

**Schriftenreihe Wirtschaft & Öffentliches Recht**  
**Götz Frank, Ulrich Meyerholt (Hrsg.)**

Ulrich Meyerholt

# **Umweltrecht**



BIS-Verlag der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

4. überarbeitete Auflage

Oldenburg, 2016

Verlag / Druck / Vertrieb

BIS-Verlag

der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg

Postfach 2541

26015 Oldenburg

E-Mail: [bisverlag@uni-oldenburg.de](mailto:bisverlag@uni-oldenburg.de)

Internet: [www.bis-verlag.de](http://www.bis-verlag.de)

ISBN 978-3-8142-2335-3

## Vorwort

Das Umweltrecht hat seit dem Erscheinen der 3. Auflage im Jahre 2010 wieder eine rasche Entwicklung und Erweiterung erfahren. Die Aktualisierung ist daher eine notwendige Pflicht. Da Umweltrecht notwendigerweise auf die Bewältigung realer Konflikte, Krisen und Interessengegensätze hin angelegt ist, spielt die Wechselwirkung zwischen tatsächlichen Entwicklungen und dem Rechtssystem eine tragende Rolle. Hier hat sich letztlich durch internationale Wirtschafts- und Währungskrisen der Druck auf das Umweltrecht erhöht.

Die vierte Auflage berücksichtigt den allgemeinen und den besonderen Teil des Umweltrechts, um eine gesamthafte Anleitung zu einem selbstständigen Bearbeiten umweltrechtlicher Problemstellungen zu geben. Nach der Föderalismusreform des Jahres 2006 hat sich der Ruf des Umweltrechts als expansives Recht weiter bestätigt. Einerseits steigt die Zahl der umweltbezogenen Rechtsvorschriften, andererseits erweitert sich das Umweltrecht in andere Bereiche. Das Energieumweltrecht ist ein Beleg für diese expansive Tendenz. Gleichzeitig müssen sich immer mehr Professionen mit umweltrechtlichen Fragestellungen auseinandersetzen. Hier soll die vorliegende Darstellung eine Hilfestellung leisten.

Gegenüber der 3. Auflage wurde der Inhalt aktualisiert, strukturell in Teilen überarbeitet und an neueste Erkenntnisse angepasst. Die Grundkonzeption des Buchs ist dabei unverändert geblieben. Zunächst werden die grundsätzlichen Rahmenbedingungen, Rechtsgebiete und Mechanismen des Querschnittsrechts „Umweltschutzrecht“ mit dem Schwerpunkt auf dem Öffentlichen Recht dargestellt. Klassischerweise schützt das Umweltrecht die Umweltmedien, aktuelle Fragen des Umweltrechtsschutzes werden daher angesprochen. Gerade Umweltgüter als öffentliche Güter stehen hier unter Druck. Umwelteuroparecht und Umweltvölkerrecht nehmen auf das deutsche Umweltrecht ebenfalls erheblichen Einfluss und tragen so neuartige Einflüsse in

unser Rechtssystem. Die vorliegende Darstellung soll ebenfalls auf diese Einflüsse aufmerksam machen und sie verständlich in das umweltrechtliche System der Bundesrepublik einfügen.

Die meisten Änderungen haben sich im besonderen Teil des Umweltrechts ergeben. Hier besteht daher auch Änderungsbedarf für ein Lehrbuch. Die Europäisierung des Immissionsschutzrechts, die Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und die Weiterentwicklung des Naturschutzrechts sind dabei wichtige und immer wieder aktuelle Bereiche des Umweltrechts. Dazu kommen natürlich neuere Entscheidungen der Obergerichte, die für die Rechtsanwendung im Umweltschutz von Bedeutung sind.

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. Das vorliegende Lehrbuch soll dazu dienen, den Vorschriftenschwung des Umweltrechts etwas überschaubarer zu machen.

Das Literaturverzeichnis kann nicht die gesamte Fülle der umweltrechtlichen Literatur aufführen, sondern soll nur eine Auswahl bieten. Im Text wird noch auf speziellere Literatur und Rechtsprechung verwiesen.

Den Studierenden des Instituts für Rechtswissenschaften (Carl von Ossietzky Universität Oldenburg), Frau MA Annika Lücken und Herrn BA Nils Boden gebührt Dank für ihre Korrekturarbeiten. Für Anregungen und Kritik bin ich nach wie vor dankbar.

Oldenburg, im August 2015

Ulrich Meyerholt

# Inhaltsübersicht

Vorwort	5	
Abkürzungsverzeichnis	15	
<b>1</b>	<b>Bedeutung des Umweltrechts</b>	21
1.1	Situation des Umweltrechts	21
1.2	Stellenwert des Umweltrechts	23
1.3	Begriff des Umweltrechts und der Umwelt	25
1.4	Entwicklung des deutschen Umweltrechts	27
<b>2</b>	<b>Grundlagen der Rechtsordnung und die Rechtsanwendung</b>	31
2.1	Bedeutung der Rechtsordnung	31
2.2	Gliederung der Rechtsgebiete	32
2.3	Gerichtszweige in der Rechtspflege	33
2.4	Organisation der Umweltverwaltung	36
2.5	Rechtsanwendung im Verwaltungsrecht	39
<b>3</b>	<b>Umweltverfassungsrecht</b>	43
3.1	Verfassung und Umweltschutz	43
3.2	Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20 a GG)	48
3.2.1	Bedeutung der Staatszielbestimmung	48
3.2.2	Natürliche Lebensgrundlagen	49
3.2.3	Tierschutz	50
3.2.4	Künftige Generationen	51
3.2.5	Entwicklung der Staatszielbestimmung	52
3.3	Verfassungsrechtliche Vorgaben	52
3.4	Gesetzgebungskompetenzen im Umweltschutz	54
3.5	Umweltrelevante Verfassungsprinzipien	59
3.5.1	Gewaltenteilung	59
3.5.2	Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes	60
3.5.3	Verhältnismäßigkeit	61
3.6	Rechtsquellen im Umweltrecht	62

<b>4</b>	<b>Prinzipien des Umweltrechts</b>	67
4.1	Bedeutung der Prinzipien des Umweltrechts	67
4.2	Vorsorgeprinzip	69
4.3	Verursacherprinzip	71
4.4	Kooperationsprinzip	73
4.5	Nachhaltigkeitsprinzip	74
4.6	Nachbarprinzipien	75
<b>5</b>	<b>Instrumente des Umweltrechts</b>	77
5.1	Bedeutung der Instrumentendiskussion	77
5.2	Direkte Instrumente des Umweltrechts	79
5.3	Indirekte Instrumente des Umweltrechts	82
5.3.1	Allgemeines	82
5.3.2	Umweltabgaben	83
5.3.3	Informales Verwaltungshandeln	88
5.3.4	Umweltinformationen	90
5.3.5	Betriebsbeauftragte für Umweltschutz	93
5.3.5.1	Fachgesetzliche Regelung	93
5.3.5.2	Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz	94
5.3.5.3	Betriebsbeauftragte für Abfall	95
5.3.5.4	Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz	96
5.3.6	Zertifikate und Kompensationslösungen	97
5.3.6.1	Zertifikate im Umweltschutz	97
5.3.6.2	Kompensationslösungen im Umweltschutz	101
5.3.7	Umweltplanung	102
5.3.7.1	Planungsinstrumente	102
5.3.7.2	Systematik der Umweltplanung	104
5.3.7.3	Rechtsnatur der Planung	105
5.4	Staatliche Eigenvorname	108
5.5	Neue Instrumente im Umweltrecht	109
5.5.1	Stellenwert	109
5.5.2	Umweltverträglichkeitsprüfung	110
5.5.3	Strategische Umweltprüfung	114
5.5.4	EMAS-Verfahren	115
<b>6</b>	<b>Umweltprivatrecht</b>	121
6.1	Gegenstand des Umweltprivatrechts	121
6.2	Struktur des Umwelthaftungsrechts	123

6.3	Schadensersatzansprüche aus §§ 823 ff. BGB	125
6.3.1	Haftungsvoraussetzungen	125
6.3.2	Schutzgesetzverletzung nach § 823 II BGB	129
6.3.3	Beweisprobleme	130
6.3.4	Kostenproblematik	133
6.4	Umwelthaftungsgesetz (UHG)	134
6.5	Sonstige umweltbezogene Gefährdungshaftungstatbestände	136
6.6	Privatrechtliche Abwehr- und Ausgleichsansprüche	137
6.6.1	Beseitigungs- und Unterlassungsanspruch nach § 1004 BGB	137
6.6.2	Aufopferungsanspruch nach § 906 II BGB	139
6.7	Umweltschadensrecht	140
<b>7</b>	<b>Umweltstrafrecht</b>	143
7.1	Bedeutung des Umweltstrafrechts	143
7.2	Deliktsstruktur	146
7.3	Einzelne Umweltstraftatbestände	147
7.3.1	Unerlaubter Umgang mit Abfällen, § 326 StGB	147
7.3.2	Gewässerverunreinigung, § 324 StGB	148
7.3.3	Bodenverunreinigung, § 324 a StGB	149
7.3.4	Luftverunreinigung, § 325 StGB	150
7.4	Verwaltungsakzessorietät des Umweltstrafrechts	152
7.5	Straftatbestände des allgemeinen Strafrechts	153
<b>8</b>	<b>Rechtsschutzfragen im öffentlichen Umweltrecht</b>	155
8.1	Entwicklung und Struktur	155
8.2	Verwaltungsverfahren	157
8.2.1	Widerspruchsverfahren	157
8.2.2	Planfeststellungsverfahren	159
8.2.2.1	Bedeutung der Planfeststellung im Umweltrecht	159
8.2.2.2	Struktur der Planfeststellung	160
8.2.2.3	Beteiligungsrechte im Verwaltungsverfahren	162
8.2.2.4	Voraussetzungen für eine rechtmäßige Planfeststellung	163
8.2.2.5	Präklusion	166
8.2.2.6	Verbandsbeteiligung	166
8.3	Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten	167
8.4	Ausgestaltung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	169
8.4.1	Klagearten im Umweltverwaltungsrecht	169
8.4.2	Klagebefugnis	171

8.4.3	Klagebefugnis für anerkannte Vereinigungen	173
8.4.4	Begründetheit im Verwaltungsprozess	175
8.4.4.1	Verwaltungsgerichtliche Entscheidungsfindung	175
8.4.4.2	Der vorläufige Rechtsschutz	178
<b>9</b>	<b>Umwelteleuroparecht</b>	181
9.1	Europäische Umweltpolitik	181
9.2	Grundlagen des europäischen Umweltrechts	183
9.2.1	Entwicklung der EU	183
9.2.2	Akteure der EU-Umweltgesetzgebung	185
9.2.3	Entwicklung des Umweltrechts	188
9.3	Handlungsformen des europäischen Rechts	190
9.4	Kompetenzgrundlagen für eine europäische Umweltpolitik	193
9.5	Prinzipien und Ziele der europäischen Umweltpolitik	195
9.6	Umweltrechtliches Instrumentarium	198
9.6.1	Rechtliche Rahmenbedingungen für das EU-Recht	198
9.6.2	Direkte Instrumente des europäischen Umweltrechts	199
9.6.3	Indirekte Instrumente des europäischen Umweltrechts	199
9.6.3.1	Wirkungsweise indirekter Steuerungsinstrumente	199
9.6.3.2	Abgabenlösungen	200
9.6.3.3	Information	200
9.6.3.4	Zertifikate und Kompensationslösungen	202
9.6.3.5	Umweltplanung	204
9.7	Durchsetzungsmechanismen des europäischen Rechts	205
9.7.1	Vorrang des europäischen Rechts	205
9.7.2	Direktwirkung von Richtlinien	206
9.7.3	Europarechtskonforme Auslegung	207
9.7.4	Rechtsschutzverfahren	208
9.7.5	Staatshaftung	211
9.8	Verhältnis des europäischen Umweltrechts zu den europäischen Grundfreiheiten	211
9.9	Inhaltliche Schwerpunkte des europäischen Umweltrechts	212
<b>10</b>	<b>Umweltvölkerrecht</b>	221
10.1	Gegenstand des Umweltvölkerrechts	221
10.2	Rechtsquellen des Völkerrechts	225
10.3	Entwicklung des Umweltvölkerrechts	228
10.4	Ausprägungen eines Umweltvölkerrechts	230

10.5	Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)	232
10.6	Exkurs: Gewässerschutz als Ursprung des Umweltvölkerrechts	234
<b>11</b>	<b>Immissionsschutzrecht</b>	<b>239</b>
11.1	Einführung in das Immissionsschutzrecht	239
11.1.1	Öffentlich-rechtliches Immissionsschutzrecht	239
11.1.2	Internationale und europäische Einbindung	242
11.1.3	Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzrechts	245
11.1.4	Geltungsbereich des BImSchG	248
11.1.5	Gesetzeszweck	248
11.1.6	Grundbegriffe	250
11.2	Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen	252
11.2.1	Genehmigungsbedürftige Anlagen	252
11.2.2	Genehmigung nach §§ 4, 6 BImSchG	254
11.2.3	Grundpflichten nach § 5 BImSchG	257
11.3	Genehmigungsverfahren	260
11.3.1	Förmliches Genehmigungsverfahren	260
11.3.2	Präklusion	266
11.3.3	Vereinfachtes Verfahren	266
11.3.4	Bestandsschutz	267
11.3.5	Nebenbestimmungen zur Genehmigung	268
11.3.6	Vollzugsdefizite im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	270
11.4	Behördliches Eingriffs- und Überwachungsinstrumentarium	271
11.4.1	Instrumentarium der Gefahrenabwehr	271
11.4.2	Nachträgliche Anordnungen, § 17	272
11.4.3	Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20	273
11.4.4	Widerruf der Genehmigung, § 21	274
11.4.5	Behördliche Überwachung	275
11.5	Betriebliche Eigenüberwachung	276
11.6	Rechtsschutz	279
11.7	Recht der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen	280
11.8	Verkehrsbezogener Immissionsschutz	282
11.9	Gebietsbezogener Immissionsschutz	283

<b>12</b>	<b>Wasserrecht</b>	285
12.1	Einführung in das Wasserrecht	285
12.2	Strukturen des Wasserrechts	287
12.3	Europäisches Wasserrecht	291
12.4	Wasserhaushaltsgesetz	294
12.4.1	Anwendungsbereich des WHG	294
12.4.2	Wasserrechtliche Nutzungsordnung	295
12.5	Instrumente des Wasserrechts	297
12.5.1	Ordnungsrechtliche Instrumente	297
12.5.2	Planungsrechtliche Instrumente	298
12.5.3	Abgabenrechtliche Instrumente	301
12.5.3.1	Abwasserabgabe	301
12.5.3.2	Wasserpfennig	303
12.6	Abwasserrecht	304
12.7	Betrieblicher Umweltschutz	306
12.8	Haftung für Gewässerverunreinigung	308
<b>13</b>	<b>Bodenschutzrecht</b>	311
13.1	Einführung in das Bodenschutzrecht	311
13.2	Entwicklung des Bodenschutzrechts	314
13.2.1	Rechtsgebiet Bodenschutzrecht	314
13.2.2	Bodenschutz nach der Föderalismusreform	316
13.3	Aufbau des Bodenschutzgesetzes	318
13.4	Instrumente des Bodenschutzgesetzes	319
13.4.1	Bodenschutzrechtliche Pflichten (§§ 4, 7 BBodSchG)	319
13.4.2	Pflicht zur Entsiegelung	323
13.4.3	Planungsrechtliche Instrumente des Bodenschutzes	323
13.4.4	Bodeninformationssysteme	324
13.5	Sanierung von Altlasten	324
13.5.1	Bedeutung der Altlastenproblematik	324
13.5.2	Instrumente der Altlastensanierung	326
13.6	Rechtsschutz und Bodenschutz	327
<b>14</b>	<b>Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht</b>	329
14.1	Einführung in das Recht der Kreislaufwirtschaft	329
14.2	Strukturen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallrechts	331
14.3	Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes	334
14.3.1	Vorrang des Kreislaufwirtschaftsgesetzes	334

14.3.2	Abfallbegriff und europäisches Recht	335
14.3.3	Gefährliche Abfälle	340
14.3.4	Abfallgemische	340
14.4	Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft	341
14.4.1	Zielhierarchie	341
14.4.2	Vermeidung/Verwertung/Beseitigung	342
14.4.3	Produktverantwortung	346
14.5	Entsorgungsordnung	349
14.5.1	Die Pflichten der Abfallerzeuger	349
14.5.2	Entsorgungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und behördliche Überwachung	352
14.5.3	Privatisierung	353
14.6	Kommunale Abfallwirtschaftsinitiativen	355
14.7	Betriebliche Abfallwirtschaft	357
14.7.1	Eigenverantwortung der Betriebe	357
14.7.2	EMAS-Verfahren	358
14.7.3	Betriebsbeauftragter für Abfall	359
14.7.4	Pflichten zur umweltschutzsichernden Betriebsorganisation	360
14.8	Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft	361
<b>15</b>	<b>Naturschutzrecht</b>	<b>363</b>
15.1	Einführung in das Naturschutzrecht	363
15.2	Internationale und europäische Einbindung	365
15.2.1	Völkerrecht	365
15.2.2	EU-Naturschutzrecht	367
15.2.3	Naturschutzrecht in der konkurrierenden Gesetzgebung	370
15.3	Strukturen des Naturschutzrechts	372
15.4	Organisation und Vollzug des Naturschutzes	373
15.5	Verbandsklage	376
15.6	Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)	377
15.6.1	Struktur des Gesetzes	377
15.6.2	Ziele und Grundsätze	378
15.6.3	Instrumente des BNatSchG	380
15.6.3.1	Landschaftsplanung, §§ 8 ff. BNatSchG	380
15.6.3.2	Eingriffsregelung, §§ 13 ff. BNatSchG	382
15.6.3.3	Schutzgebietsausweisung, §§ 20 ff. BNatSchG	388
15.6.3.4	Vertragsnaturschutz	395
15.6.3.5	Artenschutzrecht	396

<b>16</b>	<b>Stoffrecht</b>	399
16.1	Einführung in das Stoffrecht	399
16.2	EU-Stoffrecht	403
16.3	Chemikaliengesetz	406
<b>17</b>	<b>Energieumweltrecht</b>	409
17.1	Einführung in das Energieumweltrecht	409
17.2	Internationale und europäische Einbindung des Energieumweltrechts	411
17.2.1	Internationales Energiewirtschaftsrecht	411
17.2.2	Europäisches Energiewirtschaftsrecht	412
17.2.3	Deutsches Recht	415
17.3	Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)	416
17.3.1	Ziele des EnWG	416
17.3.2	Instrumente des EnWG	417
17.4	Erneuerbare-Energien-Gesetz	418
17.5	Kraft-Wärme-Kopplung	421
	Glossar zum Umweltrecht	423
	Literaturverzeichnis	435
	Abbildungsverzeichnis	449
	Stichwortverzeichnis	451

## Abkürzungsverzeichnis

Abb.	Abbildung
AbfBeauftrV	VO über Betriebsbeauftragte für Abfall
AbfG	Abfallgesetz
ABl.	Amtsblatt
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
ABIEU	Amtsblatt der Europäischen Union
AbfRRL	Abfallrahmenrichtlinie
AbwAG	Abwasserabgabengesetz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AK	Aarhus Konvention
AnO	Anordnung
ArbGG	Arbeitsgerichtsgesetz
AtomG	Atomgesetz
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BauGB	Baugesetzbuch
BayVBl	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
BBodSchG	Bundesbodenschutzgesetz
BDEW	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft
ber.	berichtigt
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BfS	Bundesamt für Strahlenschutz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchVO	Verordnung zum BImSchG
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
BUIS	Betriebliche Umweltinformationssysteme
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BVT	Beste verfügbare Technik
CBD	Convention on Biological Diversity
Cbm	Kubikmeter
CCAMLR	Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources
CCS	Carbon Dioxide Capture and Storage
ChemG	Chemikaliengesetz
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COP	Conference of the Parties
CSD	United Nations Commission on Sustainable Development (Kommission für nachhaltige Entwicklung)
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
ECT	Energy Charter Treaty
EEG	Erneuerbare- Energien-Gesetz
EEWärmeG	Erneuerbare- Energien-WärmeG
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (Straßburg)
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EIA	Environmental Impact Assessment
EMAS	Environmental Management and Audit Scheme
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EnEG	Energieeinsparungsgesetz
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz

EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuG	Gericht erster Instanz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechte Zeitschrift (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EVPG	Energieverbrauchsrelevant-Produkte-Gesetz
EWS	Europäisches Wirtschafts- & Steuerrecht (Zeitschrift)
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
GefStoffV	Verordnung über gefährliche Stoffe
GHS	Globally Harmonised System
GenTG	Gentechnikgesetz
GfP	Gute fachliche Praxis
GK-BNatSchG	Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz
GRC	Grundrechte-Charta
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
Hrsg.	Herausgeber
HWC	Hazardous Waste Catalogue
i.d.Fass.	in der Fassung
IEA	Internationale Energieagentur
IE-RI. (IED)	Industrieemissions-Richtlinie
i.e.S.	im engeren Sinne
ILM	International Legal Materials
IPBG	Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
IPPC	Integrated pollution prevention and control
IUTR	Institut für Umwelt- und Technikrecht der Universität Trier
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)
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
KWKG	Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz
LAWA	Länderarbeitsgemeinschaft Wasser
LBEG	Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie
LBSlg.	Loseblattsammlung
LG	Landgericht
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
Ls.	Leitsatz
MAK	maximale Arbeitsplatzkonzentration
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NAGBNatSchG	Nds. Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz
NBIS	Nds. Bodeninformationssystem
NBodSchG	Nds. Bodenschutzgesetz
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
Nds. SOG	Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung
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
NUVPG	Nds. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Owi	Ordnungswidrigkeit
OWiG	Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

PEEREA	Protokoll zur Energieeffizienz von 1994
PV	Photovoltaik
RdE	Recht der Energiewirtschaft (Zeitschrift)
REACH	Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals/ Europäische VO zum Chemikalienrecht
RefE-UGB	Referentenentwurf zum Umweltgesetzbuch
RIAA	Reports of International Arbitral Awards/Berichte der Internationalen Schiedsgerichtsbarkeit
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RI	Richtlinie
Rn	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
RVG	Rechtsanwaltsvergütungsgesetz
SEA	Strategic Environmental Assessment
SeeanIV	Seeanlagenverordnung
Sp.	Spalte
SRÜ	Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen
StGB	Strafgesetzbuch
StoffR	Zeitschrift für Stoffrecht (Zeitschrift)
StrVG	Strahlenschutzvorsorgegesetz
SUP	Strategische Umweltprüfung
TEHG	Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz
UAG	Umweltauditgesetz
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
UmwRG	Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz
UN ECE	United Nations Economic Commission for Europe
UNEP	United Nations Environment Programme
UPR	Umwelt und Planungsrecht (Zeitschrift)
USchG	Umweltschadensgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz üb. d. Umweltverträglichkeitsprüfung
VBIBW	Verwaltungsblätter Baden-Württemberg (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

VR	Verwaltungsrundschau (Zeitschrift)
VV	Verwaltungsvorschrift
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WiSt	Wirtschaftswissenschaftliches Studium (Zeitschrift)
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
WSSD	World Summit on Sustainable Development, Johannesburg 2002
ZAU	Zeitschrift für angewandte Umweltforschung (Zeitschrift)
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung (Zeitschrift)
Zjs	Zeitschrift für das Juristische Studium (Zeitschrift)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Zeitschrift)
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht (Zeitschrift)

# 1 Bedeutung des Umweltrechts

## 1.1 Situation des Umweltrechts

Der Schutz der Umwelt steht nach wie vor (2016) auf der politischen Tagesordnung in Deutschland. Das Umweltrecht ist die Folge der Wahrnehmung der öffentlichen Umweltschutzaufgabe, denn die Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen ist eine zentrale staatliche Funktionszuweisung. Die Bezeichnung des Umweltschutzes als „Schicksalsaufgabe des modernen Staates“<sup>1</sup> weist schon auf die Sonderrolle des Umweltschutzes und des Umweltrechts hin. Umweltschutz ist eine primäre Verantwortung von Staat und Verwaltung geworden, die auch private Interessen berührt, aber nicht unbedingt mit anderen Staatsaufgaben zu vergleichen ist. Abstrakt sehen die Bürger die Notwendigkeit des Umweltschutzes ein, allerdings bedingen häufig kurzfristige Interessen ein anderes – oft umweltschädigendes – Handeln. Das Umweltrecht greift hier mit seinen Instrumenten ein, um diese kurzfristige Interessenverfolgung zu begrenzen. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in der Verfassung sichert diese öffentliche Aufgabe in der Gesellschaft.

