungsgericht und die Umweltverträglichkeitsprüfung, in: Natur und Recht 1997, S. 261 ff.
- Erbguth/Schink*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, München 1996.
- Erichsen/Ehlers* (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 13. Aufl., Berlin 2006.
- Ewer, W.*, Energierechtliche Regelungen als Instrumente des Umweltschutzes, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2007, S. 399 ff.
- Eyermann, E.*, Verwaltungsgerichtsordnung, 12. Aufl., München 2006.
- Falke, J.*, Neuregelung des Chemikalienrechts, in: ZUR 2007, S. 163 ff.
- Fischer, K.*, Die kommunale Verpackungsteuer und die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung – BVerfG, NJW 1998, 2341 und BVerwGE 96, 272, in: JuS 1998, S. 1096 ff.
- Fluck/Theuer*, Informationsfreiheitsrecht mit Umweltinformations- und Verbraucherinformationsrecht IFG/UIG. Kommentar, LBSlg., Stand: Heidelberg 2006.
- Fölsch, P.*, Beratungshilfe – Ein Kurzüberblick, in: NJW 2010, S. 350 f.
- Frank/Meyerholt/Stein* (Hrsg.), Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz, Oldenburg 1999.

- Frenz/Wimmers*, Vorwirkung von Richtlinien: die AbfallRRL, in: UPR 2009, S. 425 ff.
- Frenz, W.*, Emissionshandelsrecht. Kommentar zum TEHG und ZuG, 2. Aufl., Berlin 2008.
- Frenz, W.*, Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und Emissionshandel. Eigenständige Zertifikatzuteilung in Anlagenkomplexen und bei Änderungsgenehmigungen, in: NVwZ 2006. S. 1095 ff.
- Frenz, W.*, Bundes-Bodenschutzgesetz. Kommentar, München 2000.
- Frenz, W.*, Deutsche Umweltgesetzgebung und Sustainable Development, in: ZG 1999, S. 143 ff.
- Frenz, W.*, Europäisches Umweltrecht, München 1997.
- Friedland/Prall*, Schutz der Biodiversität: Erhaltung und nachhaltige Nutzung in der Konvention über die Biologische Vielfalt, in: ZUR 2004, S. 193 ff.
- Führ/Wahl/v. Wilmsky (Hrsg.)*, Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für E. Rehinder, Berlin 2007.
- Gärditz, K.*, Europäisches Planungsrecht: Grundstrukturen eines Referenzgebiets des europäischen Verwaltungsrechts, Tübingen 2009.
- Gassner, U.*, Umweltinformationsgesetz (UIG). Kommentar, Wiesbaden 2006.
- Gassner/Bedomir-Kahlo/Schmidt-Räntsch*, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl. München 2003.
- Gellermann, M.*, Naturschutzrecht nach der Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, in: NVwZ 2010, S. 73 ff.
- Gellermann, M.*, Artenschutzrecht im Wandel. Anmerkungen zur bevorstehenden Änderung des BNatSchG, in: Natur und Recht 2007, S. 165 ff.
- Giesberts/Reinhardt (Hrsg.)*, Umweltrecht, München 2007.
- Grabenwarter, C.*, Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003.
- Grimm, D.* (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994.
- Große, A.*, Zur unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie. Zugleich Anmerkung zum Beschluss des Hessischen VGH vom 4.1.2006 – 12 Q 2828/05, in: ZUR 2006, S. 585 ff.

- Günther, W.*, Die Auswirkungen des EuGH-Urteils C-98/03 zur mangelhaften Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, in: EurUP 2006, S. 94 ff.
- Hagenah, E.*, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994, S. 487 ff.
- Haneberg/Heinicke/Mülchen/Porath (Hrsg.)*, Governance – Entscheidungsfindung und –umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, Oldenburg 2009.
- Hansmann/Sellner (Hrsg.)*, Grundzüge des Umweltrechts, 3. Aufl., Berlin 2007.
- Hansmann, K.*, Bundes-Immissionsschutzgesetz, Baden-Baden 2007.
- Härtel, I.*, Einführung in das Klimaschutzrecht. Klimaschutz durch wohlgeordnetes Recht?, Berlin 2009.
- Heinicke, T.*, Umweltverfassungsrecht im Grundgesetz und in der Verfassung der Republik Südafrika, 2007.
- Henke, P.*, Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht, in: UPR 1999, S. 51 ff.
- Hennecke, F.*, Jura für Chemiker. Eine Orientierungshilfe, 2002.
- Herbert, G.*, Zehn Jahre Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: NVwZ 2007, S. 617 ff.
- Herrmann/Michl*, Wirkung von EU-Richtlinien, in: JuS 2009, S. 1065 ff
- Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes*, Handbuch des Umweltrechts, München 2000 ff., (LBSlg).
- Hobe, S.*, Grundstrukturen des internationalen Umweltrechts, in: JA 1997, S. 160 ff.
- Hoppe, W. (Hrsg.)*, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), Köln 2007.
- Hoppe/Beckmann/Kauch*, Umweltrecht, München 2000.
- IPCC (Hrsg.)*, 4. Sachstandsbericht des IPCC. Klimaänderung 2007: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Bern 2007.
- Ipsen, J.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Köln 2009.
- Jans/Vedder*, European Environmental Law, Groningen 2008.