Diese öffentliche Aufgabe ist allerdings einem steten Wandel unterworfen. Nach der Phase einer weithin akzeptierten Umweltpolitik hat die Finanz- und Wirtschaftskrise in Deutschland auch in der Umweltpolitik eine deutliche Bremsspur hinterlassen. Die Thematik des Klimaschutzes hat aber die Sonderrolle des Staatszieles Umweltschutz gezeigt, der Klimawandel hat als Thema die Finanz- und Wirtschaftskrise überdauert, und der Umweltschutz wird eine staatliche Daueraufgabe bleiben. 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. Umfragen zeigen, dass viele

---

1 Vgl. Breuer, Strukturen und Tendenzen des Umweltschutzrechts, in: Der Staat 1981, S. 393.

Bürgerinnen und Bürger in Zeiten von Wirtschafts-, Währungs- und Finanzkrisen die Prioritäten differenzierter einschätzen, als es noch im letzten Jahrhundert der Fall war.<sup>2</sup> Die globale Dimension von Umweltproblemen entlässt so den Einzelnen aus seiner individuellen Verantwortlichkeit und überträgt diese auf gesellschaftliche Gruppen und Parteien.

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 Umwelteinformationen sind entstanden, die entweder neue Regelungsfelder geschaffen oder klassische Politikbereiche ökologisch „aufgerüstet“ haben. Zum „großen Wurf“ des Umweltgesetzbuchs (UGB) hat es dabei in den vergangenen Jahren nicht gereicht, trotzdem wird das deutsche Umweltrecht unter dem Einfluss des europäischen Rechts weiter an Umfang zunehmen.<sup>3</sup> 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.

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 auch 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 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 Vergan-

---

2 Vgl. BMU/UBA (Hrsg.), Umweltbewußtsein in Deutschland, 2013.

3 Vgl. Becker, Das neue Umweltrecht 2010, 2010.

genheit 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.

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 Querschnittscharakter 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 knizise beschrieben werden können. Auch Art. 20 a GG (Staatszielbestimmung Umweltschutz) trägt letztlich nicht zur Konturierung des Rechtsgebiets „Umweltrecht“ bei.

## 1.2 Stellenwert des Umweltrechts

Seit der Verabschiedung des Umweltprogramms der Bundesregierung<sup>4</sup> 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 völkerrechtlich regulierbar und entziehen sich dem Einzelnen, trotzdem nimmt der Umfang umweltbezogener Regulierung deutlich zu.

---

4 Vgl. Umweltprogramm der Bundesregierung, BT-Drs. VI/2710, vgl. dazu: Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 7 ff.

Das Umweltrecht als eine Handlungsebene des Umweltschutzes hat sich fest etabliert. Im Zusammenspiel mit Umweltpolitik und Umweltökonomie entstehen hier praktikable und stark ausdifferenzierte 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 stets Schrittmacher für neue Instrumente, marktökonomische Modelle müssen aber auch praktikabel bleiben. So zeigen sich zurzeit (2016) Zweifel am marktgesteuerten Umweltschutz mit ökonomischen Instrumenten, der gerade durch die Europäische 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 Klimaveränderung 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.

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 Zielkonflikte.<sup>5</sup> In diesen Abwägungsprozessen dominiert

---

5 Vgl. Rehbinder, Ziele, Grundsätze, Strategien und Instrumente, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 141 ff.

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.



Abb. 1 Ökologie-Centrum, Oldenburg

### 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, sodass der Gesetzgeber entsprechend viele Vorschriften erlässt, die mal mehr oder weniger die Umwelt berühren. In dieser Masse umweltrelevanter Vorschriften besteht jedoch ein Bereich, der als Umweltrecht i.e.S. (Umweltrecht im engeren Sinne) bezeichnet wird, weil im Kreis dieser Vorschriften der Umweltbezug nicht nur vorhanden ist, sondern 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 nebeneinander 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 domi-

niert ein eher restriktiver Umweltbegriff.<sup>6</sup> Die Diskussion um den ökozentrischen Umweltschutz ist eng verbunden mit der Anerkennung sog. Eigenrechte der Natur.<sup>7</sup> Der Blick auf das bestehende Rechtsschutzsystem zeigt allerdings, dass Eigenrechte der Natur direkt nicht vor den Gerichten durchzusetzen sind. Selbst neuere Rechtsschutzkonzepte im Umweltrecht anerkennen keine Eigenrechte der Natur, sondern konstruieren eine Prozessvertretung über Vereinigungen, die diese Rechte geltend machen müssen.

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 beherrscht das deutsche Umweltrecht der Gedanke der einzelmedialen Ausrichtung, die deutschen Umweltgesetze schützen nach ihrer Entstehung häufig aber nur ein Medium. 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 eingehen.<sup>8</sup> Der Umweltbegriff wandelt sich deshalb stetig weiter, aber die Diskussion über einen nachhaltigen betriebenen Umweltschutz wird eher die

---

6 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 31, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 12 f., Peters/Hesselbarth/Peters, Umweltrecht, 20163, S. 3 ff.

7 Vgl. dazu: Stone, Haben Bäume Rechte?, 2014.

8 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 33, Fröhling, Umweltrecht und Umweltpolitik, 2015, S. 10 ff.

Ausrichtung auf einen anthropozentrisch ausgerichteten Umweltschutz verstärken, weil sich der Nachhaltigkeitsansatz auf die Umwelt des Menschen bezieht.

Das Umweltrecht als typisches Querschnittsrecht zum Schutz der Umwelt hat daher einen kohärenten Charakter. 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.

#### **1.4 Entwicklung des deutschen Umweltrechts**

Die Entwicklung des Umweltrechts in Deutschland weist inzwischen eine lange Historie auf, die im letzten Jahrhundert in ein eigenes Rechtsgebiet einmündete.<sup>9</sup> Zwar ist ein eigenständiges Rechtsgebiet Umweltrecht erst seit den 70-er Jahren zu sehen, aber bereits lange davor war die zunehmende Zerstörung der Umwelt ein Thema, das zum Gegenstand rechtlicher Regulierung gemacht wurde.

Die Zeit vor der Entstehung eines modernen Umweltrechts in den 70-er Jahren war geprägt von einem anthropozentrisch verfassten Umweltbild. In dieser Vorphase lassen sich bereits deutliche Vorläufer einzelner Rechtsvorschriften erkennen, dahinter stand aber eher ein Nutzungsinteresse an natürlichen Ressourcen. So bildet das Reichsnaturschutzgesetz von 1935 zwar die entfernte Grundlage für das heutige Naturschutzrecht, die machtgeleitete Nutzung der Natur in der Diktatur stand aber ideologisch im Vordergrund.

In der Phase des deutschen „Wirtschaftswunders“ stieg dann die Umweltbelastung überproportional an, was aber in Kauf genommen wurde. Die Belastungen für die Bevölkerung wurden jedoch im Westen wie im Osten spürbar, so dass Wasser- und Luftverschmutzung schon in den 60-er Jahren zum Wahlkampfthema wurden. Das Umweltrecht als wichtiger Gegenstand des öffentlichen Wirtschaftsrechts und der Umweltpolitik nahm hier seinen An-

---

<sup>9</sup> Vgl. Feldhaus, Zur Geschichte des Umweltrechts in Deutschland, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 15 ff., Kloepfer/Franzius/Reinert, Zur Geschichte des deutschen Umweltrechts, 1994, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 4 ff.

fang im bundesdeutschen Rechtssystem.<sup>10</sup> In der DDR fand im Jahre 1968 bereits der Naturschutz Eingang in Art. 15 der DDR-Verfassung. Das Umweltrecht nahm in diesem Teil Deutschlands eine eigenständige Entwicklung, die erst mit dem Inkrafttreten des Umweltrahmengesetzes der DDR am 1. Juli 1990<sup>11</sup> in eine gesamtdeutsche Umweltunion einmündete, mit der sich die DDR verpflichtete, im Wesentlichen bundesdeutsches Umweltrecht zu übernehmen.

Seit den 70-er Jahren gibt es in Westdeutschland eine deutliche Entwicklung des Umweltrechts, die von einem starken Rückhalt in der Gesellschaft und der Politik getragen wird. Ausgehend vom visionären Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 1971<sup>12</sup> werden in der Folge zentrale Umweltschutzvorschriften geschaffen, die dem Vorsorgeprinzip geschuldet sind und neue Instrumente einführen. In dieser Modernisierungsphase entstehen einerseits zentrale Regelwerke zum Naturschutz oder dem Stoffrecht, andererseits kommen durch das Umweltrecht der Europäischen Union seit der Verankerung der Umweltschutzkompetenz in den europäischen Verträgen neue Regelungsansätze aus anderen Rechtssystemen (z.B. UVP) in das deutsche Umweltrechtssystem, die zum Teil bis in die heutige Zeit erhebliche Umsetzungsprobleme bereiten.

Seit 1990 entwickelte sich das deutsche Umweltrecht quantitativ und qualitativ rasch weiter; die Zeit war durch die Verschmelzung mit der ehemaligen DDR mit ihren Sonderproblemen geprägt.

So zeigte sich 1990 ein hoher Infrastrukturbedarf in Ostdeutschland, der rasch Beschleunigungsgesetze nur für den Osten Deutschlands zur Folge hatte. Diese Entwicklung im Planungsrecht verselbständigte sich und mündete in die sog. Beschleunigungsgesetzgebung, die auf die westlichen Bundesländer übertragen wurde<sup>13</sup> und bis heute im Planungsrecht fortwirkt.<sup>14</sup>

---

10 Vgl. Vgl. Jänicke, *Umweltpolitik* in: Andersen/Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 2013, S. 692 ff.

11 *Umweltrahmengesetz der DDR vom 29.6.1990*, GBl. I, S. 649.

12 Vgl. das *Umweltprogramm der Bundesregierung*, BT-Drs. VI/2710.

13 Vgl. dazu das *Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (IPBG)* v. 9.12.2006.

14 Das *Beschleunigungsregime* hat sich inzwischen zum Beispiel beim Ausbau des Stromnetzes durch das *EnWG* und das *NABEG* wieder gezeigt.

In den Jahren 2008/2009 hinterließ die globale Finanz- und Wirtschaftskrise<sup>15</sup> weltweit ihre Spuren in den Volkswirtschaften. Im Jahre 2010 setzte eine Konsolidierungsphase in großen Teilen der Weltwirtschaft ein, die von einer Krise der Staatsfinanzen überschattet wurde. Die Finanzkrise führte zu einem Überdenken nationaler Umweltpolitiken, was sich am Beispiel des internationalen Klimaschutzes zeigen lässt. Die Klimaschutzkonferenzen von Kopenhagen (2009) und Durban (2011) verliefen weitgehend ergebnislos, obwohl der Klimawandel langfristig erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen haben wird. Die Nuklearkatastrophe von Fukushima im Jahre 2011 leitete dann in Deutschland die sog. Energiewende ein, die einen starken Ausbau von Windenergieanlagen in vielen Kulturlandschaften zur Folge hatte.

Im Zuge eines nachhaltigen Wirtschaftswachstums steht das Umweltrecht unter dem Druck, seinen Stellenwert zu behaupten. Die Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20 a GG hat erhebliche legislatorische Bindungen erzeugt, die in Zukunft durch erweiterte Klagerechte flankiert werden können. Das Umweltrecht der Europäischen Union verhindert hier nach wie vor ein Zurückweichen des Umweltschutzziels vor anderen Interessen.

---

15 Vgl. Knopp/Piroch, Umweltschutz und Wirtschaftskrise, in: ZUR 2009, S. 409 ff.



## **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 Teil unserer Rechtsordnung, die wiederum Teil der Sozialordnung ist, die mit anderen zwischenmenschlichen Bezugssystemen verknüpft ist. Eine lediglich isolierte Betrachtung des Regulationssystems 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. Die Privatisierung staatlicher Aufgabenfelder (z. B. kommunale Abwasserbeseitigung etc.) kann zu einer Bindungsreduktion führen.

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, so dass heute eine differenzierende Sicht vorherrscht.

Die Durchsetzung des Umweltrechts ist in seiner Effektivität von der Existenz und der Funktionsfähigkeit der allgemeinen rechtlichen Institutionen abhängig. Umweltrecht ist nicht nur isoliert zu betrachten. Das Umweltrecht gehört aber 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. Im öffentlichen Recht liegt aber der Schwerpunkt des bundesdeutschen Umweltrechts.

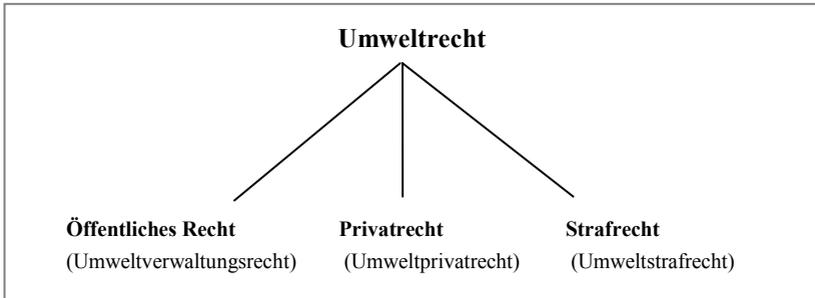


Abb. 2 Umweltrecht als Querschnittsrecht

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 bis heute unser Rechtssystem, dessen Wurzeln weit vor der gegenwärtigen Verfassungsgebung liegen.

- Das Privatrecht regelt die Rechtsbeziehungen zwischen den rechtsunterworfenen Bürgern und Privatrechtssubjekten (z. B. einer GmbH). Zentrale Kodifikation des Privatrechts ist das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB).
- Das öffentliche Recht dagegen regelt die Beziehungen des Staates und anderer Trägern 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 einzelnen Gerichtszweigen, die bei der prozessualen Durchsetzung von Ansprüchen auch im Umweltrecht zu berücksichtigen ist.

### 2.3 Gerichtszweige in der Rechtspflege

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

Die Gerichte sind in verschiedenen Zweigen fachlich zusammengefasst. Neben den großen Gerichtsbarkeiten wie Verwaltungs- oder Strafrichterbarkeit 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 Prozessordnungen.<sup>1</sup> Gerade im Umweltrecht besteht hier ein zentrales Problem, da nicht jedermann die Einhaltung der öffentlich-rechtlichen 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 sub-

---

<sup>1</sup> Soweit zum Beispiel das Umweltverwaltungsrecht betroffen ist, ergeben sich die prozessualen Voraussetzungen aus der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Nach § 42 VwGO muss es sich um eine verwaltungsrechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art handeln.

jektives öffentliches Recht zur Seite steht. Das Konzept des subjektiven öffentlichen Rechts stellt historisch natürlich eine Beschränkung staatlicher Macht dar. Liegt diese Voraussetzung aber 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 Umweltverwaltungsrecht sind die meisten Gesetze aber zum Schutz der Allgemeinheit oder zum Schutz umweltbezogener Rechtsgüter konstruiert, so dass häufig 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 sog. Verbandsklage dar.<sup>2</sup>

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 sehr eingeschränkt.

<b>Ordentliche Gerichte</b>	<b>Verwaltungsgerichte</b>	<b>Arbeitsgerichte</b>
§ 13 GVG Amtsgericht Landgericht Oberlandesgericht	§ 40 VwGO Verwaltungsgericht  Oberverwaltungsgericht/ Verwaltungsgerichtshof	§§ 2 ff. ArbGG Arbeitsgericht  Landesarbeitsgericht
Bundesgerichtshof (BGH)	Bundesverwaltungs- gericht (BVerwG)	Bundesarbeitsgericht (BAG)

Abb. 3 Gerichte in Deutschland

---

2 Vgl. zum Rechtsschutz Kap.8.

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 VwGO).<sup>3</sup> 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 Umwelthaftungsgesetz<sup>4</sup> ist eine besondere Ausformung des allgemeinen 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. 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 kostengünstiger als der übliche Instanzenweg zu einem vorläufigen 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 worden. Bei umweltpolitisch umstrittenen Vorhaben wenden sich Betroffene regelmäßig im vorläufigen Rechtsschutz an die Verwaltungsgerichte, da hier eine Indizwirkung durch eine vorläufige und kostengünstige gerichtliche Entscheidung nach den §§ 80 ff., 123 VwGO herbeigeführt werden kann.

---

3 Vgl. Bier, Fachplanungs- und Umweltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, in: DVBl. 2015, S. 265 ff.

4 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) v. 10.12.1990, BGBl. I, S. 2634.

## 2.4 Organisation der Umweltverwaltung

Die Ausführung und Überwachung der vielen Umweltschutzvorschriften obliegt in Deutschland nach Art. 83 GG regelmäßig den Länderbehörden.<sup>5</sup> Umweltschutz wird daher in Bund, Ländern und Gemeinden durch eine komplexe, verwaltungsrechtliche Organisation durch allgemeines 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 deutlich unterscheiden.

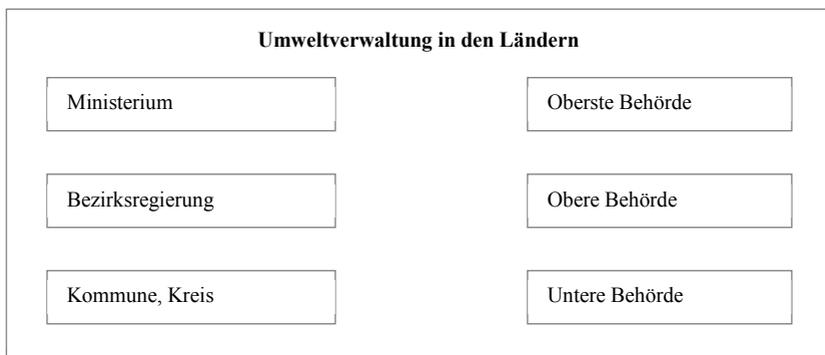


Abb. 4 Idealtypischer Aufbau einer Umweltverwaltung

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 Gewässer- oder Naturschutz: Hier kann neben dem Bund der Landesgesetzgeber aktiv werden. Die Föderalismusreform hat hier die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes abgeschafft und die Materien überwiegend der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes zugeordnet. In Teilbereichen ist der Bund zunächst allein zuständig, zum Teil besitzen die Länder sog. Ab-

5 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 75 ff., Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 177 ff.

weichungsrechte.<sup>6</sup> 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.

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 Fachbereichen zugeordnet. 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) übertragen.<sup>7</sup> 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 kann eine Anordnung nach dem jeweiligen Landespolizeirecht erfolgen.

Auf Bundesebene sind die Umweltschutzaufgaben beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB)<sup>8</sup> in Berlin seit 1986 gebündelt. Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau 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.

---

6 Vgl. dazu 3.4.

7 Vgl. die Übersicht unter [www.nlwkn.de](http://www.nlwkn.de).

8 Vgl. [www.bmu.de](http://www.bmu.de).



Abb. 5  
Umweltbundesamt,  
Bismarckplatz 1, Berlin



Abb. 6  
Bundesamt für Naturschutz, Bonn

Das Umweltbundesamt (UBA)<sup>9</sup> dagegen ist eher eine wissenschaftliche Fachbehörde, die Daten und Grundlagen für umweltpolitische Entscheidungen zuliefert und dem BMUB zugeordnet ist. Das UBA in Dessau ist eine selbstständige Bundesoberbehörde, die ohne eigene Mittel- und Unterbehörden arbeitet.

Obwohl der Schwerpunkt der Umweltverwaltung in den Ländern liegt, gibt es doch eine Umweltverwaltungstätigkeit des Bundes durch selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III GG. Insbesondere das Bundesamt für Naturschutz (BfN)<sup>10</sup> und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) werden hier tätig.<sup>11</sup> Das Bundesamt für Naturschutz ist zum Beispiel nach § 58 BNatSchG für die Durchführung von Rechtsvorschriften in bestimmten Meeresgebieten (AWZ) zuständig.

Neben diesen klassischen Umweltbehörden nehmen zunehmend auch Beliehene, d.h. unter staatlicher Aufsicht stehende Organisationen oder Personen, Umweltschutzaufgaben wahr. So steht die Zulassungsstelle im EMAS-Verfahren als beliehene Zulassungsstelle<sup>12</sup> unter der Aufsicht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB).

---

9 Vgl. dazu [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de).

10 Vgl. [www.bfn.de](http://www.bfn.de).

11 Vgl. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 177 ff.

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

## 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 umweltrechtlicher 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 im Umweltrecht 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 noch in den amtlichen Gesetz- und Verordnungsblättern. EU-Normen sind im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften (ABIEG) oder neuer, dem Amtsblatt der Europäischen Union (ABIEU) im Internet zu finden. Inzwischen findet man europäische Rechtsakte, Gerichtsentscheidungen oder Programme unter [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) verlässlich im Internet<sup>13</sup>, das inzwischen zu einer wichtigen Quelle juristischer Informationen zum Europarecht geworden ist.

Deutsche Bundesgesetze befinden sich im Bundesgesetzblatt I (BGBl. I)<sup>14</sup> und niedersächsisches Landesrecht im niedersächsischen Gesetz- und Verordnungsblatt (Nds. GVBl.). Außerdem geben viele Verlage entsprechende Gesetzessammlungen 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 steht mittlerweile das Internet mit seinen vielen Quellen an erster Stelle. Juristische Verlage bieten inzwischen eigene Onlinedienste 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

---

13 [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

14 Der kostenlose Bürgerzugang ist über das Internet zu erreichen: [www.bgbl.de](http://www.bgbl.de) oder weitere Vorschriften sind über die Seite [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de) zu erlangen.

Betrachtung stellt sich jedoch oft heraus, dass die entsprechenden Seiten nicht gepflegt werden oder die Texte veraltet sind. Allerdings bieten die Bundesländer selbst auf ihren Internetseiten ein verlässliches Angebot von Gesetzen und juristischen Hilfen, wie zum Beispiel Prozesskostenrechner.

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 Auflagen 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 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 Rechtsauffassungen durchaus nicht unbedingt die sog. h.M. (herrschende Meinung) zu sein brauchen. Die juristische Arbeitsmethode mit ihrem Gutachtenstil führt zu einer beachtlichen Meinungsvielfalt. Interessenvertreter bestimmter Gruppen oder Verbände 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 Überblick über die gesamte deutschsprachige Literatur ermöglicht. In der Praxis werden überwiegend sog. Kommentare benutzt, die in schnell wechselnden Auflagen zu bestimmten Rechtsgebieten zu jedem Paragraf eine Kommentierung und die einschlägige Rechtsprechung anbieten (vgl. z. B. Jarass, Bundes-Immissionsschutzgesetz, München 2013 oder Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, München 2015). Neben der umfassenden Karlsruher Juristischen Bibliographie stellt die Juris-GmbH ebenfalls eine Literaturdatenbank 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 einfließen.<sup>15</sup>

Die Bearbeitung umweltrechtlicher Fälle<sup>16</sup> und Probleme erfordert 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.

---

15 Vgl. z.B. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 44, Kloepfer, Umweltrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 354 ff., Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 40 ff.

16 Vgl. nur Kotulla, Umweltrecht, 2014.



## 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 zugeordnet<sup>1</sup>, dabei ist dieser Kreis nicht zu eng zu ziehen, denn auch Kompetenznormen (z. B. Art. 72 GG) oder Grundrechte als Abwehrrechte (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 anlegen.<sup>2</sup> Die Bedeutung des Umweltverfassungsrechts geht dabei über die bloße Regulierung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen weit hinaus, sondern erfasst alle Rechtsbereiche.<sup>3</sup> Da die natürlichen Ressourcen gleichzeitig auch wirtschaftliche Produktionsfaktoren darstellen, wird die Verbin-

---

1 Vgl. Appel, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 89 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 56, Storm, Umweltrecht, 2015, S. 81.

2 Vgl. z. B. das Urteil des BVerfG zur Gentechnik (BVerfGE 128, 1) aus dem Jahre 2010.

3 Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 549.

dung von Umwelt- und Wirtschaftsrecht zunehmend enger. Gerade die Regelungen des europäischen Rechts, das mittlerweile die Hälfte aller nationalen Vorschriften induziert, sind deutlich von dieser Zwitterrolle geprägt.<sup>4</sup> 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- oder 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. 20 a 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 nicht.<sup>5</sup>

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 Verfassungsrecht.<sup>6</sup>

Die Kompetenzordnung des Grundgesetzes (Art. 70 ff. GG) spielt für den Umweltschutz eine besondere Rolle, denn die Verfassung regelt die Frage,

---

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

5 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 58 f., Kloepfer, Allgemeines Umweltrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 362 f.

6 So der berühmte Ausspruch Fritz Werners aus dem Jahre 1959, in: DVBl. 1959, S. 527 ff.

wer in Bund und Ländern die Gesetze verabschiedet und wer sie ausführt.<sup>7</sup> 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 Kreislaufwirtschaftsgesetz, das Bundes-Immissionsschutzgesetz oder das 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 aber sehr verstreut. Für zahlreiche neue Umweltthemen wie Erneuerbare Energien oder Bodenschutz gibt es deshalb keine eindeutigen Kompetenztitel, so dass der Bundesgesetzgeber in Zukunft weiterhin auf eine Kombination von Kompetenztiteln oder auf andere Kompetenztitel, wie zum Beispiel das Recht der Wirtschaft, ausweichen muss. Das Scheitern des Umweltgesetzbuchs (UGB) im Jahre 2009 hat diesen Zustand verfestigt.

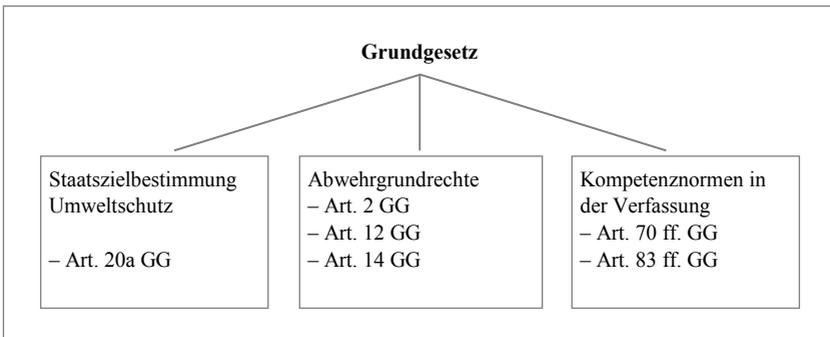


Abb. 7 Umweltbezogene Verfassungsnormen im Grundgesetz

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 ganzheit-

<sup>7</sup> Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 28 ff.

liche Lösung der vielfältigen Aufgaben aussteht. Die Verwaltungskompetenz steht nach Art. 83 GG ganz überwiegend den Ländern zu, die vor Ort Umweltschutz durchführen.

Allgemeine verfassungsrechtliche Prinzipien wie das Rechtsstaatsprinzip<sup>8</sup> in Art. 20 GG haben ebenfalls in ihren Ausprägungen Wirkung auf den Umweltschutz. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip zum Beispiel spielt bei der Zumessung von Belastungen eine große Rolle.<sup>9</sup> Die Inanspruchnahme von Bürgern und Bürgerinnen zu Zwecken des Umweltschutzes durch den Staat steht 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 sollten.<sup>10</sup> 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 werden. Die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts nach § 31 I BVerfGG erstreckt sich auf alle Verfassungsorgane, Gerichte und Behörden<sup>11</sup> und erklärt die besondere Bedeutung der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts.

---

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

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

10 Vgl. z. B. Kern- bzw. Atomkraft, Ressourcenvorsorge, Energiewende etc.

11 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 185.

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 verankert.<sup>12</sup> Gerade die Verfassungen der östlichen Bundesländer enthalten hier einige Überraschungen und selbstständige Ansätze. Durch Art. 31 GG ist allerdings der Einfluss vieler landesverfassungsrechtlicher Umweltnormen von begrenzter Bedeutung.

Der maßgeblich gestaltende Einfluss im Umweltrecht verlagert sich mehr und mehr auf die europäische Rechtsgemeinschaft. So muss bei der Auslegung des Art. 20a GG das europäische Recht beachtet werden.<sup>13</sup> Aber die Auseinandersetzungen um die Aktionspläne zur Lärminderung aufgrund europäischen Rechts zum Beispiel betrafen unmittelbar die Gemeinden und zeigten den schwindenden Gestaltungsspielraum von Ländern und Gemeinden.<sup>14</sup> 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 Wasserrahmenrichtlinie<sup>15</sup>, die ein ganzheitliches Schutz- und Entwicklungskonzept für Flussläufe einfordert, zeigt.



Abb. 8  
Bundesverfassungsgericht, Schloß-  
bezirk, Karlsruhe

- 
- 12 Z. B. in Niedersachsen: Art. 1 II Nds. Verfassung von 1993, vgl. Gehlhaar, Umweltschutz als Gegenstand der Verfassungen der Bundesländer, in: VR 2015, S. 145 ff., Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 28, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 56 f.
  - 13 Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 549.
  - 14 Vgl. Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder »Aktionismus«?, in: ZUR 2007, S. 169.
  - 15 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.

## 3.2 Staatszielbestimmung Umweltschutz (Art. 20a 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 nicht.<sup>16</sup> In abgeschwächter Form ist der Umweltschutz als Staatszielbestimmung in das Grundgesetz aufgenommen worden. Der durch das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 27. Oktober 1994<sup>17</sup> eingeführte Art. 20a GG stellt den Schlusspunkt einer langen Diskussion über die Einrichtung einer Staatszielbestimmung Umweltschutz im Grundgesetz dar.<sup>18</sup> 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 weiterer Gestaltungsspielraum, da der Art. 20a GG mit seiner kompromißhaften Formulierung noch viele Fragen offen lässt, es ist zu berücksichtigen, dass der Art. 20a GG erst noch in der Praxis seine Anwendung finden muss und seine unscharfen Formulierungen in entsprechen-

---

16 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.

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

18 Vgl. Heselhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 15 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 36 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 67 ff., Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 175 ff.

den 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. 20a 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 und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Dieses Umweltstaatsprinzip enthält unmittelbar geltendes Verfassungsrecht<sup>19</sup>, das den Staat mit seinen drei Gewalten (Legislative, Exekutive, Judikative) bindet, aber den Bürgerinnen und Bürgern keine besonderen oder direkt einklagbaren Rechtsansprüche gewährt. Über die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 20a GG sind aber Auslegungen zu unbestimmten Rechtsbegriffen oder zur Ermessensausübung im Umweltschutz in der Exekutive der Rechtsprechung der Karlsruher Richter zugänglich.<sup>20</sup>

### 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 bemessen.<sup>21</sup> 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 zum Beispiel aus

---

19 BT-Drs. 12/6000, 47, Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 2012, Art. 20 a, Rn. 12.

20 Vgl. z.B. BVerfG 2 BvF 1/07 v. 12.10.2010 (Legehennen) zum Tierschutz.

21 Vgl. v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 20a, Rn. 29, Sachs, Grundgesetz, 2011, Art. 20a, Rn 30 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 70 f., Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 179 f.

§ 1 BNatSchG ergeben.<sup>22</sup> 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. 20a GG innewohnen.

### 3.2.3 *Tierschutz*

Mit einer Grundgesetzänderung im Jahre 2002 wurde der Tierschutz in Art. 20a GG ausdrücklich neben die natürlichen Lebensgrundlagen gestellt.<sup>23</sup> 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 Kunstfreiheit gestärkt worden, die bislang den Tierschutz überlagert hatten, da er nicht ausdrücklich in der Verfassung verankert war.<sup>24</sup> Die Reichweite des Tierschutzes in Art. 20a GG ist noch nicht genau ausgelotet, zum einen ist aber entscheidend, dass 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 Menschenschutz verstanden 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.<sup>25</sup> Durch Auslegung kommt man zum Schluss, dass Tiere wie z.B. Einzeller nicht erfasst sind. Die Eigenrechtlichkeit von Tieren ist damit eine Besonderheit der deutschen Verfassung, die

---

22 Vgl. v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 20a, Rn. 1 ff.

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

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

25 Vgl. Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2012, Art. 20a, Rn. 12 f., v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 20a, Rn. 33 ff.

konkrete Konsequenzen für den Tierschutz hat. Der Staat muss nun einfachgesetzlich den Tierschutz nach dieser Vorgabe zum Beispiel bei Tiertransporten gestalten. Mittelbar resultieren aus den staatlichen Handlungspflichten auch Konsequenzen für Private, denn der Staat muss zum Beispiel Tiere in geeigneter Weise vor Beeinträchtigungen durch Private schützen.<sup>26</sup>

### 3.2.4 *Künftige Generationen*

Die zweite terminologische Büchse der Pandora ist die apostrophierte Verantwortung für die künftigen Generationen. Herkömmlicherweise wird dabei auf den Nachweltschutz verwiesen, der es gebietet, für zukünftige Generationen (die kaum zu bestimmen sind) natürliche Lebensgrundlagen zu erhalten.<sup>27</sup> 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 Ressourcenschonung<sup>28</sup> 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 1987<sup>29</sup> 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 verneint.<sup>30</sup> Erst allmählich nehmen die Bemühungen um einen umfassenden Waldschutz zu, da auch international ein verbindlicher

---

26 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 72. Private sind jedenfalls nicht unmittelbar Adressaten des Art. 20a GG, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 39.

27 Vgl. Heselhaus, Verfassungsrechtliche Grundlagen des Umweltschutzes, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 20 f.

28 Vgl. v. Münch/Kunig, Grundgesetz Kommentar, 2012, Art. 20a, Rn. 25 f.

29 BGHZ 102, 350 (Waldschadensproblematik), vgl. Schmidt, Staatshaftung für Waldschäden, in: ZRP 1987, S. 345 ff.

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

Schutz des Waldes eingefordert wird. Die Dimension der Zukunft ist der 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 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 aufwirft.<sup>31</sup>

### 3.2.5 *Entwicklung der Staatszielbestimmung*

Das Verhältnis zu anderen Verfassungsbestimmungen, die andere Schutzziele ansteuern, wird in Zukunft Gegenstand weiterer Auseinandersetzungen sein, da durch die unbestimmte Formulierung des Art. 20a GG diese Konflikte geradezu vorprogrammiert sind.<sup>32</sup> Umweltschutz als Querschnittsaufgabe erfordert immer eine Abwägung mit anderen Schutzgütern der Verfassung. Gleichzeitig entsteht aber die Chance einer Neuorientierung zwischen Ökologie und Ökonomie. Gerade die Rechtsprechung, die unmittelbar durch Art. 20a 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 war.<sup>33</sup>

## 3.3 **Verfassungsrechtliche Vorgaben**

Vor der Aufnahme des Art. 20a 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.

---

31 Vgl. Waechter, Umweltschutz als Staatsziel, in: NuR 1996, S. 321 ff.

32 Vgl. Sachs, Grundgesetz, 2011, Art. 20a, Rn 52 ff.

33 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 75.

gegen staatliches umweltschützendes Handeln ergibt. Aber die Herleitung eines einfordernden Umweltgrundrechts aus dem Grundrechtskatalog unserer Verfassung ist nicht auf Zustimmung gestoßen.<sup>34</sup> Zu groß sind die konstruktiven Hürden, aus einer klassischen „Abwehrverfassung“ Anspruchsrechte herzuleiten.

Jedoch besteht aus der Verfassung heraus eine Verpflichtung für den Staat, Umweltverschmutzungen auch durch Private zu verhindern, denn die Wertentscheidungen der Verfassung bedingen ein Handeln zum Schutz von Leben oder körperlicher Unversehrtheit. Bei der Ausführung dieser Schutzpflicht besteht allerdings ein weiter Handlungsspielraum für den Staat, so dass konkrete Schutzansprüche selten sind.<sup>35</sup>

Aus ihrer Konstruktion als Abwehrrechte gegen mögliche Umweltbeeinträchtigungen durch staatliche Eingriffe oder als Abwehr gegen Umwelanforderungen der Umweltverwaltung können jedoch die Grundrechte nach wie vor nutzbar gemacht werden. Durch die Einführung des Art. 20a GG hat sich hier eine Veränderung 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 Normentrias Art. 2, 12 und 14 GG in Verbindung mit dem Verhältnismäßigkeitsprinzip bildet eine materielle Schranke zum Schutz vor staatlicher Reglementierung und Überschreitung der Sozialbindung, eine Thematik, die angesichts der umweltrechtlichen Normenflut an Bedeutung gewinnt.<sup>36</sup> Die Staatszielbestimmung Umweltschutz und der umweltbezogene

---

34 Vgl. Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 36.

35 Vgl. m.w. N. Schmidt/Kahl/Gärditz, *Umweltrecht*, 2014, S. 78 ff.

36 Vgl. Kahl/Voßkuhle, *Grundkurs Umweltrecht*, 1998, S. 97, Storm, *Umweltrecht*, 2015, S. 88 ff.

Kontext der Grundrechte bilden deshalb 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 den Gemeinden verbleibt unter dem Eindruck des europäischen Rechts, das sich an den Bund wendet, nur ein geringer 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.<sup>37</sup> Im Jahre 2006 hatte der deutsche Bundestag mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit nach Art. 79 II GG ein umfassendes Gesetz zur Änderung der Gesetzgebungskompetenzen beschlossen,<sup>38</sup> das, neben anderen Materien, gerade das Umweltrecht betraf.<sup>39</sup>

Da das Umweltrecht auch hier den allgemeinen Vorgaben des Verfassungsrechts folgt, sind die Gesetzgebungskompetenzen allgemein in drei Gruppen eingeteilt:<sup>40</sup>

- 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

---

37 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 28 ff.

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

39 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.

40 Vgl. nur Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 118 f..

- 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.

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 erhöht.<sup>41</sup> 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“ wurden 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 Gesetzgebungs-

---

41 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: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 29 f.

befugnis keinen Gebrauch macht. Es bestehen für das Umweltrecht folgende Umweltgesetzgebungskompetenzen<sup>42</sup>:

- 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.
- 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 gebunden.<sup>43</sup>
- Eine weitere Untergruppe der konkurrierenden Gesetzgebung ist eben nicht mehr an die Erforderlichkeitsklausel 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. 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. Es werden zwar die Bundeskompetenzen einerseits gestärkt, andererseits bekommen die

---

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

43 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.

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:

- 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<sup>44</sup> 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 an die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen aus dem Europarecht gebunden sind.

Ob allerdings die Einführung der Abweichungsgesetzgebung praktikabel ist, wird 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.

---

44 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 30 ff.

Die neuartige Abweichungsgesetzgebung der Länder<sup>45</sup> durchbricht damit den alten Grundsatz des Art. 31 GG, wonach Bundesrecht dem Landesrecht vorgeht. Hier kann dann Landesrecht durchaus dem Bundesrecht vorgehen.

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 werden.<sup>46</sup> 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 Unionsrecht 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 wird.<sup>47</sup> 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 besitzen.<sup>48</sup>

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.<sup>49</sup>

---

45 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.

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

47 Vgl. Kap. 2.4: Organisation der Umweltverwaltung.

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

49 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 68 ff., Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 25 f.

### 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 Gewalt 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 zuzulassen.<sup>50</sup>

### 3.5.2 *Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes*

Die Verwaltung ist nach Art. 20 GG streng an „Gesetz und Recht“ gebunden. 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 Umweltrechts.<sup>51</sup>

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,

---

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

51 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 68, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 142, Voßkuhle, Grundwissen Öffentliches Recht; Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, in: JuS 2007, S. 118 f.

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: Einführung der Gentechnik und die Notwendigkeit eines Gentechnik-Gesetzes).<sup>52</sup>

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 sein.<sup>53</sup>

Für die Verwaltung bedeutet dies:

- Das von der Verwaltungsbehörde benutzte Mittel muss jedenfalls geeignet sein, den verfolgten Zweck zu erreichen (Geeignetheit),

---

<sup>52</sup> Vgl. BVerfGE 33, 1 (Strafgefangenenentscheidung), 84, 212 (Koalitionsfreiheit).