- Jarass, H.D.*, Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar, 7. Aufl., München 2007.
- Jarass/Pieroth*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, München 2007.
- Jüttner/Pfriem/Schneidewind/Taeger* (Hrsg.), Neue Konzepte der Umweltpolitik, des Umweltmanagements und des Umweltrechts, Oldenburg 2000.
- Kahl, W.*, Die Kompetenzen der EU in der Energiepolitik nach Lissabon, in: EuR 2009, S. 601 ff.
- Kahl, W.*, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 1, in: JZ 2008, S. 74 ff.; Teil 2, in: JZ 2008, S. 120 ff.
- Kahl/Diederichsen*, Integrierte Vorhabengenehmigung und Bewirtschaftungsermessens, in: NVwZ 2006, S. 1107 ff.
- Kahl/Voßkuhle* (Hrsg.), Grundkurs Umweltrecht, 2. Aufl., Heidelberg/Berlin/Oxford 1998.
- Keune, H.*, „Betriebsbeauftragter“, in: HdUR 1994, Sp. 287 ff.
- Kimminich/v. Lersner/Storm*, (Hrsg.), Handwörterbuch des Umweltrechts (HdUR), 2. Aufl., Berlin 1994.
- Klass, J.*, Haftungsumfang bei ökologischen Schäden, in: JA 1997, S. 509 ff.
- Kloepfer, M.*, Umweltschutzrecht, München 2008.
- Kloepfer, M.*, Umweltschutz, LBSIlg., München.
- Kloepfer, M.*, Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004.
- Kloepfer, M.*, Umweltrecht in Bund und Ländern, Berlin 2003.
- Kloepfer/Vierhaus*, Umweltstrafrecht, 2. Aufl., München 2002.
- Knopp/Wiegleb*, Der Biodiversitätsschaden des Umweltschadensgesetzes, Berlin 2009.
- Koch, H.-J.*, (Hrsg.), Umweltrecht, 2. Aufl., Köln 2007.
- Koenig/Kühling/Rasbach*, Energierecht, 2. Aufl., Frankfurt 2008.
- Kolodziejczok, K.-G.*, Nationalparke am Wendepunkt? Anmerkungen zu den Entscheidungen des OVG Lüneburg und des Bundesverwaltungsgerichts zum Nationalpark Elbtalaue, in: Natur und Recht 2000, S. 251 ff.

- Kopp/Ramsauer*, *Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar*, 9. Aufl., München 2005.
- Kopp/Schenke*, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar*, 16. Aufl., München 2009.
- Kösters, W.*, *Umweltpolitik. Themen, Probleme, Perspektiven*, 3. Aufl., München 2004.
- Kotulla, M.*, *Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz*, in: *NVwZ* 2010, S. 79 ff.
- Kotulla, M.*, *Umweltrecht. Grundstrukturen und Fälle*, 4. Aufl. Stuttgart 2007.
- Krämer, L.*, *Umsetzung und Vollzug des Umweltrechts*, in: *Ormond/Führ/Barth (Hrsg.)*, *Umweltrecht und -politik an der Wende zum 21. Jahrhundert. Gedenkschrift Betty Gebers*, Berlin 2006, S. 145 ff.
- Krämer, L. (Hrsg.)*, *Umweltrecht der EU*, 4. Aufl., Baden-Baden 2001.
- Kröger/Kuner*, *Internet für Juristen*, München 2001.
- Kröger/Klauß*, *Umweltrecht – schnell erfasst*, Berlin 2007.
- Kummer, P.*, *Die Nichtzulassungsbeschwerde*, Baden-Baden 2009.
- Kunig/Paetow/Versteyl*, *Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (Krw/AbfG)*, 2. Aufl., München 2003.
- Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (Hrsg.)*, *Gewässergüteatlas der Bundesrepublik Deutschland. Biologische Gewässergütekarte 2000*, Berlin 2002.
- Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA) (Hrsg.)*, *Gewässergüteatlas der Bundesrepublik Deutschland. Gewässerstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 2001*, Berlin 2002.
- Landel/Vogg/Wüterich*, *Bundes-Bodenschutzgesetz*, Stuttgart 2000.
- Landmann/Rohmer*, *Umweltrecht*, München 2004 ff., LBSlg.
- Lecheler, H.*, *Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?*, in: *DVBl.* 2007, S. 713 ff.
- Lee, M.*, *EU Environmental Law. Challenges, Change and Decision-Making*, Oxford 2005.