<sup>53</sup> Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 69 f., Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 118 f., Schwartmann/Pabst, Umweltrecht, 2011, S. 52f.

- 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.).

Letztlich bringen umweltrechtliche Verfahren, wie die Abwägung in der Planung<sup>54</sup>, 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 gebracht.<sup>55</sup> Bei der Überprüfung von Eingriffen durch die Gerichte spielt der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit allerdings eine zentrale Rolle.<sup>56</sup>

Auch international ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anerkannt. Er gilt 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 Umweltverwaltung muss sich nach dem Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes an Rechtsnormen halten.

---

54 Vgl. BVerfGE 64, 270 (Abwägung).

55 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 411 f.

56 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 244 ff.

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 Rechtsvorschriften.<sup>57</sup>

Man unterscheidet folgende geschriebene Rechtsquellen<sup>58</sup>:

– 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 wirksam.<sup>59</sup>

– 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 Rechtsgrundsätze.<sup>60</sup>

– 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. 20a GG für das Umweltrecht).

– Gesetz

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

– Rechtsverordnung

Bundesdeutsche Rechtsverordnungen sind Rechtsnormen, die von Verwaltungsorganen im Rahmen einer Ermächtigung (vgl. Art. 80 GG) erlassen

---

57 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.

58 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 11 ff.

59 Vgl. dazu Kap. 9: Umwelteuroparecht.

60 Vgl. dazu Kap. 10: Umweltvölkerrecht.

worden sind (vgl. z. B. die zahlreichen Rechtsverordnungen zum Bundes-Immissionsschutzgesetz).<sup>61</sup>

– 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

Verwaltungsvorschriften sind Normen, mit denen 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 selbstständige 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 worden.<sup>62</sup>

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.

---

61 Vgl. Voßkuhle/Wischmeyer, Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Rechtsverordnung, in: JuS 2015, S. 311 ff.

62 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.

Die Rangordnung der 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 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 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 ist ebenfalls eine Zunahme privater Normierung zu erkennen.



## 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 haben.<sup>1</sup> Neben diesem umweltrechtlichen Prinzipiensystem existieren aber noch weitere Ordnungssysteme.<sup>2</sup> Allerdings hat inzwischen der Gesetzgeber selbst in § 6 II KrWG das Nachhaltigkeitsprinzip *expressis verbis* neben das Vorsorgeprinzip gestellt, so dass die Prinzipientrias um ein viertes umweltrechtliches Prinzip ergänzt werden muss.

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 die Optimierung eines Zieles erreichen wollen. Die Fortentwicklung zu verbindlichen Rechtsprinzipien steht aus, nur in den Fällen einer konkreten Verankerung in einem Fachgesetz ist eine Rechtsverbindlichkeit gegeben.<sup>3</sup> Zurzeit jedoch handelt es sich um programmatische Leitsätze, die bei der Auslegung abstrakter umweltrechtlicher Vorschriften und Rechtsbegriffe als Interpretationshilfe die-

- 
- 1 Vgl. Eifert, *Umweltschutzrecht*, in: Schoch (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 2013, S. 561 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, *Kompendium Umweltrecht*, 2003, S. 26 ff., Scheidler, *Die Grundprinzipien des Umweltrechts*, in: VR 2010, S. 401 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, *Umweltrecht*, 2014, S. 117 ff., Schwartmann/Pabst, *Umweltrecht*, 2011, S. 15 ff.
  - 2 Zu den Prinzipien der Umweltpolitik: Tischler, *Umweltökonomie*, 1994, S. 37.
  - 3 Vgl. Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 37.

nen. 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 und § 6 II KrWG aufgenommen worden. Wenn den umweltrechtlichen Prinzipien 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 abweicht.<sup>4</sup> 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 erweitert.<sup>5</sup>

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 angetreten.<sup>6</sup> Aus dem Umweltvölkerrecht ist das Nachhaltigkeitsprinzip in das europäische Umweltrecht übertragen worden und ist dort als umweltrechtliches Leitbild in Art. 11 AEUV und Art. 2 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

---

4 Weitere Hinweise in: Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 141 ff., Lee, EU-Environmental Law, governance and decision-making, 2015.

5 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 156 ff., Reh binder, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2002, S. 657 ff., Schwartmann/Pabst, Umweltrecht, 2011, S. 16, Welwarsky, Verwaltungsrecht BT 3, 2014, S. 8.

6 Vgl. Bundesumweltministerium (Hrsg.), Umweltpolitik. Agenda 21, 1997.

zwar Elemente der Nachhaltigkeit, entspricht ihm jedoch nicht.<sup>7</sup> 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. Zum Teil wird das Leitbild der Nachhaltigkeit als eigenes Prinzip einsortiert<sup>8</sup> und wird in Zukunft sicherlich als Auslegungsmaßstab herangezogen werden, denn in einigen Umweltgesetzen wird bereits die Nachhaltigkeit ausdrücklich erwähnt.<sup>9</sup>

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

Abb. 9 Prinzipien des Umweltrechts

Im § 1 RefE-UGB I sind die genannten Prinzipien aufgeführt und hätten so in einem Umweltgesetzbuch eine deutliche Aufwertung erfahren.<sup>10</sup>

## 4.2 Vorsorgeprinzip

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

7 Vgl. Reh binder, Das deutsche Umweltrecht auf dem Weg zur Nachhaltigkeit, in: NVwZ 2002, S. 657 ff.

8 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/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 117, Welwarsky, Verwaltungsrecht BT 3, 2014, S. 8.

9 § 1 V BauGB, § 1 BBodSchG, § 1 II ROG.

10 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 60.

Entstehen möglicher Umweltbelastungen vorbeugt.<sup>11</sup> Umweltschäden sollen sinnvollerweise bereits im Vorfeld vermieden werden.

Das Vorsorgeprinzip besagt, dass durch vorgegreifendes 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.

Eine 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 kann.<sup>12</sup> Dies ist wirtschaftspolitisch hoch interessant, weil hier die Grenzlinie für riskante Technologien wie Mobilfunk oder Gentechnologie verläuft. Das Bundesverfassungsgericht hat hier unlängst seine Rechtsprechung zu Technikrisiken weiterentwickelt und zur Frage der Gefahren durch Teilchenbeschleuniger und grundrechtlichen Schutzpflichten im Umwelt- und Technikrecht Stellung genommen.<sup>13</sup>

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

---

11 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 49 f., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 174 ff., Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 41 ff.

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

13 BVerfG, Beschl. v. 18.02.2010 (CERN), [http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100218\\_2bvr250208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20100218_2bvr250208.html), vgl. Murswiek, Umweltverfassungsrecht: Grundrechtliche Schutzpflichten, in: JuS 2010, S. 1038 ff.

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 Verwaltungsgerichten klagen.<sup>14</sup> Die Erwähnung des Vorsorgeprinzips in Gesetzen ist deshalb häufig ein Hinweis auf nur eingeschränkte Klagemöglichkeiten im Umweltrecht für Betroffene.

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“) führte zu einer unvermuteten Beschränkung der Umweltverträglichkeitsprüfung im Rechtsschutz. Gleichwohl steht sie für eine Weiterentwicklung des Vorsorgeprinzips, da hier exemplarisch der Vorsorgeansatz auf die 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 Verantwortlichkeit.<sup>15</sup>

---

14 § 42 II VwGO.

15 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 51, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 69 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 27, Storm, Umweltrecht mit besonderen Bezügen zum Immissionsschutz-, Abfall-, Naturschutz- und Wasserrecht, 2010, S. 21 ff.

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 und klar zu sein scheint. Angesichts der atomistischen Verursacherstrukturen bei Umweltbeeinträchtigungen ist 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 aber das Ziel sein. De facto gibt es umweltrechtlich relevante Haftungsvorschriften (§ 823 I BGB, § 1 UmweltHG, § 89 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.

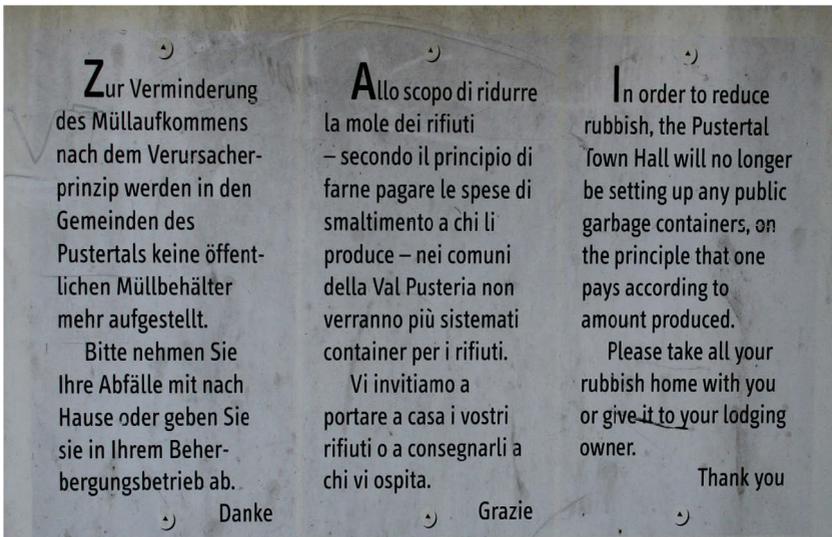


Abb. 10 Verursacherprinzip, S. Sigismondo (I)

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 nimmt.<sup>16</sup>

#### **4.4 Kooperationsprinzip**

Das Kooperationsprinzip<sup>17</sup> schließlich erfasst als Handlungsmaxime und Organisationsprinzip 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 miteinander 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. Public-Private-Partnership ist hier eine bekannte Organisationsform eines Zusammenwirkens von Staat und Unternehmen. 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.

---

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

17 Vgl. Kloepfer, Allgemeine Grundlagen des Umweltrechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 382 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 25 ff.

Das Kooperationsprinzip im Umweltrecht hat durch zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts im Jahre 1998<sup>18</sup> eine Verstärkung erfahren, denn dieses bis dato meist an letzter Stelle rangierende Prinzip wurde durch das Gericht stärker in den Vordergrund gerückt: Das Bundesverfassungsgericht verortete im Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht eine starke kooperationsrechtliche Komponente.<sup>19</sup>

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 Nachhaltigkeitsprinzip

Das schon erwähnte Nachhaltigkeitsprinzip oder Prinzip der nachhaltigen Entwicklung im Umweltrecht greift eine Thematik auf, die schon sehr alt ist<sup>20</sup> 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 dar.<sup>21</sup> In der Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) taucht jetzt das Nachhaltigkeitsprinzip in § 6 II KrWG ausdrücklich als umweltrechtliches Prinzip auf.

---

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

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

20 Vgl. Kahl, Der Nachhaltigkeitsgrundsatz im System der Prinzipien des Umweltrechts, in: Bauer/Czybulka/Kahl/Vosskuhle (Hrsg.), Umwelt, Wirtschaft und Recht, 2002, S. 113 ff., Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 137 ff.

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

Das Nachhaltigkeitsprinzip besagt, dass der Staat im Umweltrecht eine besondere Zukunftsverantwortung durch vorsorgenden Nachweltschutz trägt, um künftigen Generationen Spielräume zu erhalten. Nachhaltigkeit zielt so auf eine übergreifende Integration ökologischer, ökonomischer und sozialer Rahmenbedingungen (Drei-Säulen-Modell).

Das Nachhaltigkeitsprinzip besitzt internationale Wurzeln (Sustainable Development im Brundtland-Bericht von 1987) und ist über das europäische Primärrecht (vgl. Art. 11 AEUV) in das deutsche Umweltrecht eingezogen. Vergleichbar zu anderen umweltrechtlichen Prinzipien kommt damit dem Nachhaltigkeitsgrundsatz zum Beispiel in der Kreislaufwirtschaft die Aufgabe einer Auslegungs- und Abwägungsregel zu, die insbesondere im Bereich der Ressourcenbewirtschaftung und der Ressourceneffizienz von Bedeutung sein kann. Da der Gesetzgeber ausdrücklich auf die Nachhaltigkeit in verschiedenen Umweltverwaltungsgesetzen zurückgreift, muss bereits auf der Verwaltungsebene der Nachhaltigkeitsaspekt berücksichtigt werden. Die Einbeziehung einseitig wirtschaftlicher Belange bei der Frage der Nachhaltigkeit ist allerdings problematisch und kann die staatliche Vorsorgeverpflichtung im Bereich des Umweltschutzes gefährden.

#### 4.6 Nachbarprinzipien

Neben diesen bekannten Prinzipien des Umweltrechts werden noch vielfältige andere Prinzipien diskutiert.<sup>22</sup> Hervorzuheben ist das Integrationsprinzip<sup>23</sup>, das seinen Ursprung im europäischen Recht hat. Es geht zurück auf den integrativen Ansatz in vielen europäischen Umweltschutzrichtlinien und hat die Überwindung der sektoralen Betrachtungsweise im deutschen Umweltrecht zum Ziel. Für Deutschland war es die UVP-Richtlinie, die 1985 zum ersten Mal in größerem Umfang einen ganzheitlichen Ansatz in das deutsche Umweltrecht einführt.<sup>24</sup> Dabei steht die Erkenntnis im Vorder-

---

22 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 47 f., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 60 ff.

23 Vgl. Kloepfer, Allgemeine Grundlagen des Umweltrechts, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 385 f., Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 139 ff.

24 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.

grund, dass nicht allein eine mediale Betrachtungsweise zielführend sein kann, sondern nur eine medienübergreifende und integrative Sichtweise effektiven Umweltschutz und einen Ausgleich konkurrierender Umweltansprüche gewährleisten kann. Der Schutz nur einzelner Umweltmedien zu Lasten anderer verschlechtert insgesamt die Umweltsituation.

Das Verschlechterungsverbot, bzw. Bestandsschutzprinzip wird zum Teil in der Literatur als Prinzip gehandelt, das aus Art. 20 a GG abgeleitet wird und die Zunahme von Umweltbelastungen verhindern soll.<sup>25</sup>

---

25 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 68.

## 5 Instrumente des Umweltrechts

### 5.1 Bedeutung der Instrumentendiskussion

Ebenso wie der Komplex der umweltrechtlichen Prinzipien ist die Betrachtung der Instrumente des Umweltrechts ein Kernthema des allgemeinen Umweltrechts. Darüber hinaus ist auf allen umweltbezogenen Handlungsebenen die Instrumentendiskussion in der einen oder anderen Form wieder zu finden.<sup>1</sup> Da für den Bereich des Umweltrechts eine übergreifende 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. 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. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den klassischen Handlungsformen des allgemeinen Verwaltungsrechts. So erstaunt es nicht, dass der Verwaltungsakt durch das Umweltinformationsgesetz eine Renaissance erlebte<sup>2</sup> oder die Zertifikate<sup>3</sup> als neuartiger Instrumentenverbund gerade im Umweltrecht angesiedelt sind.

---

1 Für die Umweltökonomie: Endres, *Umweltökonomie*, 2013, für die Umweltpolitik: Kösters, *Umweltpolitik*, 2004, für das Umweltrecht: vgl. nur Kluth/Smeddinck (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2013, S. 40 ff., Meßerschmidt, *Instrumente des Umweltrechts*, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, Bd. 2, 2013, S. 388 ff.

2 Vgl. Kopp/Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung*, 2014, S. 415 f.

3 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (TEHG) v. 21.07.2011, BGBl. I, S. 1475 ff. Vgl. zur Environmental Governance: Meyerholt, *Environ-*

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 hatten.<sup>4</sup>

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 Erhebungs- und Verwaltungskosten bleiben dabei häufig außer Betracht. Die Ökonomisierung im Umweltrecht ist damit im Zuge der allgemeinen Kritik an der Wirksamkeit direkter Instrumente ein beherrschendes Thema im Umweltschutz geworden.<sup>5</sup> 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 Umweltbeeinträchtigungen oder zur Einbindung von privaten Wirtschaftsteilnehmern im Zuge einer organisatorischen Ökonomisierung sind ökonomische Ansätze unverzichtbar. Die schon historisch enge Verbindung von öffentlichem Wirtschafts- und Umweltrecht führt nicht nur einseitig zu ökonomischen Anteilen im Umweltrecht, sondern ebenfalls zu einer ökologischen Aufwertung des privaten Wirtschaftsrechts.<sup>6</sup> 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

---

mental Governance, in: Haneberg/Heinicke/Mülchen/Porath (Hrsg.), Governance – Entscheidungsfindung und -umsetzung innerhalb staatlicher und wirtschaftlicher Strukturen, 2009, S. 119 ff.

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

5 Vgl. Wustlich, Ökonomisierung im Umweltrecht, in: ZUR 2009, S. 515 ff.

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

tung Elemente direkter und indirekter Steuerung. Diese Instrumentenverbände stehen mit ihrer Zusammenfassung verschiedener Einzelinstrumente für einen Ansatz zur effizienteren und genaueren Ansteuerung umweltpolitischer Ziele. Das Umweltverwaltungsrecht bietet zur Verwirklichung umweltpolitischer 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 Staates.<sup>7</sup> Auch heute dominieren in der Praxis verwaltungsrechtliche 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 diesen Strukturen des letzten Jahrhunderts, zudem lassen sich unmittelbar Umweltbeeinträchtigungen sehr wirksam mit dem öffentlich-rechtlichen Instrumentarium der Gefahrenabwehr (Landespolizeirecht) bekämpfen, ohne zwingende rechtsstaatliche Bindungen zu verletzen.

Im Umweltrecht ist zu beachten, dass vorrangig spezielle Umweltfachgesetze (wie z. B. BImSchG, WHG etc.) im Zusammenspiel mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht zur Anwendung kommen; sobald diese aber nicht einschlägig sind, kann das (Landes-) Polizeirecht zur Anwendung kommen. In Niedersachsen heißt zum Beispiel das geltende „Polizeirecht“ Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds.SOG).<sup>8</sup> Dieses Gesetz regelt, aus historischen Gründen auf Landesebene, die sog. Gefahrenabwehr durch Verwaltungsbehörden und die Polizei. Sofortmaßnahmen bei einem Unfall werden kurzfristig nach dem Polizeirecht erfolgen (z. B. Anordnungen von Polizeibeamten zur Beseitigung von Verunreinigungen).

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

---

7 Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 210 ff.

8 Nds.SOG v. 19.01.2005, NdsGVBl. S. 9 ff., vgl. dazu Böhrenz/Unger/Siefken, Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung, 2005.

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

Schwerpunkt des ordnungsrechtlichen Instrumentariums sind hier zum Beispiel im Immissionsschutzrecht als mildestes Mittel gesetzliche Melde- und 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 (sog. 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 Zielvorstellungen.<sup>9</sup>

Das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt (z. B. §§ 4, 6 BImSchG) unterscheidet sich vom repressiven Verbot mit Genehmigungsvorbehalt (z. B. §§ 8 ff. 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 Ge-

---

<sup>9</sup> Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 137 ff., Storm, Umweltrecht, 2010, S. 95 ff.

nehmung im Ermessen der Verwaltung bleibt und somit dem Bürger nicht unmittelbar einen Rechtsanspruch auf Zulassung verschafft.<sup>10</sup>

Das vorgeschaltete Genehmigungserfordernis bei einer umweltbeeinflussenden Tätigkeit ist im Lichte des umweltrechtlichen 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 auch für den Betreiber. Traditionell erfolgt die Zulassung bei Anlagen im Genehmigungsverfahren (z. B. 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 Implementations- und Vollzugsdefizit beklagt, in Zeiten knapper öffentlicher Kassen werden ordnungsrechtliche Maßnahmen immer lückenhafter.<sup>11</sup>

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

---

10 Vgl. nur Erbguth, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2014, S. 163 f., Kment/Vorwalter, Beurteilungsspielraum und Ermessen, in: JuS 2015, S. 193 ff.

11 Vgl. zu den Steuerungsproblemen im Umweltrecht: Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 141 ff.

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 Anreize.<sup>12</sup> 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 dominiert.<sup>13</sup>

Umweltinformationen und Partizipationsgesichtspunkte spielen bei den indirekt wirkenden Instrumenten eine wichtige Rolle.<sup>14</sup> 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

---

12 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 111 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 101 ff.

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

14 Vgl. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 160 f., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2008, S. 105 f.

das Verhalten der Bevölkerung zu beeinflussen und so Effekte zum Umweltschutz zu erreichen (z. B. im Kreislaufwirtschaftsgesetz: § 46 KrWG: Abfallberatungspflicht/Unterrichtung der Öffentlichkeit). Durch das auf europäischem Recht beruhende Umweltinformationsgesetz (UIG) hat mittlerweile der Bundesbürger auch einen Rechtsanspruch (vgl. § 3 I 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, marktwirtschaftliche 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 als Ausdruck des Verursacherprinzips. In der Umweltpolitik 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 Einführung von Abgaben ist allerdings unbeliebt und umstritten (z.B. PKW-

Maut), da sie häufig zweckentfremdet werden und so das angestrebte Umweltschutzziel nicht ansteuern (z.B. sog. Ökosteuer).<sup>15</sup>

Die ursprüngliche 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 sog. Pigou-Steuer soll externe Kosten im Sinne des Verursacherprinzips internalisieren, d.h. dem Verursacher zuordnen, und so das Marktversagen ausgleichen.<sup>16</sup>

Der Begriff der Umweltabgaben ist dabei ein Oberbegriff, denn das System staatlicher Einnahmeerzielung durch Abgaben ist natürlich streng reglementiert. 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 Sachgesetzgebungskompetenz.<sup>17</sup>

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

---

15 Vgl. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 167.

16 Das sog. Coase-Theorem entwickelte den Ansatz von Pigou weiter, vgl. Durth, Das Coase-Theorem in der internationalen Umweltpolitik, in: WiSt 2002, S. 33 ff.

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

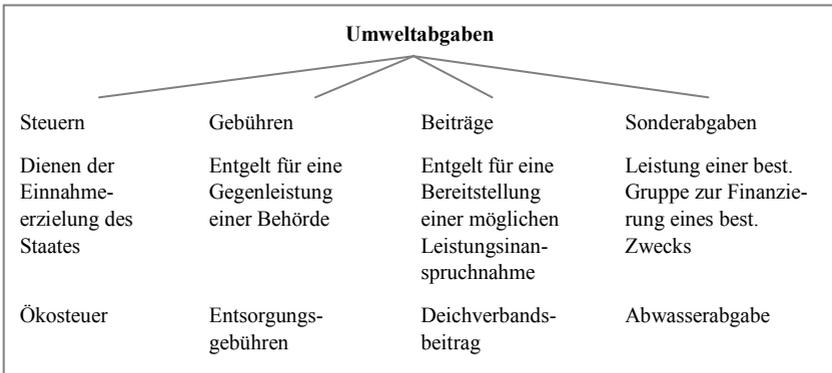


Abb. 11 Umweltabgaben

Ohne auf die einzelnen rechtlichen Implikationen dieser Abgabearten einzugehen, sei noch darauf hingewiesen, dass die Ausgestaltung einzelner Abgaben durch Gesetzgebung und Rechtsprechung sehr weitgehend ist.<sup>18</sup>

Die Sonderabgabe zum Beispiel ist als Schöpfung der Rechtsprechung ein gutes Beispiel: Nach der Einführung der Sonderabgabe durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>19</sup> ist hier mittlerweile aufgrund der Gefahr von Nebenhaushalten eine sehr restriktive Haltung des Bundesverfassungsgerichts auszumachen<sup>20</sup>, so dass den vielen vorgeschlagenen Ökosonderabgaben vom Bundesverfassungsgericht mittlerweile der Boden entzogen worden ist.

In welchem Maße auch immer umweltpolitisch die Erhebung einer Abgabearart 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

18 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 112 ff.

19 Vgl. dazu die Kriterien einer zulässigen Sonderabgabe im 3. Ls. von BVerfGE 55, 274 (Berufsausbildungsabgabe). Dagegen stellt das EEG keine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion dar, so BGH, Urt. v. 25.06.2014, in: ZUR 2014, S. 562.

20 Vgl. nur BVerfGE 55, 274 (Berufsausbildungsabgabe) mit den Anforderungen an eine zulässige Sonderabgabe aus Sicht des 2. Senats. Dazu: Schoch, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Erhebung von Sonderabgaben, in: JURA 2010, S. 197 ff.

für Sonderabgaben aus der Begrenzungs- und Schutzfunktion der bundesstaatlichen Finanzverfassung des Grundgesetzes besondere Zulässigkeitsanforderungen.<sup>21</sup>

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 Abgaben.

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.

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. Abwasserabgabe.<sup>22</sup> Es ist mittlerweile unumstritten, dass alle Abgabearten zu Umweltlenkungszwecken 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 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 dominiert.

---

21 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.).

22 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.

Die Kehrseite einer Abgabe stellt in diesem Zusammenhang die Subvention dar (z.B. E-Auto-Förderung).<sup>23</sup> 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 (Beihilfen).

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 verworfen<sup>24</sup>, andererseits hat das Bundesverfassungsgericht aber die Diskussion durch den sog. Wasserpfennig-Beschluss aus dem Jahre 1995 und die Ökosteuerentscheidung aus dem Jahre 2004 wieder belebt.<sup>25</sup> 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 denkbar; die anhaltende Debatte über die Einführung einer PKW-Maut zeigt dies deutlich. Eine grundlegende Umstellung des Abgabensystems in Richtung auf eine ökologische Ausrichtung ist aber nicht mehr 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.

---

23 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 111 f., Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 165 f.

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

25 Vgl. zum Wasserpfennig: BVerfGE 93, 319 ff. (Wasserpfennig-Beschluss).

### 5.3.3 *Informales Verwaltungshandeln*

Unter den Oberbegriff informales Handeln fallen im Umweltverwaltungsrecht viele verschiedene Maßnahmen; die Terminologie ist in diesem Zusammenhang nicht eindeutig.<sup>26</sup> Unter den Begriff informales Verwaltungshandeln sollen hier viele, häufig 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 bislang kaum geregelt war, 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. Daher nimmt die Zahl spezieller gesetzlicher Grundlagen zu.

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

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

---

26 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 118 f., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 359 ff.

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 zu.<sup>27</sup> 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 informalen Zusammenarbeit im Umweltschutz, die sich dann etablieren. Von dem „Gentlemen’s Agreement“ der 70-er Jahre 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 Initiativen eingeleitet hat, die informale Verhaltensweisen stärken.<sup>28</sup>

---

27 Vgl. zu der Frage der verwaltungsrechtlichen Einordnung des informalen Verwaltungshandelns im Umweltschutz: Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 159 f.

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

### 5.3.4 *Umwelthinformationen*

Umwelthinformationen als indirekt wirkendes Instrument des Umweltschutzes haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen.<sup>29</sup> 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. In der Verfassung gewährleistet Art. 5 I GG die allgemeine Informationsfreiheit.

Aus dem Bereich des Umweltrechts ist besonders auf das Gesetz über Umweltstatistiken<sup>30</sup> und auf das Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes<sup>31</sup> zu verweisen, zu dessen Aufgaben ausdrücklich die Einrichtung von Umwelthinformationssystemen gehört. Im Wirtschaftsrecht weisen Regelungen zu Nachhaltigkeits- und Umweltberichten im HGB<sup>32</sup> 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 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.

---

29 Vgl. Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 108 ff., Ramsauer, *Allgemeines Umweltverwaltungsrecht*, in: Koch (Hrsg.) *Umweltrecht*, 2014, S. 160 ff.

30 *Umweltstatistikgesetz* v. 16.08.2005, BGBl. I, S. 2446.

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

32 Vgl. nur Eiselt, *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.

Nach dem Vorbild des amerikanischen „Freedom of Information Act“ hat die Europäische Union zunächst 1990 eine Richtlinie über den freien Zugang zu Informationen verabschiedet.<sup>33</sup> In Umsetzung dieser Richtlinie kam 1994 erstmalig das bundesdeutsche Umweltinformationsgesetz (UIG)<sup>34</sup>, das sowohl für die Behörden des Bundes als auch der Länder galt. Die erweiterte und verbesserte Fassung der europäischen Umweltinformationsrichtlinie aus dem Jahre 2003<sup>35</sup> führte dann zu einer Neufassung des deutschen Umweltinformationsgesetzes, die 2005 in Kraft getreten ist.<sup>36</sup> 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 Rechts.<sup>37</sup> Inzwischen haben die Bundesländer bei den Landesumweltinformationen nachgezogen. Sie müssen den Informationsanspruch in Landesrecht fassen, soweit sie sich nicht direkten Ansprüchen aus der europäischen Richtlinie 2003/4/EG ausgesetzt sehen wollen.<sup>38</sup>

Das Umweltrecht hat sich hier einmal mehr als Schrittmacher der allgemeinen Rechtsentwicklung erwiesen, denn seit dem 1. Januar 2006 ermöglicht auch das allgemeine Informationsfreiheitsgesetz (IFG) Zugang zu amtlichen Informationen des Bundes. Allerdings hat die Vielzahl von bundes- und landesrechtlichen Informationsansprüchen nicht zu einer Vereinfachung der Informationsgewährung in Deutschland geführt.

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 UIG

---

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

34 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.

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

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

37 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.

38 Zur unmittelbaren Anwendung der Umweltinformationsrichtlinie, vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 124.

einen einklagbaren materiellen Rechtsanspruch auf Erteilung dieser Informationen.<sup>39</sup> In dem eher rechtsschutzschwachen Umweltrecht der Bundesrepublik war das 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-Konvention<sup>40</sup> 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 Probleme.<sup>41</sup>

Probleme bereiteten nach wie vor der Datenschutz und das berechnete 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 stattgefunden.<sup>42</sup> Eine umweltschutzorientierte Unternehmensführung wird hier unter dem Druck der Konkurrenz und zunehmend prozeduralem europäischen Recht eine offenere Informationspolitik betreiben müssen. So

---

39 Vgl. Gassner, Umweltinformationsgesetz (UIG), 2006, Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, Schmillen, Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, 2003, Schwartmann/Pabst, Umweltrecht, 2011, S. 27 f.

40 Aarhus-Konvention vom 25.06.1998, ILM 38 (1999), S. 517 ff.

41 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).

42 Vgl. Klopfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 128 ff.

kann über die Verpflichtung zur Umweltinformation influenzierend und motivierend auf Unternehmen eingewirkt werden.

### 5.3.5 Betriebsbeauftragte für Umweltschutz

#### 5.3.5.1 Fachgesetzliche Regelung

Der Begriff Betriebsbeauftragter für Umweltschutz<sup>43</sup> 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:

<b>Betriebsbeauftragte für Umweltschutz</b>	
Beauftragter für Immissionsschutz	§§ 53 ff. BImSchG, 5. BImSchV
Beauftragter für Abfall	§§ 59 ff. KrWG
Beauftragter für Gewässerschutz	§ 64 ff. WHG

Abb. 12 Betriebsbeauftragte

Die Beauftragten nach dem KrWG, dem BImSchG und dem WHG haben den sog. Benachteiligungs- und Kündigungsschutz, der sie zu „echten“ Beauftragten für Umweltschutz macht.<sup>44</sup> Nur die innerbetriebliche Absicherung kann eine unabhängige und objektive Tätigkeit dieser Personen gewährleisten. Darüber hinaus gibt es in den Umweltfachgesetzen weitere Umweltschutzbeauftragte<sup>45</sup>, die allerdings nicht dieselbe rechtliche Absicherung besitzen.

Die Umweltschutzbeauftragten dienen der betrieblichen Selbstkontrolle ohne Außenwirkung, d.h. es kommen ihnen keine behördlichen Funktionen zu, ge-

---

43 Vgl. Förtsch/Meinholz, Handbuch Betriebliches Umweltmanagement, 2014, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 128 f., Pulte, Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, 2009, S. 7.

44 Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, „Betriebsbeauftragte für Umweltschutz“, 20014.

45 Strahlenschutzbeauftragter, kerntechnischer Sicherheitsbeauftragter.

genüber den Aufsichtsbehörden sind sie nicht auskunftspflichtig (jedenfalls nicht aus den entsprechenden Fachgesetzen). Das umweltrechtliche Kooperationsprinzip kommt hier zum Ausdruck. Regelmäßig müssen die Betriebsbeauftragten eine entsprechende Fachkunde und Zuverlässigkeit besitzen.

Die Betriebsbeauftragten stellen eine deutsche Besonderheit dar, die mittlerweile zu einem zentralen Element der betrieblichen Umweltschutzorganisation geworden ist. Schwierigkeiten erwachsen allerdings aus der mangelnden Einbindung des Betriebsbeauftragten in die betriebliche Hierarchie und Organisation.<sup>46</sup> Während die neueren europäischen Vorschriften zur umweltschützenden Betriebsorganisation den Umweltschutz in der Führungsebene der Unternehmen verankern, gibt es für den Betriebsbeauftragten keine derartige Situierung.<sup>47</sup> 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. Diese 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. Genaueres regelt dazu die 5. BImSchV vom 30. Juli 1993.<sup>48</sup> 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 be-

---

46 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 213 f., Hagenah, Neue Instrumente für eine neue Staatsaufgabe: Zur Leistungsfähigkeit prozeduralen Rechts im Umweltschutz, in: Grimm (Hrsg.), Staatsaufgaben, 1994, S. 509 ff.

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

48 5. BImSchV v. 30.07.1993 über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte (BGBl. I S. 1433), die zuletzt d. Art. 2 d. VO v. 02.05.2013 (BGBl. I S. 973) geändert worden ist.

stellen. 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 umweltfreundlicher 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 §§ 59 f. KrWG und der alten Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall (Abf-BeauftrV) aus dem Jahre 1977. Die neue Verordnungsermächtigung in § 60 III KrWG wurde noch nicht genutzt. Die gesetzliche Regelung des Betriebsbeauftragten für Abfall in den §§ 59 f. KrWG<sup>49</sup> hat einige Änderungen gebracht und den Anwendungskreis erweitert. Der Betriebsbeauftragte für Abfall wird nunmehr als Teil einer umweltschützenden Betriebsorganisation

---

49 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 344, Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 166 ff.

gesehen. Damit wird dem Stellenwert einer betrieblichen Abfallwirtschaft Rechnung getragen, denn vergleichbare Regelungen gibt es im Immissionschutz- und Wasserrecht, obgleich die Ausgestaltung des Immissionschutzbeauftragten am umfassendsten konturiert ist.

Nach § 59 1 KrWG haben die Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen nach § 4 BImSchG und von Anlagen, in denen regelmäßig besonders überwachtungsbedürftige 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 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 1977<sup>50</sup> ersetzt. Nach überwiegender Meinung gilt bis zu diesem Zeitpunkt noch die alte Rechtslage fort.

Die Aufgaben des Betriebsbeauftragten für Abfall ergeben sich aus § 60 KrWG, 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 Gewässerschutzbeauftragte (§§ 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

---

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

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.

### 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 wollen.<sup>51</sup>

Zertifikate (Emissions- oder Belastungszertifikate) berechtigen zu einer bestimmten Verschmutzung oder Belastung der Umwelt in einem vom Staat festgelegten Gebiet und Belastungsraster.<sup>52</sup> 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 investiert. In rechtlicher Sicht überzeugt die Mög-

---

51 Der Emissionsrechtehandel stützt sich auch auf das Coase-Theorem, also die Lösung von Umweltproblemen durch Markt- und Verhandlungsmechanismen. Ronald Coase erhielt für das Modell der effizienten Verteilung unter Marktbedingungen 1991 den Nobelpreis für Wirtschaft.

52 Vgl. Frenz, Emissionshandelsrecht, 2008, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 322 ff., Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 169 f.

lichkeit 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*)<sup>53</sup>, so dass durch Zertifikate wirksam Belastungen begrenzt werden können.

Der Zertifikatehandel eignet sich nicht nur zum Klimaschutz, sondern wird auch bei anderen Umweltbelastungen als Instrument zum Umweltschutz diskutiert. Zurzeit ist aber dieses Instrument beim Klimaschutz erstmals in diesem Umfang in der Anwendung. Das neu entstandene Klimaschutzrecht<sup>54</sup>, in dem der Emissionsrechtehandel das wichtigste Instrument darstellt, geht auf die völkerrechtliche Klimarahmenkonvention (KRR) 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 die europäische Union diese Entwicklung höchst wirksam aufgegriffen und 2003 durch die EG-Emissionshandelsrichtlinie das Klimaschutzrecht in supranationales Recht umgewandelt<sup>55</sup>, so dass in Europa seit 2005 ein funktionierendes Emissionshandelssystem besteht.

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

---

53 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.

54 Vgl. z.B. Härtel, Einführung in das Klimaschutzrecht, 2009.

55 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. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 450 ff.

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 dar.<sup>56</sup> Daneben regelt noch das Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2005-2007 (ZUG 2007) die nationalen CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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.



Abb. 13  
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 Eigentumsschutz, noch in die Berufsfreiheit unverhältnismäßig ein.<sup>57</sup>

---

56 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.

57 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.

Inzwischen hat die Rechtsprechung finanzverfassungsrechtliche Details des Emissionshandels weitgehend geklärt.<sup>58</sup>

Der ordnungsrechtliche Rahmen für den Emissionshandel ergibt sich aus dem Wirtschaftsverwaltungsrecht. In klassischer Tradition ist für Emissionen nun eine Genehmigung nach § 4 TEHG erforderlich. Für die Genehmigung und die Überwachung von CO<sub>2</sub>-Emissionen sind vergleichbar zum Immissionschutzrecht die Bundesländer zuständig. Die föderale Struktur des Umweltrechts erschwert die Durchführung des Emissionshandels nicht 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 Emissionshandel<sup>59</sup>, 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 nutzen.<sup>60</sup> Gegenläufige Effekte durch andere umweltpolitische Instrumente, wie zum Beispiel der Öko-Steuer, tragen ein Übriges dazu bei, den Effekt zu schmälern.

---

58 BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, – 7 C 10/10 (Grundrechtskonformität), BVerwG, Urt. v. 10.10.2012, – 7 C 9/10 (Finanzverfassung).

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

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

### 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 bringen.<sup>61</sup>

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 ökonomische 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 III, 17 IIIa 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 die-

---

61 Dazu: Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 117 f., Rehbinder, Kompensation, in: HdUR, 1994, Sp. 1277 ff.

ser Gedanke weiterführen: Die von Ronald Coase<sup>62</sup> angeregte Überlegung zum Umweltschutz durch Verhandlungen über eindeutige Eigentumsrechte 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 nicht.<sup>63</sup> Umweltplanung als Instrument der Umweltpolitik soll theoretisch raumübergreifend Ursachen- und Problemzusammenhänge erfassen und widerstrebende Interessen zum Ausgleich bringen.<sup>64</sup>

Als Umweltplanung bezeichnet man daher die vorausschauende Bewältigung von Umweltproblemen mit den Mitteln der Planung.<sup>65</sup>

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 erkenn-

---

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

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

64 Vgl. Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2013, §§ 38 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 88 ff., Gärditz, Europäisches Planungsrecht, 2009, Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, Planung: S. 301 ff., Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 46 ff., Sanden, Umweltschutz im Planungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 786 ff., Peters, Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: VR 2006, S. 401 ff.

65 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 78.

barer Stellenwert zugekommen. Der Belang Umwelt hat daher auch in 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 nach wie vor 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. 20a GG, die 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 Projekts im Vordergrund und die Widerstände gegen planerischen Umweltschutz nehmen zu.<sup>66</sup> Durch die Osterweiterung der Bundesrepublik ist gerade im Bereich der Infrastrukturplanung, die sich durch einen hohen Flächenverbrauch auszeichnete, ein Beschleunigungsschub verwirklicht worden, der für die Planung und insbesondere die Umweltplanung der 90-er Jahre prägend geworden ist.



Abb. 14 Langendamm, Landkreis Friesland

---

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

### 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 finden.<sup>67</sup> Das Umweltplanungsrecht ist vor dem Hintergrund des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips und der Staatszielbestimmung Umweltschutz in Art. 20a 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 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.

<b>Planungsgruppen</b>			
<i>Umweltprogramme</i>	<i>umweltspezifische Fachplanung</i>	<i>umweltrelevante Fachplanung</i>	<i>raumbezogene Gesamtplanung</i>
Umweltprogramme d. BReg.	Landschaftsplanung	Straßenplanung	Bauleitplanung – F-Plan – B-Plan

Abb. 15 Planungsgruppen

- Die Umweltprogramme von Bundes- und Landesregierungen geben politische Umweltziele vor. Diese Programme bedürfen aber noch der weiteren Umsetzung und genießen keine allgemeine Rechtsverbindlichkeit. Trotzdem kann ihre Prägekraft erheblich sein, wie schon das visionäre

---

67 Vgl. Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Bes. Verwaltungsrecht, Bd. 2: Planungs-, Bau- und Straßenrecht, 2013, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 225 ff., Leist/Tams, Schwerpunktbe- reich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1093 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 51 ff., Peters, Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: VR 2006, S. 401 ff.

Umweltprogramm der Bundesregierung aus dem Jahre 1971 gezeigt hat.<sup>68</sup>

- 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.
- 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 eigen, die zunächst den Eindruck einer geringen Prägekraft erweckt, so aber durchaus sinnvoll den planerischen Spielraum erhält. Der Gesetzgeber wollte bewusst den planerischen Gestaltungsspielraum erhalten, der durch eine zu enge gesetzliche Ausformung eingeengt werden könnte. Durch die zunehmende Kontrolldichte 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,

---

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

dass es in der Bundesrepublik Deutschland kein einheitliches Umweltplanungsrecht gibt. Nach dem Vorsorgeprinzip und Art. 20a GG ist zwar der Umweltschutz eine Planungsaufgabe des Staates<sup>69</sup>, 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 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.

Das nationale Verwaltungsrecht und das europäische Recht<sup>70</sup> 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 1996<sup>71</sup> 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:

---

69 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 92 f., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 225 f., Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 2012, S. 26 f.

70 Gärditz, Europäisches Planungsrecht, 2009.

71 BVerfGE 95, 1 (Planung durch Gesetz).

<b>Planungsträger</b>	<b>Handlungsform</b>	<b>Beispiel</b>
Legislative	– Gesetz	Verkehrsprojekte Deutsche Einheit
Exekutive	– Rechtsverordnung	Landesentwicklungsprogramm
	– Verwaltungsakt	Planfeststellungsbeschluss
	– Satzung	Bebauungsplan
	– Verwaltungsvorschrift	Belastungskataster § 46 BImSchG

Abb. 16 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 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<sup>72</sup>, 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).

---

72 Vgl. Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2015, S. 236 ff., Leist/Tams, Schwerpunktbe- reich-Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1093 ff., Maurer, Allge- meines Verwaltungsrecht, 2011, S. 435 ff.