- Leg, B.*, Herausforderung Umweltgesetzbuch. Ein Zwischenbericht anlässlich der Tagung des BMU am 16. Februar 2007 in Berlin, in: NuR 2007, S. 257 ff.
- Lege, J.*, Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung?, in: JURA 1999, S. 125 ff.
- Leisner, W.*, „Abwägung Überall“ – Gefahr für den Rechtsstaat, in: NJW 1997, S. 637 ff.
- Leist/Tams*, Schwerpunktbereich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1093 ff.
- Leitzke/Otto*, Bodenschutz- und Umweltschadensrecht, Hamburg 2008.
- Lorz/Müller/Stöckel*, Naturschutzrecht, 2. Aufl. München 2003.
- Mache, H.-M.*, Umweltrecht, Köln 2005.
- März, G.*, Niedersächsische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, München LBSlg.
- Marzik/Wilrich*, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., Baden-Baden 2010.
- Maurer, H.*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Aufl., München 2006.
- Mehrbrey/Reuter*, Europäischer Emissionshandel, Baden-Baden 2003.
- Meyer-Ladewig, J.*, Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: NVwZ 2007, S. 25 ff.
- Meyerholt, U.*, Umweltrecht, Oldenburg 2007.
- Meyerholt, U.*, Umweltverträglichkeitsprüfung und nationales Zulassungsrecht, Baden-Baden 1999.
- Michenfelder/Crecelius*, Strategische Umweltprüfung (SUP) – Neue Anforderungen an die Planungspraxis in der Bauleitplanung, Stuttgart 2005.
- Mitschang, S.*, Der Planungsgrundsatz der Nachhaltigkeit, in: DÖV 2000, S. 14 ff.
- Möckel/Köck*, Naturschutzrecht im Zeichen des Klimawandels. – Vorläufige Bewertung und weiterer Forschungsbedarf -, in: NuR 2009, S. 318 ff.
- Murswiek, D.*, Ein Schritt in Richtung auf ein ökologisches Recht, in: NVwZ 1996, S. 417 ff.

- Nettesheim, M.*, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, in: JZ 2010, S. 19 ff.
- Oberrath/Hahn/Schomerus*, Kompendium Umweltrecht, Stuttgart 2003.
- Oppermann, T.*, Europarecht, 4. Aufl., München 2009.
- Ormond/Führ/Barth (Hrsg.)*, Umweltrecht und -politik an der Wende zum 21. Jahrhundert. Gedenkschrift Betty Gebers, Berlin 2006.
- Oschmann/Sösemann*, Erneuerbare Energien im deutschen und europäischen Recht – ein Überblick, in: ZUR 2007, S. 1 ff.
- Palandt, O.*, Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar, 68. Aufl., München 2008.
- Pegatzky/Nixdorf*, Aktuelle Entwicklungen beim Emissionshandel für die Luftfahrt, in: NVwZ 2009, S. 1395 ff.
- Pernice-Warnke, S.*, Effektiver Zugang zu Gericht, Baden-Baden 2009.
- Peters, A.*, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003.
- Peters, H.-J.*, Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: Verwaltungsrundschau 2006, S. 401 ff.
- Peters, H.-J.*, Umweltrecht, 3. Aufl., Stuttgart 2005.
- Peters, H.-J.*, Grundlagen des Rechts der Planfeststellung, in: JURA 1999, S. 327 ff.
- Peters, H.-J.*, Öffentliches Umweltrecht. Kurseinheit 1: Allgemeines öffentliches Umweltrecht, Hagen 1999.
- Petersen, F.*, Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts. Die neue Abfallrahmenrichtlinie – Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: NVwZ 2009, S. 1063
- Petersen, M.*, Die Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie im Umweltschadengesetz unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen auf das deutsche Wasserrecht, Köln 2008.
- Petersen, V.*, Umweltrecht, Baden-Baden 1999.
- Platzer-Schneider/Feldmann/Sangenstedt*, Die strategische Umweltprüfung (sog. Plan-UVP) als neues Instrument des Umweltrechts, Berlin 2004.
- Platzöder, R.*, Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, München 2001.

- Platzöder/Grunenberg (Hrsg.)*, Internationales Seerecht, 1990.
- Plehwe, D.*, Zahlenpolitik. EU-Recht und nationalstaatliche Gesetzgebung, in: WZB-Mitteilungen 2007, S. 7 ff.
- Pohl, A.*, Umweltaudits in der betrieblichen Praxis, in: BB 1998, S. 381 ff.
- Prütting/Wegen/Weinreich*, BGB Kommentar, 3. Aufl., Köln 2008.
- Pulte, P.*, Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, 4. Aufl., Troisdorf 2009.
- Quidde, T.*, Gründung des Haager Schiedshofs vor hundert Jahren, in: DÖV 2000, S. 112 f.
- Ramsauer, U.*, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), 2007, S. 75 ff.
- Raschauer, N.*, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, in: Hanse Law Review, Vol. 4, 2008, S. 45 ff.
- Rebler/Scheidler, Umweltzonen als Mittel zur Feinstaubbekämpfung in Innenstädten, in: UPR 2009, S. 436 ff
- Rehbinder, E.*, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2002, S. 657 ff.
- Rehbinder, E.*, „Kompensation“, in: HdUR, 1994, Sp. 1277 ff.
- Reidt, O.*, Europäischer Habitat- und Artenschutz in der Bauleitplanung, in: NVwZ 2010, S. 8 ff.
- Reimann, C.*, Ökologische Intervention im internationalen Recht, in: Natur und Recht 1997, S. 16 ff.
- Rengeling, H.-W. (Hrsg.)*, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, Köln 2003.
- Reshöft, J.*, Erneuerbare-Energien-Gesetz, 3. Aufl., Baden-Baden 2009.
- Richter, W. F.*, Über die Ineffizienz einer nationalen Energiesteuer, in: WiSt 1997, S. 124 ff.
- Ringel/Bitsch*, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, in: NVwZ 2009, S. 807 ff.
- Rodi, M.*, Grundstrukturen des Energieumweltrechts, in: EurUP 2005, S. 165 ff.
- Rudolphi/Horn/Günther*, Systematischer Kommentar zum Strafgesetzbuch, Neuwied 1996.

- Rüfner, W.*, Keine Haftung der öffentlichen Hand für Waldschäden, in: JURA 1989, S. 134 ff.
- Rühl, U.*, Grundfragen der Verwaltungsakzessorietät, in: JuS 1999, S. 521 ff.
- Sachs, M.* (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 5. Aufl., München 2009.
- Saliger, F.*, Umweltstrafrecht, Berlin 2009.
- Salje, P.*, EEG. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien. Kommentar, Köln, 5. Aufl. 2009.
- Salje/Peter*, Umwelthaftungsgesetz, 2. Aufl., München 2005.
- Sanden/Reuland*, Fälle und Lösungen zum Umweltrecht, Stuttgart 2005.
- Sanden, J.*, Umweltrecht, Baden-Baden 1999.
- Scheidler, A.*, Das Verfahren der Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft mit Ausblick auf den Vertrag von Lissabon, in: Verwaltungsrundschau 2009, S. 295 ff.
- Scheidler, A.*, Die materiell-rechtlichen Voraussetzungen zur Erteilung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung in: ZfU 2008, S. 393 ff.
- Scheidler, A.*, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: JURA 2008, S. 489 ff.
- Scheuing, D. H.*, Instrumente zur Durchführung des Europäischen Umweltrechts, in: NVwZ 1999, S. 475 ff.
- Schink, A.*, Elemente symbolischer Umweltpolitik im Abfallrecht, in: ZG 1999, S. 205 ff.
- Schlacke, S.*, Überindividueller Rechtsschutz. Phänomenologie und Systematik überindividueller Klagebefugnisse im Verwaltungs- und Gemeinschaftsrecht, insbesondere am Beispiel des Umweltrechts, Tübingen 2008.
- Schmalenberg, F.*, Ein europäisches Umweltstrafrecht, Berlin 2003.
- Schmidt/Kahl*, Umweltrecht, 7. Aufl., München 2006.
- Schmidt-Aßmann/Schoch* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2008.
- Schmillen, M.*, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berlin 2003.

- Schomerus/Schrader/Wegener*, UIG. Umweltinformationsgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2002.
- Schönke/Schröder*, Strafgesetzbuch, 27. Aufl., München 2006.
- Schrader, C.*, Europäische Anstöße für einen erweiterten Zugang zu (Umwelt-) Informationen, in: NVwZ 1999, S. 40 ff.
- Schrader/Wickerath*, Bodenschutzrecht, Berlin 2005.
- Schulte, H.*, Umweltrecht, Heidelberg 1999.
- Schulze-Fielitz/Müller (Hrsg.), Europäisches Klimaschutzrecht, Baden-Baden 2009.
- Schulze-Fielitz, H.*, Das Flachglas-Urteil, des Bundesverwaltungsgerichts – BVerwGE 45, 309 – Zur Entwicklung der Diskussion um das planungsrechtliche Abwägungsgebot, in: JURA 1992, S. 201 ff.
- Schumacher/Fischer-Hüftle/Kratsch*, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, Stuttgart 2003.
- Schwartmann, R.*, Umweltrecht, Heidelberg 2006.
- Sieder/Zeitler/Dahme/Knoop*, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, LBSIlg., München, Stand 2009.
- Sinn, H.-W.*, Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, 2008.
- Simm/Heber*, Ausbau der Rechtsetzungsbefugnisse des Europäischen Parlaments durch den Vertrag von Amsterdam, in: ZG 1999, S. 331 ff.
- Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, Umweltrecht. Grundzüge des öffentlichen Umweltschutzrechts, Heidelberg 2003.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.)*, Statistisches Jahrbuch 2009. Für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2009.
- Stede, B.*, Grenzüberschreitendes Umweltrecht, in: KJ 1999, S. 456 ff.
- Stein/Frank*, Staatsrecht, 20. Aufl., Tübingen 2007.
- Steiner, U.* (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg 2003.
- Steinberg/Berg/Wickel*, Fachplanung, Baden-Baden 2000.
- Storm, P.-C.*, Umweltrecht. Einführung, 9. Aufl., Berlin 2010.