Das Planfeststellungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>73</sup> (§§ 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 berücksichtigen.<sup>74</sup>

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

Die staatliche Eigenvorname umfasst daher eine Vielfalt von staatlichen Umweltschutzaktivitäten<sup>75</sup>, bei der der Staat als Akteur beteiligt ist. 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 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) hat z.B. in § 22 KrWG die Möglichkeit einer Privatisierung institutionalisiert. Spezifisch gefährliche Umweltaktivitäten werden auch in Zukunft den staatlichen Einrichtungen

---

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

74 Zum Rechtsschutz, vgl. Kap. 8.

75 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 126, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 414 f.

vorbehalten bleiben müssen. Gerade im kommunalen Bereich sind vielfältige Umweltschutzaufgaben des Staates verankert und angesiedelt. Die Privatisierung in der Kreislaufwirtschaft ist aber auf dem Vormarsch, wenngleich angesichts der ökonomischen Dimensionen nach den jüngsten Änderungen des KrWG zunehmend Widerstand gegen eine weitere Privatisierung lukrativer Teile der Kreislaufwirtschaft zu erkennen ist.<sup>76</sup>

## **5.5 Neue Instrumente im Umweltrecht**

### *5.5.1 Stellenwert*

Neuartige Instrumente im Umweltrecht stammen häufig aus dem europäischen Rechtsraum und haben deshalb oft ihre eigentlichen Wurzeln in anderen Rechtssystemen, 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 hier 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 Rechtspolitik.<sup>77</sup>

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

---

76 Die Altpapiersammlung in den Kommunen ist inzwischen in die Diskussion geraten, da das Bundesverwaltungsgericht im Jahre 2009 zugunsten der Kommunen eine Zuständigkeit für die Papiersammlung gesehen hat (BVerwG, Urt. v. 18.06.2009, 7 C 16.08), inzwischen mehren sich aber europarechtliche Einwände nach der Novellierung des KrWG.

77 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 33 ff., Lee, EU Environmental Law, 2005, S. 1 ff.

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) und ist positiv besetzt, hier sind aber die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Strategische Umweltprüfung (SUP) nach dem bundesdeutschen UVPG<sup>78</sup> gemeint, die in erster Linie für bestimmte, enumerativ aufgezählte Projekte ein Verfahren zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen und ihrer Wechselbeziehungen vorschreiben. Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist Ausdruck für die Verwirklichung des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips<sup>79</sup> und des integrativen Ansatzes. Die UVP wurde in der Bundesrepublik verspätet auf der Grundlage einer europäischen Richtlinie aus dem Jahre 1985<sup>80</sup> eingeführt. Die aufwändige bundesdeutsche Umsetzungskonzeption hat mittlerweile dazu geführt, dass die Entwicklungsgeschichte<sup>81</sup> dieser europäischen Richtlinie zu einem Musterbeispiel für eine komplexe und im Ergebnis anders verlaufende Implementation eines neuartigen europäischen Umweltschutzzinstruments geworden ist. Der Stand der Dinge ist nach der Neufassung der UVP eine deutliche Ausweitung der UVP-Anforderungen. Nach langen Vorarbeiten wurde im April 2014 erneut eine europäische UVP-

---

78 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i.d. Fass. V. 24.02.2010, BGBl. I, S. 94 ff., für Niedersachsen, vgl. Niedersächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (NUVPG) i.d.Fass.v. 30.04.2007, Nds. GVBl. S. 179 ff.

79 Vgl. § 1 UVPG: „zur wirksamen Umweltvorsorge nach einheitlichen Grundsätzen“. Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 141.

80 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.

81 Vgl. Erbguth, Ziel, Konzeption und Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, in: ZUR 2014, S. 515 ff., Meyerholt, Umweltverträglichkeitsprüfung und nationales Zulassungsrecht, 1999, S. 29 ff.

Änderungsrichtlinie<sup>82</sup> verabschiedet, die für den bundesdeutschen Gesetzgeber deutlichen Umsetzungsbedarf einfordert.

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist eines der frühesten und einflussreichsten Instrumente des europäischen Umweltrechts. Bereits im Jahre 1985 wurde die erste europäische UVP-Richtlinie erlassen<sup>83</sup>, die sich durch ihren integrativen Ansatz auszeichnete, der bis heute im deutschen Umweltrecht erhebliche Anpassungsprobleme bereitet.

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 umweltbelastender Projekte erwiesen.

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 hat.<sup>84</sup> 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 SUP oder die Plan-UV<sup>85</sup> und freiwillige Umweltverträglichkeitsprüfungen nach dem

---

82 Rl. 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.04.2014 zur Änderung der Rl. 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABLEG L 124, S. 1, vgl. dazu: Bunge, Neue Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung: die UVP-Änderungsrichtlinie 2014, in: NVwZ 2014, S. 1257 ff.

83 Richtlinie 85/337/EG v. 27.06.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABLEG L 175, S.40, geänd. d. RL 97/11/EG v. 03.03.1997, ABLEG L 73, S. 5, geänd. d. Rl. 2003/35/EG v. 26.05.2003, ABLEG L 156, S. 17, geänd. d. Rl. 2009/31/EG v. 23.04.2009, ABLEG L 140, S. 114 und jetzt durch die Rl. 2014/52/EU v. 16.04.2014, ABLEG L 124, S. 1, dazu: Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 298 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 141 ff.

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

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

Muster der europäischen Vorlage in den Kommunen belegen die Attraktivität dieses eigentlich aus den USA stammenden, abwägenden Konzepts. Nicht zuletzt die Unbestimmtheit und damit die Flexibilität dieses Erkenntnisprozesses, der ja gerade nicht in eine projektverhindernde „Unverträglichkeitsfeststellung“ einmünden kann, 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. Eine Projekt-Umweltverträglichkeitsprüfung ist bei den in Anlage 1 zum UVPG enumerativ aufgeführten Vorhaben durchzuführen. Inzwischen gibt es hier verschiedene Varianten der Vorhaben (obligatorisch oder z.B. nach Vorprüfung im Einzelfall). 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“, um bei der eigentlichen Zulassungsentscheidung (Genehmigung oder Planfeststellung) „berücksichtigt“ (§ 12 UVPG) zu werden. Wie diese Berücksichtigung zu erfolgen hat, war zunächst äußerst umstritten. Mittlerweile ist diese Auseinandersetzung entschärft, da sich das Bundesverwaltungsgericht<sup>86</sup> seit 1996 mehrfach dieser Frage angenommen hat und zu einer umstrittenen Interpretation der Umweltverträglichkeitsprüfung gelangt ist<sup>87</sup>, die aber in der Praxis weithin akzeptiert wurde. Die anspruchsvolle, informationsbasierte Gestaltung der UVP hat in allen Mitgliedstaaten zu erheblichen prozeßrechtlichen Auseinandersetzungen geführt, so dass heute zahlreiche ausgewählte höchstrichterliche Entscheidungen bei der Auslegung im Recht der Umweltprüfungen zu berücksichtigen sind.<sup>88</sup>

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

---

86 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.

87 Vgl. Kahl/Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2006, S. 125 ff. (S. 129 f.), Klinger, Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsschutz, in: ZUR 2014, S. 535 ff.

88 Vgl. nur aktuell den Bericht von Kahl, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 1, in: JZ 2014, S. 724 ff.

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 Verfahrenintegration: Die UVP wird (nach § 2 I UVPG) in die bestehenden Zulassungsverfahren (Genehmigung, Planfeststellung) integriert.
2. Der Grundsatz der Subsidiarität: Nach § 4 UVPG gehen fachgesetzliche Bestimmungen des Bundes- oder Landesrechts hinsichtlich der Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung dem allgemeinen (Bundes-) UVPG vor, soweit diese Rechtsvorschriften (z. B. Baurecht, BImSchG + 9. BImSchVO, § 9 SeeanIV) 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 Union nährt die Befürchtung, dass wir auch in Zukunft Probleme erwarten müssen.

Hier ist es die Frage des Rechtsschutzes, die weiterhin besondere Schwierigkeiten bereitet.<sup>89</sup> Gegen unterlassene oder fehlerhafte Umweltverträglichkeitsprüfungen konnte in der deutschen Umsetzung nur schwerlich eine gerichtliche Überprüfung erfolgen. Der EuGH hat inzwischen in mehreren Entscheidungen auch Fehler in der Durchführung des UVP-Verfahrens als rügefähig angesehen.<sup>90</sup> Das BVerwG hat hier in der Vergangenheit mit der sog. Kausalitätsrechtsprechung eine zurückhaltende Position entwickelt, die in Zukunft so nicht mehr weitergeführt werden kann.<sup>91</sup>

### 5.5.3 *Strategische Umweltprüfung*

Die strategische Umweltprüfung (SUP) stellt zurzeit im Umweltrecht eine interessante und viel diskutierte Weiterentwicklung des ursprünglichen UVP-Konzepts dar.<sup>92</sup> 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 Union<sup>93</sup> aus dem Jahre 2001 wurde die Plan-UVP weiter konkretisiert und schließlich durch das deutsche Umsetzungsgesetz integriert.<sup>94</sup> In Deutschland erfolgte die Umsetzung einerseits durch eine Ergänzung des UVPG durch die §§ 14 a ff. UVPG und andererseits durch eine Festschrei-

---

89 Vgl. Erbguth, Ziel, Konzeption und Entwicklungslinien der Umweltverträglichkeitsprüfung, in: ZUR 2014, S. 515 ff., Klinger, Umweltverträglichkeitsprüfung und Rechtsschutz, in: ZUR 2014, S. 535 ff.

90 Vgl. nur EuGH, Urt. v. 07.01.2004, Rs. 201/02 (Delena Wells), EuGH, Urt. v. 07.11.2013, Rs. C-72/12 (Gemeinde Altrip); insgesamt zu den Entscheidungen des EuGH zur UVP, vgl. BmuB: <http://www.bmub.bund.de/themen/strategien-bilanzen-gesetze/umweltpruefungen-uvpsup/gerichtsentscheidungen-des-europaeischen-gerichtshofes>.

91 Vgl. Bier, Fachplanungs- und Umweltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, in: DVBl. 2015, S. 265 f., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 148 f. mw.N.

92 Vgl. zur SUP: Erbguth, Strategische Umweltprüfung (SUP), 2006, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 150 ff., Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 171 f.

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

94 Gesetz z. Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG) v. 25.06.2005, BGBl. I S. 1746.

bung der Umweltprüfung in spezielleren Rechtsvorschriften, wie dem Baugesetzbuch (BauGB).

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 zum Beispiel Bauleitpläne nach § 2 IV Nr. 2a BauGB, Verkehrskonzepte, Abfallwirtschaftspläne, Regionalentwicklungspläne etc. betroffen. Die Anlage 3 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung enthält dazu eine Liste SUP-pflichtiger Pläne und Programme. Die Anlage 3 differenziert dabei zwischen obligatorischen und sog. rahmensetzenden strategischen Umweltprüfungen (Anl. 3 Nr. 2), die Festlegungen für geplante uvp-pflichtige Vorhaben enthalten.

Die Struktur einer strategischen Umweltprüfung kann man anhand der §§ 14 a ff. UVPG erkennen: Zunächst muss die SUP-Pflichtigkeit festgestellt werden (§§ 14 a 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. Insgesamt ist die strategische Umweltprüfung an dem Konzept der Projekt-UVP angelehnt, Mehrfachüberprüfungen in mehrstufigen Planungs- und Zulassungsverfahren sollen aber durch Schwerpunktsetzungen vermieden werden (§ 14 f UVPG).

#### 5.5.4 EMAS-Verfahren

Ein weiteres umweltpolitisches Konzept, das aus dem europäischen Rechtsraum kommt, ist das sog. EMAS-Verfahren.<sup>95</sup> Losgelöst von den spezifi-

---

95 VO (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung (EMAS) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG, ABl. Nr. L 342, S. 1. Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie

schen 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 durch einen Audit-Prozess führt nach und nach zu einer eigenen Disziplin, die inzwischen auch als solche wahrgenommen wird.<sup>96</sup>

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



Abb. 17  
Umweltbundesamt Berlin,  
Bismarckplatz 1

Union aufgegriffen. Die Neuartigkeit liegt in der Berücksichtigung der Organisations- und Managementstrukturen von Unternehmen und in der starken Ausrichtung auf Verfahren der Eigenkontrolle und der Kommunikation. Es geht also nicht um materielle Vorgaben, sondern um Verfahren und Prozesse in den Organisationen. Die Eigenverantwortung der Betriebe kann dadurch gestärkt und die Kontrollkapazitäten des Staates entlastet werden.

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 Frei-

---

der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG (Umweltauditgesetz – UAG) v. 04.09.2002, BGBl. I, S. 3490.

96 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 128 ff. (Instrumente der umweltbezogenen Betriebsorganisation), Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 372 ff. (Instrumente der Betriebsorganisation), Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 286 ff. (Umweltschutz und Unternehmen), Storm, Umweltrecht, 2010, S. 124 ff. (Betriebliche Umweltorganisation).

heit 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.

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 zur Chefsache werden. Das bundesdeutsche Umwelt-Auditgesetz (UAG) regelt nur die nationale Durchführung, insbesondere die Frage der Umweltgutachter.<sup>97</sup> Für die Unternehmen selbst ist die freiwillige Verpflichtung zum betrieblichen Umweltschutz eine zweischneidige 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:

- Die Grundlage bildet eine europäische Verordnung, inzwischen die Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 über die freiwillige Teilnahme von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und 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-Verord-

---

<sup>97</sup> Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1221/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über die freiwillige Beteiligung von Organisationen an einem Gemeinschaftssystem für Umweltmanagement und Umweltbetriebsprüfung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 761/2001, sowie der Beschlüsse der Kommission 2001/681/EG und 2006/193/EG (Umweltauditgesetz – UAG) v. 04.09.2002, BGBl. I, S. 3490ff.

nung 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-Zulassungsverfahrensordnung 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 die bundesdeutsche EMAS-Privilegierungs-Verordnung aus dem Jahre 2002 oder § 24 WHG (Erleichterungen für EMAS-Standorte).<sup>98</sup>

Die Keimzelle für das Umweltmanagementverfahren nach EMAS bildet die europäische EMAS III Verordnung aus dem Jahre 2009,<sup>99</sup> die 2010 in Kraft getreten ist. 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 im Anhang der Verordnung und die internationale ISO Norm 14001:2004 ist inzwischen integriert.

Zunächst muss die Unternehmensleitung nach Art. 2 Nr. 1 EMAS eine Umweltpolitik für die Organisation formulieren. Der Ablauf gliedert sich dann in eine Eröffnungs- und verschiedene Folgephasen. Die Eröffnungsphase ist für die erstmalig teilnehmenden Organisationen gedacht und befasst sich mit der Einrichtung des Umweltmanagementsystems. Das Umweltmanagementsystem (Art. 2 Nr. 13 EMAS) umfasst aufgestellte Verfahrensweisen, die durch die Organisation den Erfolg der Umweltpolitik des Unternehmens sicher stellen soll. Deutlich wird der Unterschied zum deutschen System der Betriebsbeauftragten, die beim Erreichen bestimmter Schwellenwerte eingestellt werden müssen, das Umweltmanagementsystem dagegen zielt auf die Veränderung der Organisation ab („Umweltschutz muss Chefsache werden“). Die Folgephasen sind geprägt von regelmäßigen Umweltbetriebsprüfungen, die sowohl interne, als auch externe Bestandteile besitzen. Die externe Überprüfung

---

98 Die Verordnung über immissionsschutz- und abfallrechtliche Überwachungserleichterungen 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: Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 99 f.

99 Vgl. zur Entwicklung: Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 182 f.

erfolgt durch die Umweltgutachter, die nach dem Umweltauditgesetz (UAG) bestellt werden. Die zu erstellende Umwelterklärung (Art. 2 Nr. 18 EMAS) muss für jedermann zugänglich gemacht werden.

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 Effekte für das Unternehmen bietet. Die Zahl<sup>100</sup> der nach EMAS validierten Organisationen liegt in Europa inzwischen (2014) bei 3.371 Organisationen an 10.501 Standorten, der Schwerpunkt liegt allerdings in Deutschland. Große Zuwachsraten erfolgen also zur Zeit nicht, trotz der EU-Beitritte.<sup>101</sup> Andere Umweltmanagementsysteme sind ebenfalls verbreitet, die zum Teil global Anwendung finden. Insbesondere die internationale ISO Norm 14001 erfreut sich großer Beliebtheit.

---

100 [http://ec.europa.eu/environment/emas/pictures/Stats/2014-10\\_Overview\\_of\\_the\\_take-up\\_of\\_EMAS\\_across\\_the\\_years.jpg](http://ec.europa.eu/environment/emas/pictures/Stats/2014-10_Overview_of_the_take-up_of_EMAS_across_the_years.jpg).

101 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 123.



## 6 Umweltprivatrecht

### 6.1 Gegenstand des Umweltprivatrechts

Die Möglichkeiten des Zivilrechts zur Verwirklichung von Umweltschutzziele sind begrenzt und nicht ausgeschöpft. Wie schon dargelegt, besteht zurzeit in der Bundesrepublik Deutschland ein umweltrechtliches System, das Umweltverwaltungsrecht – also 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 I 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 zurück stehen muss und Bürgerinnen und Bürgern keine Möglichkeiten zur Geltendmachung dieser beim Staat angesiedelten Interessen offen stehen.<sup>1</sup> Dieser Trend zur Privatisierung wird in vielen neueren Umweltgesetzen deutlich, die so die Verantwortlichkeit und

---

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

damit auch die Kostenzuständigkeit an Bürger und Unternehmen zurückgeben. Die fortschreitende Privatisierung der Entsorgungsverantwortlichkeit im Recht der Kreislaufwirtschaft ist dafür ein markantes Beispiel.<sup>2</sup>

Zum Umweltprivatrecht zählen definitionsgemäß diejenigen Normen des Zivilrechts, die zur Regelung von spezifischen Umweltproblemen nutzbar gemacht werden können.<sup>3</sup> Kernbereiche sind deshalb:

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

Diese beiden Kernfelder des Umweltprivatrechts sind der Ausgangspunkt für eine 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.<sup>4</sup> 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 dient<sup>5</sup>, 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 UmweltHG, die dem Geschädigten

---

2 So sind Unternehmen nach § 15 KrWG verpflichtet, ihre Abfälle (ordnungsgemäß) zu beseitigen, eine in der heutigen Zeit sehr kostenintensive Verpflichtung.

3 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 42, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 136, Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 62.

4 Vgl. Godt, „Zivilistische“ Haftung von und in Unternehmen für Umweltschäden, in: Hecker/Hendler/Proelß/Reiff (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden, 2013, S. 237 ff.

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

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 das Verfahren vor den Zivilgerichten regelt, hohe Ansprüche an den Beweis und das Vorliegen einzelner Tatsachen. Gerade das Vorliegen diffuser Belastungsursachen oder von emittententfernen 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 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.

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

lich nicht nur auf Umweltschäden begrenzt, sondern erstreckt sich auf alle schadensverursachenden Handlungen.

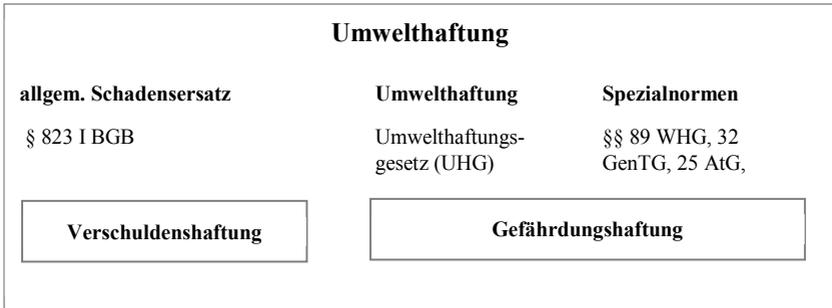


Abb. 18 Umwelthaftungsrecht

Das Umwelthaftungsgesetz (UHG) aus dem Jahre 1990<sup>6</sup> 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 Umwelthaftungsrecht<sup>7</sup> 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 Gemeinschaft schon eingeführt ist.<sup>8</sup> Hier werden auf der Grundlage des Verursacherprinzips und vor dem Hintergrund großer Industrieunfälle in der Gemeinschaft Ökoschäden auf der Basis einer Mindestabsicherung reguliert. In Deutschland setzt

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

7 Vgl. Salje/Peter, UmweltHG, 2005.

8 Vgl. die 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/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 39, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 11.

das Umweltschadensgesetz (USchaG)<sup>9</sup> 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.

Spezialgesetzliche Einzelvorschriften zum Haftungsrecht finden wir über das gesamte Umweltrecht verstreut.<sup>10</sup> Am bekanntesten ist hier die Gefährdungshaftung nach § 89 WHG im Wasserrecht, aber auch das Atomgesetz (§§ 25 AtomG), das Gentechnikgesetz (§§ 32 ff. GenTG) und andere Vorschriften des Umweltverwaltungsrechts halten entsprechende Haftungsvorschriften bereit, die man in diesen öffentlich-rechtlichen Gesetzen nicht unbedingt vermuten würde.

Im Gegensatz zur Verschuldenshaftung setzt die Gefährdungshaftung weder den Nachweis der Rechtswidrigkeit, noch des Verschuldens voraus. Sie setzt auf die Verwirklichung einer Gefahr, die „im Besitz“ des Ersatzpflichtigen steht und so einen Ausgleich für den Nutzen z. B. einer Anlage bildet.<sup>11</sup>

Signifikant steht Gefährdungshaftung in Verbindung mit der Zulassung gefährlicher Technologien, die ein erhebliches Risikopotenzial beinhalten. Hier hat der Gesetzgeber zusammen mit der Zulassung dieser Technologie gleich die Frage der 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

---

9 Vgl. 6.7.

10 Kurzer Überblick in: Peters/Hesselbarth/Peters, Umweltrecht, 2016, S. 81 ff.

11 Vgl. Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 2014, Vor § 823, Rn. 11.

in einen Standardkommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch<sup>12</sup> 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:

- 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 in der Regel 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 emittentenfernen Schäden gestellt, obwohl der tatsächliche Befund eindeutig war.<sup>13</sup>

---

12 Vgl. z.B. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 2013, § 823, Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 2014, § 823.