- Stober, R.*, Allgemeines Wirtschaftsverwaltungsrecht. Grundlagen des Wirtschaftsverfassungs- und Wirtschaftsverwaltungsrechts, des Weltwirtschafts- und Binnenmarktrechts, 16. Aufl., Stuttgart 2008.
- Storm, P.-C.*, Umweltrecht mit besonderen Bezügen zum Immissionsschutz-, Abfall-, Naturschutz- und Wasserrecht, München 2002. (Reihe: Prüfe Dein Wissen)
- Stüer, B.*, Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf, in: DVBl. 2009, S. 1145 ff.
- Stüer, B.*, Westumfahrung Halle: Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147 ff.
- Stüer, B.*, Fachplanungsrecht: Verkehrsinfrastruktur – Energiegewinnung – Rechtsprechungsübersicht 2001/2003, in: DVBl. 2004, S. 899 ff.
- Stuttman, M.*, Umweltrecht. Naturschutz, Immissionsschutz, Abfallrecht, Bodenschutz, Wasserrecht, Münster 2009.
- Taeger, J.*, Umweltpolitik jenseits des Ordnungsrechts, in: Jüttner/Pfriem/Schneidewind/Taeger (Hrsg.), Neue Konzepte der Umweltpolitik, des Umweltmanagements und des Umweltrechts, 2000, S. 31 ff..
- Tischler, K.*, Umweltökonomie. München 1994.
- Tremmel/Laukemann/Lux*, Die Verankerung von Generationengerechtigkeit im Grundgesetz – Vorschlag für einen erneuerten Art. 20 a GG, in: ZRP 1999, S. 432 ff.
- Umweltbundesamt* (Hrsg.), Nachhaltiges Deutschland. Wege zu einer dauerhaft umweltgerechten Entwicklung, Berlin 1998.
- Vallendar, W.*, Planungsrecht im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: UPR 1998, S. 81 ff.
- Versteyl/Sondermann*, BBodSchG. Bundes-Bodenschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl. München 2005.
- Vitzthum, W. Graf v.*, Handbuch des Seerechts, München 2006.
- Voßkuhle/Kaufhold*, Grundwissen – Öffentliches Recht: Das Rechtsstaatsprinzip, in: JuS 2010, S. 116 ff.
- Voßkuhle, A.*, Grundwissen - Öffentliches Recht; Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, in: JuS 2007, S. 118 f.

- Waechter, K.*, Kooperationsprinzip, gesellschaftliche Eigenverantwortung und Grundpflichten, in: Staat 1999, S. 279 ff.
- Waechter, K.*, Umweltschutz als Staatsziel, in: Natur und Recht 1996, S. 321 ff.
- Walther, H.*, Die Sonderabgabe, in: JA 1998, S. 373 ff.
- Wasielewski, A.*, Stand der Umsetzung der UVP-Änderungs- und der IVU-Richtlinie, in: NVwZ 2000, S. 15 ff.
- Weidemann, C.*, Rechtsstaatliche Anforderungen an Umweltabgaben, in: DVBl. 1999, S. 73 ff.
- Welwarsky, P.*, Einführung in das Verwaltungsrecht (BT) 3, Altenberge 2006.
- Wickel, M.*, Die Änderungen im Planfeststellungsverfahren durch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben, in: UPR 2007, S. 201 ff.
- Wiesmeth, H.*, Umweltökonomie. Theorie und Praxis im Gleichgewicht, Berlin 2002.
- Wilhelm, S.*, Umweltrecht. Ein Grundriß, Heidelberg 2000.
- Winkler, M.*, Klimaschutzrecht. Völker-, europa- und verfassungsrechtliche Grundlagen sowie instrumentelle Umsetzung der deutschen Klimapolitik unter besonderer Berücksichtigung des Emissionshandels, Berlin 2005.
- Winkler, M.*, Ökologische Intervention im internationalen Recht?, in: Natur und Recht 1995, S. 57 ff.
- Wolf, J.*, Umweltrecht, München 2002.
- Wolf, R.*, CCS, Anlagenehmigungsrecht und Emissionshandel, in: ZUR 2009, S. 571 ff.
- Wolf, R.*, Gehalt und Perspektiven des Art. 20 a GG, in: KritV 1997, S. 280 ff.

Abbildungsverzeichnis:

- Abb. 1: Umweltrecht als Querschnittsrecht, S. 28
- Abb. 2: Gerichte in Deutschland, S. 30
- Abb. 3: Typischer Aufbau einer Umweltverwaltung, S. 32
- Abb. 4: Umweltrechtliche Verfassungsnormen im Grundgesetz, S. 39
- Abb. 5: Prinzipien des Umweltrechts, S. 63
- Abb. 6: Umweltabgaben, S. 78
- Abb. 7: Betriebsbeauftragte, S. 86
- Abb. 8: Planungsgruppen, S. 97
- Abb. 9: Rechtsnatur der Planung, S. 99
- Abb. 10: Umwelthaftungsrecht, S. 113
- Abb. 11: Haftungsformen im Umweltprivatrecht, S. 118
- Abb. 12: Beweismittel der ZPO, S. 121
- Abb. 13: Straftaten gegen die Umwelt, S. 135
- Abb. 14: Struktur der Planfeststellung, S. 148
- Abb. 15: Struktur des Planfeststellungsverfahrens, S. 150
- Abb. 16: Klagearten vor den Verwaltungsgerichten, S. 158
- Abb. 17: Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen, S. 163
- Abb. 18: Vorläufiger Rechtsschutz, S. 166
- Abb. 19: Struktur der EU, S. 171
- Abb. 20: Das Meer im Völkerrecht, S. 220
- Abb. 21: Regelungsbereiche des BImSchG, S. 225
- Abb. 22: Anlagenbegriff des BImSchG, S. 234
- Abb. 23: Materielle Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 BImSchG, S. 239
- Abb. 24: Rechtswirkungen der immissionsschutzrechtlichen Geneh., S. 240
- Abb. 25: Förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG, S. 246
- Abb. 26: Behördliches Eingriffsinstrumentarium, S. 255

Abb. 27: Kompetenzverteilung für den Wasserhaushalt, S. 270

Abb. 28: Instrumente des Wasserrechts, S. 272

Abb. 29: Abwasserrecht, S. 286

Abb. 30: Ermächtigungsgrundlagen des BBodSchG, S. 301

Abb. 31: Abfallbegriff, S. 317

Abb. 32: Abfallverwertung, S. 322

Abb. 33: Landschaftsplanung, S. 354

Abb. 34: Abfolge der Eingriffsregelung, S. 357

Abb. 35: Schutzgruppen des Naturschutzrechts, S. 368

Abb. 36: Einsatz von Energieträgern, S. 380

Bildnachweis:

(Alle Fotos: Maria Olivotti, Oldenburg)

Bild 1: Öko-Centrum Oldenburg, Uhlhornsweg, S. 24

Bild 2: Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, Berlin, S. 34

Bild 3: Bundesverfassungsgericht, Schloßbezirk, Karlsruhe, S. 41

Bild 4: Verursacherprinzip, S. Sigismondo (I), S. 66

Bild 5: European Energy Exchange, Leipzig, S. 92

Bild 6: Langendamm, Landkreis Friesland, S. 96

Bild 7: Umweltbundesamt, Berlin, Bismarckplatz 1, S. 107

Bild 8: Bundesgerichtshof, Herrenstraße, Karlsruhe, S. 122

Bild 9: Bundesverwaltungsgericht, Harkortstraße, Leipzig, S. 159

Bild 10: Gerichtshof der Europäischen Union, Boulevard Konrad Adenauer,
Luxemburg, S. 174

Bild 11: Internationaler Seegerichtshof, Hamburg, S. 207

Bild 12: Palais des droits de l'Homme, Strasbourg (F), S. 216

Bild 13: Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und
Naturschutz, Aurich, S. 268

Bild 14: Landesmuseum für Natur und Mensch, Oldenburg, S. 310

Bild 15: Umweltbundesamt, Berlin, S. 347

Bild 16: Mühlenberger Loch, Hamburg, S. 359

Bild 17: Biosphärenreservat auf Rügen, S. 361

Stichwortverzeichnis

Dieses Stichwortverzeichnis verweist auf Seitenzahlen, unter denen die einzelnen Begriffe behandelt werden.