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

Einigkeit besteht, dass sog. ökologische Schäden nicht nach § 823 I BGB ersetzt werden müssen.<sup>14</sup> 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 ein.<sup>15</sup>

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 Schadensrecht hat seinen Schwerpunkt 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, d. h. 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 kommen.<sup>16</sup> 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

---

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

15 Vgl. Petersen, Umweltschadensgesetz, 2012.

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

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 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 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 haftet 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.

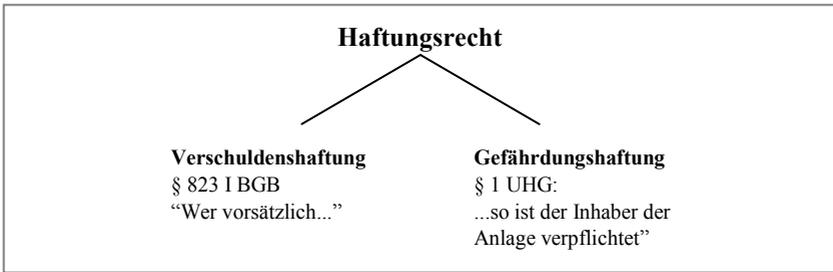


Abb. 19 Haftungsformen im Umweltprivatrecht

In der letzten Zeit hat die Gefährdungshaftung einen Bedeutungszuwachs erfahren. Waren bislang nur vereinzelt Gefährdungshaftungstatbestände im Umweltrecht präsent, ist inzwischen die Gefährdungshaftung auch im Umweltrecht auf dem Vormarsch.<sup>17</sup> Ausschlaggebend dafür ist die enge Verknüpfung von Technologie und Umweltbeeinträchtigung. Zentrale Gefährdungshaftungsnorm im Umweltrecht ist das Umwelthaftungsgesetz.<sup>18</sup> 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. Schutzgesetzes.<sup>19</sup> Im Umweltbereich kommen hier insbesondere öffentlich-rechtliche Umweltschutzvorschriften wie das Kreislaufwirtschaftsgesetz 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 dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) oder dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) ist es so, dass nicht jeder Verstoß gegen eine Vorschrift dieser Regelwerke quasi automatisch zu einem

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

18 Vgl. 6.4.

19 Vgl. Peters/Hesselbarth/Peters, Umweltrecht, 2016, S. 83.

zivilrechtlichen Schadensersatzanspruch führen kann. Die meisten Vorschriften des Umweltverwaltungsrechts schützen lediglich die Allgemeinheit oder bestimmte Umweltgüter 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 Polizei und Staatsanwaltschaft 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 als eine Privatperson – kann nach abgeschlossenem Strafverfahren der Schadensersatzanspruch unter Hinweis auf dieses Verfahren nach § 823 II BGB geltend gemacht werden.

### 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 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 Zivilprozessordnung.<sup>20</sup> 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 zu beweisen hat, die für die

---

20 Allgemein zur Zivilprozessordnung ein sog. Standardkommentar: Baumbach/Lauterbach/Albers/Hartmann, Zivilprozessordnung, 2014, Zöller, Zivilprozessrecht, 2013.

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 ausgelöst. 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. Der Blick auf die Liste der zulässigen Beweismittel in der Zivilprozessordnung zeigt nur wenige Beweismöglichkeiten, die insbesondere moderne, digitale Datenträger noch gar nicht berücksichtigen.<sup>21</sup>

**Beweismittel der ZPO**

(S A P U Z)

S	achverständige, §§ 402 ff. ZPO
A	ugenschein, §§ 371 f. ZPO
P	arteivernehmung, §§ 445 ff. ZPO
U	rkunden, §§ 415 ff. ZPO
Z	eugen, §§ 373 ff., 414 ZPO

Abb. 20 Beweismittel der ZPO

Solange es um eine alltägliche Auseinandersetzung, wie den Kauf eines Autos geht, sind die Beweisforderungen 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 von schädlichen 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.

---

21 So unterfallen Digitalfotos im Prozess dem Augenscheinsbeweis nach § 371 I 2 ZPO; § 98 VwGO verweist darauf, vgl. Knopp, Digitalfotos als Beweismittel, in: ZRP 2008, S. 156 ff. Vgl. § 371 a ZPO zur Beweiskraft elektronischer Dokumente.

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 Bundesgerichtshofs<sup>22</sup> 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.



Abb. 21  
Bundesgerichtshof, Herrenstraße,  
Karlsruhe

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 wurde.<sup>23</sup>

22 BGHZ 92, 143 (Kupolofen-Urteil), dazu: Himmelmann/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, 1998, A 7, Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 305 ff., Schwartmann/Pabst, Umweltrecht, 2011, S. 205.

23 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.

### 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 nach dem sog. Streitwert, d. h. in der Regel der Betrag, um den gestritten wird. Nun können gerade im Umwelthaftungsrecht enorme Beträge zusammen kommen.<sup>24</sup> Nach diesem Streitwert bemessen sich dann die Honorare der beteiligten Prozessvertreter und die Gerichtskosten für die Tätigkeit der Gerichte. Die Gerichtskosten werden nach dem Gerichtskostengesetz (GKG) und die Kosten für die anwaltliche Vertretung nach dem Rechtsanwaltsvergütungsgesetz<sup>25</sup> (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 damals der Wert einer Gebühr 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)<sup>26</sup> 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 erreichen.<sup>27</sup> Je nach Einkommen werden die Kosten ganz oder zum Teil übernommen, es bleibt allerdings das Risiko des Prozessverlusts, dann nämlich müs-

---

24 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.

25 Vgl. Gerold/Schmidt, Rechtsanwaltsvergütungsgesetz (RVG), 2013.

26 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 166 ff., BVerfG, Beschl. v. 17.02.1997 (Garantie des effektiven sozialen Rechtsschutzes), in: NJW 1997, S. 2103 f.

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

sen die Kosten der Gegenseite selbst getragen werden. Darüber hinaus gibt es noch einige Einzelschriften, 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 Klage 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 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 Umwelthaftungsgesetz (UHG) in Kraft getreten.<sup>28</sup> 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 wurde.<sup>29</sup> Das Umwelthaftungsgesetz sollte zum Beispiel 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 anonymen Anlagenbetreiber braucht 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 Umwelthaftungsge-

---

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

29 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 164, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 8 ff..

setzes (§ 18 UHG) stützen<sup>30</sup>, dann muss er nachweisen, dass eine bestimmte Anlage (Anhang 1 des Gesetzes) 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 Bundesimmissionsschutzgesetzes (§ 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 bereitet. 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 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

---

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

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.<sup>31</sup>

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, wie überhaupt bislang die Chance zu einem neuartigen Umweltprivatrecht noch nicht genutzt wurde.

## **6.5 Sonstige umweltbezogene Gefährdungshaftungstatbestände**

Die dritte Säule der Umwelthaftung (vgl. Abb. 18, Kap. 6.2) besteht aus verschiedenen Gefährdungshaftungstatbeständen, die in einzelnen Umweltfachgesetzen enthalten sind.<sup>32</sup> 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 dem Wasserrecht, dem Gentechnikrecht und dem Atomrecht.

---

31 Krit.: Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 137 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 165.

32 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 137, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 403.

## 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 belastenden 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 wird.<sup>33</sup> 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 Beseitigungs- 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 bedeutungsvolle Rolle, obwohl sich dieser Anwendungsbe- reich 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

---

33 Vgl. z. B. Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 2013, § 1004.

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 (Diskoeffekt) in Betracht.<sup>34</sup> Da diese Vorschrift in der Praxis sehr bedeutungsvoll ist, gibt es im einzelnen dazu natürlich zahlreiche obergerichtliche Entscheidungen, die spezifische 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 bei unwesentlichen Beeinträchtigungen ist natürlich in einem klassischen, konfrontativ ausgetragenen Gerichtsverfahren ein zentraler Streitpunkt. Der Gesetzgeber bietet hier mit gesetzlichen Duldungspflichten (§ 906 BGB)<sup>35</sup> 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.

---

34 Vgl. Peters/Hesselbarth/Peters, Umweltrecht, 2016, S. 81.

35 Zu dieser Abwägungsproblematik im Umweltrecht, vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 141 ff., Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 378 f.

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 Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) nimmt.<sup>36</sup> 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 Schutzvorrichtungen 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.

---

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

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 große 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 Umwelthaftung<sup>37</sup> verankerte Umweltschadensgesetz (USchadG) dient der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie der Europäischen Union.<sup>38</sup> 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 ausgerichtet.<sup>39</sup> Außerdem kann sie als Reaktion auf große Umweltkatastrophen und Industrieunfälle gewertet werden, die hinsichtlich des rechtmäßigen Normalbetriebs von Anlagen eine Haftungslücke deutlich gemacht haben.

Eigentlich ist weder das Umweltschadensgesetz noch die Umwelthaftungsrichtlinie eindeutig dem Umweltprivatrecht zuzurechnen. Es handelt sich vielmehr um ein öffentlich-rechtliches Haftungssystem, das Privaten keine besonderen Ansprüche einräumt. Das Gesetz begründet Informations-, Gefahrenabwehr- und Sanierungspflichten gegenüber Behörden, nicht jedoch

---

37 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.

38 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 30.04.2004, S. 56.

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

gegenüber geschädigten Dritten.<sup>40</sup> 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 USchaG. Danach gibt es zwei Haftungstatbestände (§ 3 I S. 1 u. 2 USchaG) und gilt für alle als beruflich bezeichneten und verursachten Umweltschäden und unmittelbare Gefahren. Was ein Schaden oder eine Schädigung ist, ergibt sich aus § 2 Nr. 2 USchaG. Nachteilige Veränderungen 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 bei rechtmäßigem Handeln war bislang nicht durch Haftungsansprüche erfasst und die Allgemeinheit hat die Kosten für die Beseitigung dieser Schäden getragen. Der Haftungsanspruch ist durch die Vorgaben des Gesetzes genau umrissen.<sup>41</sup>

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 aus. Das Gesetz verlangt die bekannte Kausalität der beruflichen Tätigkeit für den Umweltschaden. Außerhalb der so genannten „beruflichen Tätigkeit“

---

40 Vgl. Gassner, Aktuelle Aspekte des Umweltschadensgesetzes, in: UPR 2009, S. 333 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 143 f., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 165 ff.

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

(§ 2 Nr. 4 USchaG) besteht eine Besonderheit, weil das Umweltschadensgesetz auch eine Verantwortlichkeit für Schädigungen von Arten und natürlichen Lebensräumen nach § 3 I Nr. 2 USchG vorsieht.

Das Umweltschadensgesetz sieht verschiedene Pflichten des Verantwortlichen vor.<sup>42</sup> Nach § 4 USchaG 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 USchaG eine Gefahrenabwehrverpflichtung. Der Verantwortliche muss also nicht erst auf Anordnungen der Behörde warten. Die Sanierungspflicht bei eingetretenen Schäden ergibt sich aus den §§ 6 ff. USchaG. 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 anerkannten Vereinigungen eine Beteiligung bei der Sanierungsplanung und den Zugang zu Rechtsbehelfen (§ 11 USchaG). 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 stattgefunden haben (§ 13 USchaG). Die in § 1 USchaG 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 Haftungs Pflichten nebeneinander zu prüfen sind.

---

42 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 168 f.

## 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 1994<sup>1</sup> hat der Deutsche Bundestag das Umweltstrafrecht umfassend novelliert, dabei wurden Straftatbestände erweitert, Strafen verschärft und vor allem die wichtigsten Umweltstraftatbestände in diesem Abschnitt zusammengefasst.<sup>2</sup> Der Schwerpunkt liegt aber nach wie vor beim allgemeinen Strafrecht.

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 so zu einer strafrechtlichen Inanspruchnahme führen kann.<sup>3</sup> Unternehmensentscheidungen werden immer stärker verrechtlicht. Einige Unternehmungen haben durch derartige Negativschlagzeilen – auch über Umweltdelikte – erheb-

---

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

2 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 170. Allgemein zum Umweltstrafrecht vgl. nur Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, Kluth/Smeddinc (Hrsg.), Umweltrecht, 2013 (§ 8: H.-J. Sack: Umweltstrafrecht), Saliger, Umweltstrafrecht, 2012, Schöнке/Schröder, Strafgesetzbuch, 2010, Vorbem. §§ 324 ff.

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

liche Verluste hinnehmen müssen, außerdem wurden jahrelange Bemühungen um eine positive Darstellung in der Öffentlichkeit zunichte gemacht.<sup>4</sup>

In der Bundesrepublik können sich bislang nur Personen, nicht aber Unternehmungen strafbar machen, mit der Folge, dass die betriebliche Organisation auch die strafrechtlich verantwortlichen Personen bestimmen kann. Die Übertragung strafrechtlicher Verantwortung für einen Anlagenbetrieb durch Gestaltung der betrieblichen Aufbauorganisation ist grundsätzlich durch organisatorische Maßnahmen möglich.<sup>5</sup> 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 ff. BNatSchG) 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 Umwelt<sup>6</sup> vom November 2008 verpflichtet die Mitgliedstaaten zu einem schärferen Vorgehen bei Umweldelikten. Die Richtlinie 2008/99/EG über den strafrechtlichen Schutz der Umwelt gibt die Möglichkeit, Unternehmen stärker für die Straftaten verantwortlich zu machen. Außerdem sollen zahlreiche europäische Umweltrichtlinien in den Mitgliedstaaten intensiver mit strafrechtlichen Sanktionen verknüpft werden.

Die Europäisierung des Umweltstrafrechts in den Mitgliedstaaten ist angesichts der mitgliedstaatlichen Souveränität ein andauernder Prozess, der aber nach dem Vertrag von Lissabon weitergehen wird.<sup>7</sup> Der EuGH hatte bereits 2005 die grundsätzliche Zuständigkeit der EU für den strafrechtlichen Schutz der Umwelt bestätigt.<sup>8</sup>

---

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

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

6 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.

7 Vgl. Heger, Die Europäisierung des deutschen Umweltstrafrechts, 2009, Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, S. 141 ff. m.w.N., Ruhs, Europäisierung des Umweltstrafrechts, in: Zjs 2011, S. 13 ff.

8 EuGH, Urt. v. 13.09.2005, Rs. C-176/03 (Strafrechtlicher Schutz der Umwelt).

Bei der Bewertung des Umweltstrafrechts im Instrumentenmix der Umweltpolitik ist allerdings Zurückhaltung angesagt.<sup>9</sup> Die Statistik der Umweltstraftaten für Deutschland zeigt erst in den 70er Jahren einen starken Anstieg der Umweltdelikte, ein Phänomen, das mit der einsetzenden öffentlichen Wahrnehmung von Umweltdelikten 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.

<b>Jahr</b>	<b>Straftaten</b> (Deutschland)	<b>Verurteilte</b> (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. 22 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 größer.<sup>10</sup> 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 auch 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 Abschreckung<sup>11</sup> (Generalprävention), denn es ist direkt nicht geeignet, Um-

9 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 468 f.

10 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 468 f.

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

weltbeeinträchtigungen im großen 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.<sup>12</sup>

Das Umweltstrafrecht folgt im Strafverfahren den allgemeinen Regeln der strafrechtlichen Erkenntnisgewinnung.<sup>13</sup> 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 Elemente 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

---

12 Vgl. Schöndorf, Von Menschen und Ratten, 1998.

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

dabei der subjektive Tatbestand, d. h. die subjektive Komponente (das Wollen) der Tatbestandsverwirklichung, nur schwer nachzuweisen. Im Bereich der Rechtswidrigkeit können dann Rechtfertigungsgründe wie Notwehr, Einwilligung der Betroffenen oder eine verwaltungsrechtliche Genehmigung 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 als allgemeiner Teil vor die Klammer gezogen. An die Spezifika des Umweltstrafrechts sind diese Vorschriften jedoch nicht angepasst. Fragen von Täterschaft und Teilnahme (§§ 25 ff. StGB) z. B. führen in der Anwendung von Umweltstrafrecht zu Problemen.<sup>14</sup>

### **7.3 Einzelne Umweltstraftatbestände**

#### *7.3.1 Unerlaubter Umgang mit Abfällen, § 326 StGB*

Die Statistik<sup>15</sup> der Umweltstraftaten belegt, dass Delikte im Zusammenhang mit der Beseitigung von Abfällen (§ 326 StGB) das am häufigsten vorkommende Umweltdelikt in der Bundesrepublik Deutschland ist. Der Straftatbestand ist verschiedenen Wandlungen unterworfen und wird zunehmend komplexer.<sup>16</sup> Es lassen sich drei verschiedene Tatbestände unterscheiden.

Gegenstand ist einerseits der unerlaubte Umgang mit 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

---

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

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

16 Vgl. Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, S. 101 ff.

- 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.

Die Durchsicht des § 326 StGB zeigt, dass die Tat sich schon durch eine gewisse Erheblichkeit auszeichnen muss. Durch die Bagatellklausel des § 326 VI StGB (Minima-Klausel) 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 strafrechtliche Abfallbegriff in § 326 StGB hat sich verselbständigt. Der verwaltungsrechtliche Abfallbegriff aus § 3 KrWG hat sich unter europäischem Druck weiter verändert und bildet nicht mehr die Vorgabe für das Strafrecht. Im Umweltstrafrecht ist der Abfallbegriff des § 326 StGB richtlinienkonform auszulegen, sodass nun auch unbewegliche Sachen dem strafrechtlichen Abfallbegriff unterliegen.<sup>17</sup>

In § 326 II StGB wird andererseits der illegale Müllexport (sog. Abfalltourismus) unter Strafe gestellt. Die Einzelheiten des Absatzes 2 sind ebenfalls richtlinienkonform auszulegen; die Illegalität des Tathandelns ergibt sich hier unmittelbar aus dem europäischen Recht.

Die dritte Tatbestandalternative ist die Nichtablieferung radioaktiver Abfälle nach § 326 III StGB.

### 7.3.2 Gewässerverunreinigung, § 324 StGB

Nach dem unerlaubten Umgang mit Abfällen 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

---

<sup>17</sup> Vgl. Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, S. 102 f.

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 damit jede Einwirkung auf Gewässer erfasst, die zu einer nachteiligen Veränderung – also einer Beeinträchtigung der ökologischen Wassergüte – führt. Auch ein Unterlassen ist bei Vorliegen einer Garantenstellung möglich. Die Konstruktion des Paragraphen bringt es mit sich, dass bereits geringfügige Änderungen der Wasserqualität (Verschlechterung der biologischen, chemischen oder physikalischen Eigenschaften) den Tatbestand erfüllen. Dies kann erfolgen durch Erwärmung des Gewässers, durch Einleitung von Abwässern, durch Strahlenkontamination oder Verschmutzung durch fahrlässig verursachte Betriebsunfälle.

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 Gewässerverunreinigung.<sup>18</sup>

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 Rechtsgenossen.<sup>19</sup>

### 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 Verurteilungen<sup>20</sup>), aber aufgrund seiner Konstruktion doch interessante Elemente des Umweltstrafrechts aufweist.<sup>21</sup>

---

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

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

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

21 Vgl. Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, S. 79 ff., S. 87.

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 I Nr. 4 StGB umschrieben. Die verwaltungsrechtlichen Pflichten ergeben sich danach aus den allgemeinen umweltrechtlichen Vorschriften zum 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 verabschiedet.<sup>22</sup>

Geschützt wird durch § 324 a StGB die ökologische Funktion des Bodens, fraglich ist jedoch die komplexe Verbindung mit 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 Gewässerverunreinigung 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 (BImSchG) angesiedelt.

Durch die Reform aus dem Jahre 1994 erfolgte die Verlagerung in das allgemeine Strafgesetzbuch. Statistisch betrachtet fällt die Luftverunreinigung kaum

---

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

ins Gewicht (2005: 7 Verurteilungen<sup>23</sup>), 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 Gewässerverunreinigung – eine komplexe Deliktsstruktur hat, die im Einzelfall nicht einfach in einem Strafverfahren nachzuweisen sein wird. Zunächst knüpft der Straftatbestand an das Vorliegen einer Anlage an, in der Regel wird es sich um eine Anlage nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz handeln. 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. Es geht um ein sog. Sonderdelikt, das nicht von jedermann verübt werden kann.

Das neue, nichtanlagenbezogene Freisetzen von Luftschadstoffen nach § 325 III StGB geht auf die europäische Umweltstrafrechtsrichtlinie zurück, nach der ein Freisetzen unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten hinreichend sein kann.<sup>24</sup> Wann eine verwaltungsrechtliche Pflicht besteht, ist dem § 330d I 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 können.<sup>25</sup>

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.

---

23 Vgl. Stat. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2007, 2003, S. 321, Kluth/Smeddink (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 410.

24 Vgl. Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, S. 93, Kluth/Smeddink (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 413 f.

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

## 7.4 Verwaltungszakzessorietät 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 Verwaltungszakzessorietät<sup>26</sup> 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 immer noch diskutiert, dies ist z. B. bei der Frage von Bedeutung, ob die Erteilung und Einhaltung einer Genehmigung automatisch die Strafbarkeit ausschließt.

Der Vorteil der Verwaltungszakzessorietät 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 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

---

26 Vgl. Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, S. 31 ff., Rühl, Grundfragen der Verwaltungszakzessorietät, in: JuS 1999, S. 521 ff.