| | | | |
|-------------------------------|---------------|---------------------------|-----|
| Aarhus | 157, 188, 211 | - für Abfall | 336 |
| Abfallbegriff | | - für Gewässerschutz | 287 |
| -europäischer | 202 | - für Immissionsschutz | 259 |
| -objektiver | 315 | Betriebsorganisation | 337 |
| -subjektiver | 318 | Beweis | 120 |
| Abfallbeseitigung | 323 | Beweislastumkehr | 121 |
| Abgaben | 77, 186 | Bewirtschaftungsgrundsatz | 277 |
| Abwägung | 153 | Biodiversitätskonvention | 342 |
| Abwasser | 285 | Biosphärenreservat | 361 |
| Abwasserabgabe | 282 | Biotopschutz | 364 |
| Abweichungsgesetzgebung | 51 | Biozid | 376 |
| Aktionsprogramm | 179 | Bodenschutzrecht | 293 |
| Akzessorietät | 141 | Bodenschutzrechtliche | |
| Altlasten | 305 | Instrumente | 300 |
| Altlastenfreistellung | 306 | Bodenveränderungen | 302 |
| Anfechtungsklage | 158 | Bodenverunreinigung | 299 |
| Anhörung | 185 | Bundesministerium | 32 |
| Anlagen | 235 | BundesverfassungsgG | 41 |
| Artenschutz | 367 | Bürgerklage | 194 |
| Aufopferungsanspruch | 128 | | |
| Aufschiebende Wirkung | 165 | Chemikaliengesetz | 371 |
| Auskunftsanspruch | 124 | Compliance | 133 |
| | | | |
| Baurecht im Bodenschutz | 297 | Deliktsstruktur | 136 |
| Bebauungsplan | 354 | Deponie | 324 |
| Begründetheit | 162 | Direkteinleitung | 286 |
| Beseitigungsanspruch | 126 | Dreckiges Dutzend | 373 |
| Bestandsschutz | 250 | Duales System | 331 |
| Beteiligungsrechte | 348 | | |
| Betreiberpflichten | 241 | Eigenüberwachung | 258 |
| Betriebliche Abfallwirtschaft | 334 | Eigenvornahme | 100 |
| Betriebsbeauftragte | 86 | Eingriffsregelung | 355 |

| | | | |
|---------------------------------|--------|-------------------------------|---------|
| Einheitliche Europäische Akte | 175 | -schutz | 267 |
| Einigungsvertrag | 61 | Gewässerverunreinigung | 138 |
| Einstellung | 135 | Gewohnheitsrecht | 58 |
| Einstweilige Anordnung | 165 | Grundgesetz | 37 |
| EMAS-Verfahren | 106 | Grundrechte | 39 |
| Emissionshandel | 90 | Grundwasser | 276 |
| Emissionszertifikate | 91,188 | | |
| Energieumweltrecht | 379 | Haftung | 113 |
| Energiewirtschaftsgesetz | 385 | Haftungsformen | 118 |
| Entsiegelung | 304 | Hausmüll | 328 |
| equitable utilization | 214 | Hochwasserschutz | 280 |
| Erforderlichkeitsrechtsprechung | 49 | | |
| Erneuerbare Energien | 387 | Immissionsschutzrecht | 223 |
| EU-Normen | 176 | Indirekteinleiter | 286 |
| Europarecht | 167 | Informales Verwaltungshandeln | 81 |
| | | Information | 83, 187 |
| Fachplanung | 94 | Informationssysteme | 304 |
| Feinstaubbelastung | 263 | Instrumente des Umweltrechts | |
| FFH-Gebiete | 362 | - direkte | 73 |
| FFH-Richtlinie | 344 | - indirekte | 75 |
| Föderalismusreform 2006 | 49 | - neue | 101 |
| Finanzierung | 48 | integrativer Ansatz | 198 |
| | | Internationaler Gerichtshof | 208 |
| Gebühren | 78 | Internet | 35 |
| Gefahr | 73 | ISO-Normen | 56 |
| Gefährdungshaftung | 118 | IVU-Richtlinie | 198 |
| Gefahrstoffrecht | 371 | | |
| Gehobene Erlaubnis | 272 | Jedermannspflicht | 352 |
| Gemeingebrauch | 277 | Judikative | 52 |
| Gemeinlastprinzip | 65 | | |
| Genehmigungsverfahren | 74 | Kausalität | 116 |
| Gentechnik | 201 | Klimakonvention | 211 |
| Gerichte | 30 | Klimaschutz | 203 |
| Gerichtsorganisation | 29 | Komitologie | 172 |
| Gesetz | 57 | Kompensationslösungen | 93 |
| Gesetzgebungskompetenzen | 47 | Kontrolldichte | 98 |
| Gewaltenteilung | 52 | Kooperationsprinzip | 67 |
| Gewässer | | Kosten | 122 |
| -arten | 275 | Kraft-Wärme-Kopplung | 389 |
| -nutzungen | 276 | Kreislaufwirtschaft | 309 |

| | | | |
|-----------------------------------|----------|------------------------------|-----|
| Kriminalstatistik | 135 | Öko – Konto | 358 |
| Küste | 217, 276 | Ökologische Intervention | 208 |
| Landesrecht | 35 | ökologischer Schaden | 114 |
| Landschaft | 339 | Ökotoxizität | 371 |
| Landschaftsplanung | 352 | OSPAR-Abkommen | 222 |
| - integrierte | 354 | Planfeststellung | 150 |
| - mitlaufende | 354 | Planung | 147 |
| Landschaftsprogramme | 353 | Planungsträger | 148 |
| Landschaftsrahmenpläne | 353 | Plaumann-Formel | 195 |
| Legislative | 52 | Polizeirecht | 73 |
| Lenkungsabgabe | 79 | Präklusion | 153 |
| Literatur | 403 | Prinzipien des Umweltrechts | 61 |
| Luft | 223 | - Vorsorge | 63 |
| Luftreinhaltepläne | 264 | - Verursacher | 65 |
| Luftverunreinigung | 223 | - Kooperation | 67 |
| Marpolabkommen | 221 | Privatisierung | 27 |
| Mediation | 248 | Privatrecht | 111 |
| Meeresflächen | 365 | Produkt | 325 |
| Meeresumweltschutz | 217 | Prozesskostenhilfe | 122 |
| Mitentscheidungsverfahren | 180 | Querschnittsklausel | 184 |
| Mitwirkung von Vereinen | 154 | Querschnittsrecht | 28 |
| Monopol | 331 | REACH-VO | 377 |
| Mülltourismus | 312 | Rechtsanwendung | 34 |
| Nachhaltigkeitsprinzip | 183 | Rechtsordnung | 27 |
| Nassauskiesung | 278 | Rechtsquellen | 56 |
| Natura 2000 | 343 | Rechtsschutz | 143 |
| Naturschutz | 350 | - Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz | 156 |
| Naturschutzgebiete | 360 | Rechtsverordnung | 57 |
| Naturschutzrecht | 339 | Ressourcenschutz | 45 |
| Niedersachsen | 33 | Richterrecht | 58 |
| Normenkontrolle | 158 | Richtlinien | 178 |
| Novel-Food-VO | 201 | Schaden | 116 |
| Öffentliches Recht | 28 | Schadensersatz | 112 |
| Öffentlich-rechtlicher Vertrag | 82 | Schutzgebietsausweisung | 360 |
| Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz | 256 | Schutzniveaunklausel | 182 |
| | | Seegerichtshof | 207 |

| | | | |
|-------------------------------|-----|-------------------------------|---------|
| Seerechtsübereinkommen | 209 | Verbandsklage | 260 |
| Soft Law | 210 | Verbot | |
| Sonderabgabe | 78 | - präventives | 74 |
| Sozialbindung | 277 | - repressives | 74 |
| Sozialstaatsprinzip | 123 | Verordnung | 178 |
| Staatszielbestimmung | 41 | Verkehrsimmissionen | 263 |
| Stand der Technik | 234 | Verpackungssteuer | 315 |
| Strafrecht | 133 | Vertragsnaturschutz | 366 |
| Straftatbestände | 137 | Verursacherprinzip | 65, 183 |
| Subsidiarität | 180 | Verwaltungskompetenz | 52 |
| Subvention | 80 | Vogelschutzrichtlinie | 344 |
| TA-Luft | 229 | Völkergewohnheitsrecht | 209 |
| Täterschaft | 137 | Völkerrecht | 206 |
| Tatbestand | 136 | Völkervertragsrecht | 208 |
| Teilnahme | 137 | Vorabentscheidungsverfahren | 195 |
| Tierschutz (i.d. Verfassung) | 44 | Vorbehalt des Gesetzes | 54 |
| Tierschutzprotokoll | 177 | Vorbeugeprinzip | 182 |
| UGB | 39 | vorläufiger Rechtsschutz | 165 |
| Umweltabgaben | 78 | Vorrang des Gesetzes | 54 |
| Umweltbeobachtung | 355 | Vorsorgeprinzip | 63, 182 |
| Umweltbundesamt | 33 | Waldsterben | 45 |
| Umwelteleuroparecht | 167 | Washingtoner Artenschutzabk. | 186 |
| Umweltinformationen | 83 | Wasserpfeffig | 284 |
| Umweltplanung | 94 | Wasserrahmenrichtlinie | 273 |
| Umweltprivatrecht | 111 | Wasserrechtliche Haftung | 289 |
| Umweltrecht | 25 | Wasserschutzrecht | 267 |
| Umweltrechtsbehelfsgesetz | 155 | Wasserwirtschaftliche Planung | 280 |
| Umweltschadensgesetz | 129 | Westumfahrung Halle | 191 |
| - Umweltschaden | 116 | Widerspruch | 145 |
| - Umweltverbände | 131 | Wismut | 293 |
| Umweltstrafrecht | 133 | Zeugen | 121 |
| Umweltverfassungsrecht | 37 | Zertifikate | 90 |
| Umweltverträglichkeitsprüfung | 102 | Zielhierarchie der | |
| Umweltverwaltung | 32 | Abfallwirtschaft | 321 |
| Umweltvölkerrecht | 205 | | |
| Ursprungsprinzip | 182 | | |