Verwaltungsakte nach § 44 VwVfG gelten, die schon im Umweltverwaltungsrecht wirkungslos sind.<sup>27</sup> 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 auch aus dem Bereich des allgemeinen Strafrechts durch Umweltdelikte ein Straftatbestand mit Umweltbezug verwirklicht werden. In Umweltstrafverfahren wird es deshalb 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 Gemeinschädliche Sachbeschädigung,
- § 312 StGB Fehlerhafte Herstellung e. kerntechnischen Anlage.

Zum Umweltstrafrecht zählen im weiteren Sinne Bußgeld- und Straftatbestände, die außerhalb des Strafgesetzbuches in Umweltfachgesetzen<sup>28</sup> enthalten sind.

---

27 Vgl. Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 2010, Vorbem. §§ 324 ff.

28 Vgl. §§ 71 ff. BNatSchG, § 13 StrVG, §§ 27 ff. ChemG.



## 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.<sup>1</sup> Aus der Anbindung an das allgemeine Recht resultieren einige Probleme bei 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 richterlichen Weiterentwicklungen im Rahmen der bestehenden Gesetze; eine geradezu zwangsläufige Entwicklung zum Beispiel im Umweltschutzrecht, wo die Spielraum gewährleistende Unbestimmtheit dieser eher final orientierten Rechtsvorschriften zu richterlichen Auffüllungen geradezu auffordert. Ebenso speist das europäische Recht neue Rechtsschutzimpulse in das deutsche Umweltrecht ein.

In diesem Abschnitt sollen lediglich Grundzüge des Umweltverwaltungsrechts behandelt werden, da hier der Schwerpunkt des deutschen Umweltrechts liegt. Das straf- und zivilprozessuale Rechtsschutzverfahren muss an dieser Stelle der entsprechenden Literatur vorbehalten bleiben.<sup>2</sup> In Grenzen wurden Problemfelder dieser Bereiche in den entsprechenden Abschnitten schon angesprochen.

- 
- 1 Vgl. Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 1209 ff., Kloepfer, (Hrsg.), Rechtsschutz im Umweltrecht, 2014, Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 343 ff., Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, 2010, S. 377 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 188 ff.
  - 2 Vgl. nur die Hinweise bei: Kloepfer, Umweltrecht, 2004, Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 2014, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 23, S. 213 f.

Der Rechtsschutz im Umweltverwaltungsrecht ist bei einer Rückschau durchaus innovativ. 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 durchaus auch Seitwärtsbewegungen oder sogar Rückschritte erkennen. Die sog. Verbandsklage spiegelt eine wechselhafte Entwicklung: Zunächst in einigen Bundesländern eingeführt, wurde sie dann nicht mehr in den Ländern integriert, jetzt jedoch ist sie für anerkannte Vereinigungen durch das Bundesrecht in § 64 BNatSchG eingesetzt und entwickelt sich weiter. Dagegen ist die Verbandsklage auf der EU-Ebene eher auf dem Rückzug.<sup>3</sup>

Die Beschleunigung für die Verkehrswegeplanung im Osten in den 90er Jahren führte für die Bürgerinnen und Bürger zu einer deutlichen Beschränkung des Rechtsschutzes, die Beschleunigung wurde im wesentlichen durch den Wegfall von Rechtsschutzmöglichkeiten und Beteiligungsrechten erreicht.

Auf der anderen Seite deutet sich jedoch eine Erweiterung der umweltspezifischen Rechtsschutzmöglichkeiten durch das internationale und das europäische Recht an. Zur Aarhus-Konvention<sup>4</sup> aus dem Jahre 1998 wurde auf europäischer Ebene eine Richtlinie zur Beteiligung der Öffentlichkeit verabschiedet<sup>5</sup>, die wiederum in Deutschland erhebliche Auswirkungen auf den verwaltungsprozessualen Rechtsschutz hat.

Zur Umsetzung dieser Richtlinie wurden in Deutschland im Dezember 2006 das Umweltrechtsbehelfsgesetz<sup>6</sup> und das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz<sup>7</sup> in Kraft gesetzt. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz erweiterte die Klagemöglichkeiten von Verbänden, war allerdings mit nur

---

3 Vgl. Ekardt, Verbandsklage vor dem EuGH: Mitgliedstaaten verklagen, EU-Institutionen verschonen?, in: NVwZ 2015, S. 772 ff.

4 BGBl. II 2006, S. 1252, vgl. Pernice, Umweltvölker- und europarechtliche Vorhaben zum Verbandsklagerecht und das System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes, in: JZ 2015, S. 967ff.

5 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. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 190.

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

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

eingeschränkten Klagemöglichkeiten versehen.<sup>8</sup> Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz stärkte 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 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 Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen auf Recht- und Zweckmäßigkeit durch die Verwaltung selbst ermöglicht.<sup>9</sup>

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 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 zum 1. Januar 2005 abgeschafft.<sup>10</sup> Da aber das Wider-

---

8    Dazu: Ges. z. Änd. d. Umweltrechtsbehelfsgesetzes und and. Vorschriften v. 21.01.2013, BGBl. S. 95.

9    Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 128 ff., Rüssel, Zukunft des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2006, S. 523 ff., Schönenbroicher, Leitziele und Kernpunkte der Reformen des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2009, S. 1144 ff.

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

spruchsverfahren noch nicht generell abgeschafft ist, besitzt die Darstellung dieses Verfahrens im Umweltverwaltungsrecht noch seine Berechtigung.<sup>11</sup>

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 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 Bürger.

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).<sup>12</sup> 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, somit eine sehr kostengünstige Alternative. Nach dem Gebührenrecht ist eine Anrechnung der Kosten des Verwaltungsverfahrens auf das Hauptverfahren im Verwaltungsrecht nicht möglich. Ausnahmen vom Widerspruchsverfahren können sich aus § 68 I VwGO oder den Fachgesetzen ergeben.

---

11 Vgl. Rüssel, Zukunft des Widerspruchsverfahrens, in: NVwZ 2006, S. 523 ff.

12 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 132.

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 Populärbeschwerde ist eine erhebliche Hürde im Widerspruchsverfahren und schließlich im Verwaltungsprozess, die im Umweltverwaltungsrecht erhebliche Auswirkungen hat.<sup>13</sup> 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 besonderen Umweltrechts, also z. B. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) oder des Bundeswaldgesetzes (BWaldG), Forderungen geltend gemacht werden sollen. Regelmäßig gewähren diese Gesetze dem einzelnen keine umfassenden 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.

In gesetzlich bestimmten Fällen kann das Widerspruchsverfahren entfallen (z.B. beim Planfeststellungsbeschluss), aber soweit es gesetzlich vorgesehen ist, kann ohne erfolglos durchgeführtes Widerspruchsverfahren keine Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage erhoben werden (§ 68 VwGO).

## 8.2.2 *Planfeststellungsverfahren*

### 8.2.2.1 Bedeutung der Planfeststellung im Umweltrecht

Im umweltrelevanten Planungsrecht sind Beteiligungsformen bereits im Widerspruchsverfahren vorgesehen. Das Planfeststellungsverfahren ist eines der bedeutendsten formalisierten Verwaltungsverfahren nach dem VwVfG und hat sich zu einem eigenen Fachgebiet entwickelt. Dem Planfeststellungsver-

---

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

fahren als besonderem Verwaltungsverfahren steht die Planfeststellung in der gerichtlichen Überprüfung gegenüber.<sup>14</sup>

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 sehr vage, da diese Vorschriften den Planungsträgern einen gewissen Planungsspielraum einräumen wollen. Dazu kommt die außerordentlich große Rolle der Rechtsprechung, die in vielen Fällen das Planfeststellungsrecht erst praxisgerecht konturiert und konsolidiert hat. In den letzten Jahren ist durch große Infrastrukturvorhaben gerade dieses Rechtsgebiet in den Blickpunkt der Öffentlichkeit geraten.<sup>15</sup> Hinter vielen aus der Presse bekannten Themen wie Ostseeautobahn oder Verkehrsprojekte Deutsche Einheit steckt traditionelles Planfeststellungsrecht.

#### 8.2.2.2 Struktur der Planfeststellung

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

---

14 Vgl. Leist/Tams, Schwerpunktbereich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 995 ff., Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 2012, S. 25 ff.

15 Vgl. Erbguth, Abbau des Verwaltungsrechtsschutzes, in: DÖV 2009, S. 921 ff., Stürer, Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf, in: DVBl. 2009, S. 145 ff.

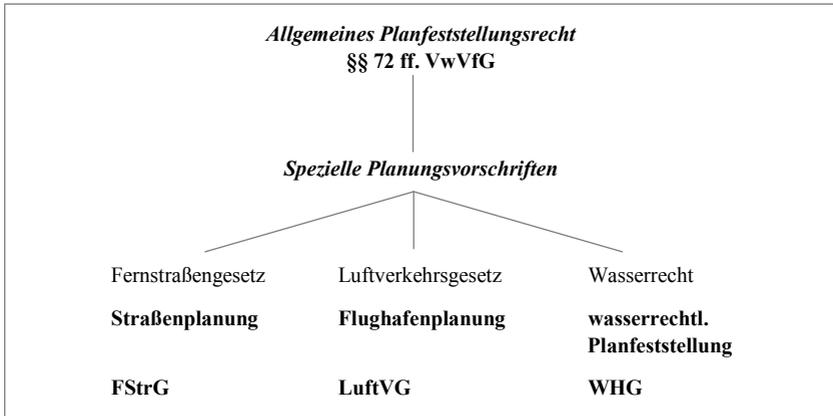


Abb. 23 Struktur der Planfeststellung

Viele Fachplanungsgesetze schreiben eine förmliche Planfeststellung als Zulassungsverfahren vor, nur dann findet auch das Planfeststellungsverfahren statt. Das Planfeststellungsverfahren<sup>16</sup> ist zwar grundsätzlich in den §§ 72 ff. VwVfG geregelt, aber die einzelnen Fachplanungsgesetze können zusätzliche 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, da sie zum Beispiel große Bodenflächen in Anspruch nehmen, 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. Planfeststellungsbe-

16 Zur Einführung: Peters, Grundlagen des Rechts der Planfeststellung, in: Jura 1999, S. 327 ff., ders., Das Planungsinstrumentarium des Umweltverwaltungsrechts, in: VR 1999, S. 237 ff.

schluss (§ 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.

### 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 Gehör<sup>17</sup>, 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.

Planbetroffene Dritte, die keine Einwendungen erheben, sind nicht offiziell beizuladen.<sup>18</sup> 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 kann.<sup>19</sup>

---

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

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

19 Vgl. dazu: Frank/Meyerholt/Stein, Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz, 1999, Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 597 ff.

Der schwierige Ausgleich von privaten und öffentlichen Belangen im Planfeststellungsrecht sollen 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. 24 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.

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. Die materielle Präklusion kann sogar im Klageverfahren den Rechtsschutz verhindern.<sup>20</sup>

#### 8.2.2.4 Voraussetzungen für eine rechtmäßige Planfeststellung

Der Blick in das Verwaltungsverfahrensgesetz 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 auch vor den Verwaltungsgerichten überprüft werden können, hat sich hier inzwischen eine spezielle Judikatur der Gerichte gebildet, aus der die Voraussetzungen

---

20 Krit. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 129.

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 natürlich dazu unterschiedliche Kriterienkataloge aufgestellt werden.<sup>21</sup>

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 auch Flankierungen unterworfen. In der Vergangenheit ist die Dogmatik des Fachplanungsrechts stets weiter entwickelt worden. Die Frage nach materiell-rechtlichen Voraussetzungen von Planung ist daher nur mit Blick auf das Bundesverwaltungsgericht zu beantworten. Falls man daher ein Tableau von Kriterien sucht, wird man häufig auf ein System von vier Stufen rechtliche Planbindung stoßen, das aber nicht mit der Abwägungsdogmatik verwechselt werden darf.<sup>22</sup> Aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts lassen sich jedoch die folgenden Kriterien herausarbeiten:

#### **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 auch 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 sein.<sup>23</sup>

---

21 Zu den materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen: Leist/Tams, Schwerpunktbereich – Einführung in das Planfeststellungsrecht, in: JuS 2007, S. 1095 ff., Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 2012, S. 191 ff.

22 Vgl. Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 2012, S. 191 ff.

23 BVerwGE 71, 166 (Planrechtfertigung).

## **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 Begrenzungen des Fachrechts, die auch nicht durch Abwägung überwunden werden können.<sup>24</sup>

## **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 umfassenden sekundären Rechts.<sup>25</sup>

## **Abwägung**

Eine ordnungsgemäße Abwägung ist Merkmal jeder rechtsstaatlichen Planung.<sup>26</sup> Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat in der berühmten Flachglasentscheidung<sup>27</sup> vier 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.

---

24 BVerwGE 71, 163 (Planungsleitsätze).

25 Vgl. Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 2012, S. 196 f.

26 BVerwGE 72, 282 (Hoheitliche Planung).

27 BVerwGE 45, 309 (Flachglasentscheidung), krit.: Lege, Abkehr von der „sog. Abwägungsfehlerlehre“?, in: DöV 2015, S. 361 ff.

### 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, 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.

### 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. § 63 BNatSchG regelt ausführlich diese Mitwirkung von anerkannten Verbänden in bestimmten, vom Gesetzgeber vorgesehenen Verfahren (§ 63 BNatSchG):

- Beteiligung bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen und Satzungen im Naturschutzrecht (§ 63 I BNatSchG) und Erteilung von Befreiungen von Geboten und Verboten zum Schutz von geschützten Meeresgebieten,
- Beteiligung in Planfeststellungsverfahren des Bundes, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sind (§ 63 I Nr. 3 BNatSchG),
- Beteiligung bei Plangenehmigungsverfahren des Bundes, die Planfeststellungsverfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung ersetzen (§ 63 I Nr. 3 BNatSchG).

Detaillierter sind nach § 63 II BNatSchG die Regelungen für die von den Ländern anerkannten Vereine. Im Landesrecht existieren weitere, ergänzende Regelungen zur Beteiligung und Mitwirkung anerkannter Naturschutzvereinigungen.<sup>28</sup> Durch diese Verbandsbeteiligung kann die Expertise der Verbände und der Bürgerwillen bereits in der Vorbereitungsphase von umwelterheblichen Projekten nutzbar gemacht werden. Allerdings sind durch das Infrastruktur-Planungsbeschleunigungsgesetz aus dem Jahre 2006<sup>29</sup> Beschränkungen der Verbandsbeteiligung zur Verfahrensbeschleunigung eingetreten.

Von der Beteiligung anerkannter Umweltschutzvereinigungen in § 63 BNatSchG ist deutlich die Frage der Klagebefugnis (Verbandsklagebefugnis) zu trennen. Während sich die Beteiligung auf das Verwaltungsverfahren im Bereich der Exekutive bezieht, handelt es sich bei der Frage der Klagebefugnis um die Möglichkeit, vor den Verwaltungsgerichten unter bestimmten Bedingungen staatliche Verletzungen von Umweltverwaltungsrecht durch Umweltschutzvereinigungen aufzugreifen.

### **8.3 Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten**

Nach dem Prinzip der Gewaltenteilung obliegt der Verwaltungsgerichtsbarkeit die Kontrolle der Verwaltungsentscheidungen auf Rechtmäßigkeit.<sup>30</sup> Mit zunehmenden Aufgaben im Bereich Umweltschutz oder Soziales, die durch Verwaltungsvorschriften reguliert werden, steigt die Bedeutung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, obwohl sie lediglich Verwaltungsentscheidungen 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 eingreifen, das würde dem Gewaltenteilungsprinzip der Verfassung widersprechen.

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

---

28 Vgl. für Niedersachsen: § 38 NAGBNatSchG v. 19.02.2010, Nds. GVBl.S. 104 ff.

29 Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben (IPBG) v. 01.12.2006, BGBl. I, S. 2833, dazu Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 97.

30 Vgl. z. B. § 113 I VwGO.

die Rechtsprechung die endgültige Definitionsmacht über die Kontrolldichte besitzt.<sup>31</sup> Da zum Beispiel 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 Abwägungsdogmatik<sup>32</sup> 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 wurden.<sup>33</sup>

Aus der Rechtsschutzproblematik im Umweltverwaltungsrecht haben sich in der Vergangenheit häufig Denkanstöße und Neuerungen für das allgemeine Verwaltungsrecht und das Verwaltungsprozessrecht ergeben. Der Einfluss des Unionsrechts auf das Prozessrecht ist dabei unverkennbar. Einerseits das Gebot effektiven Rechtsschutzes und andererseits mehr und mehr unionsrechtlich verankerte Umweltrechtsvorschriften erzwingen eine unionsrechtliche Neuausrichtung des nationalen Rechtsschutzsystems. Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aus dem Jahre 2006 nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG<sup>34</sup> ist ein Beispiel für diese schwierige Thematik. Die Erweiterung des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes durch das Umweltrechtsbehelfsgesetz hat zu erheblichen Kontroversen mit der Rechtsprechung des EuGH geführt, der den deutschen Ansatz einer Subjektivierung auch im Umweltrecht für zu eng hält.<sup>35</sup> Auf jeden Fall deutet sich für den bundesdeutschen Umweltrechtsschutz eine Erweiterung der altruistischen Verbandsklage an. Hier entwickelt sich neben der naturschutzrechtlichen Verbandsklage eine eigen-

---

31 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2013, S. 361 ff., Erbguth/Schlacke, *Umweltrecht*, 2014, S. 141 ff.

32 Vgl. BVerwGE 45, 309 (Flachglasurteil), dazu: Erbguth, *Abwägung auf Abwegen? – Allgemeines und Aktuelles –*, in: JZ 2006, S. 484 ff.

33 Vgl. Henke, *Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht*, in: UPR 1999, S. 51 ff.

34 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, neue Fassung der Bekanntmachung vom 08.04.2013, BGBl. I, S. 753.v.

35 Vgl. dazu: BVerwG, Urt. v. 05.09.2013, in: ZUR 2014, S. 52 ff.

ständige Klagemöglichkeit nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz.<sup>36</sup> Der EuGH hat inzwischen in mehreren Entscheidungen zum europäischen Umweltrecht deutlich werden lassen, dass in Zukunft eine Erweiterung der Klagemöglichkeiten in Deutschland ermöglicht werden muss.<sup>37</sup>

## **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 der klassische Verwaltungsakt (§ 35 VwVfG), der zum Beispiel im Umweltschutzrecht 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 (§ 35 VwVfG) mit seinem spezifischen Rechtsschutzsystem steht. Selbst bei materieller Erledigung des Verwaltungsakts kann durch die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO noch die Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsaktes festgestellt werden.

---

36 Vgl. Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, in: ZUR 2014, S. 3 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 141, Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 198 f.

37 Vgl. EuGH, Urt. v. 25.07.2008, C-237/07 (Feinstaub), EuGH, Urt. v. 08.03.2011, C-240/09 (Slowakischer Braunbär), EuGH, Urt. v. 12.05.2011, C-115/09 (Trianel), EuGH, Urt. v. 07.11.2013, C-72/12 (Gemeinde Altrip), vgl. Bier, Fachplanungs- und Umweltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, in: DVBl. 2015, S. 265.

### **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)
- Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I S. 4 VwGO (nach Erledigung)

Abb. 25 Klagearten vor den Verwaltungsgerichten

Voraussetzung für eine Klageerhebung vor den Verwaltungsgerichten ist bei der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage die erfolglose Durchführung eines vorgeschalteten Widerspruchsverfahrens durch die Verwaltung. Hier soll nochmals die Recht- und Zweckmäßigkeit der Verwaltungsentscheidung überprüft werden.<sup>38</sup>

Soweit ein Widerspruchsverfahren allerdings landesrechtlich nicht mehr vorgesehen ist, muss Rechtsschutz direkt bei den Verwaltungsgerichten gesucht werden.

---

38 Vgl. § 68 VwGO.



Abb. 26 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 sein.<sup>39</sup> 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.

---

39 Vgl. nur Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2014, § 42.

Ausgehend von dieser sog. Schutznormtheorie<sup>40</sup> muss die Verletzung eigener Rechte zumindest glaubhaft gemacht werden. Ein umweltrechtspezifisches Problem stellt aber 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 hat.<sup>41</sup> 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.

Im Rechtsschutzsystem der Bundesrepublik Deutschland vermitteln in der Regel Normen<sup>42</sup> Drittschutz, die dies ausdrücklich vorsehen, Vorsorgeordnungen 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 ist,<sup>43</sup> 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

---

40 Vgl. dazu nur: Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2015, S. 263. Zur Rechtsverletzung bei der Klagebefugnis, vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.7.2014, in: NVwZ 2014, S. 1675 f.

41 Vgl. Frank, Vom Umweltschutz zum Mitweltrecht, in: DVBl. 1989, S. 693 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 583 ff.

42 Vgl. zum Beispiel § 5 I Nr. 1 BImSchG.

43 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 583 ff.

gescheitert, ohne dass in der Sache eine Entscheidung ergehen konnte. Gerade im Umweltschutz bestehen viele Gesetze, die den Schutz von Umweltgütern, aber nicht den Schutz von Individualinteressen bezwecken. Für das Umweltrecht stellt die Klagebefugnis so eine zentrale Hürde dar. Neuerdings deutet sich hier unter dem Druck der Rechtsprechung des EuGH eine Änderung ab. Das Bundesverwaltungsgericht<sup>44</sup> hat hier offenbar zu einer Neuinterpretation der Klagebefugnis und hier speziell zu § 42 II VwGO gefunden.<sup>45</sup>

#### 8.4.3 *Klagebefugnis für anerkannte Vereinigungen*

Ein Klagerecht für anerkannte Vereinigungen bot hier seit einigen Jahren einen Ausweg aus dieser schwierigen Situation durch die sog. Verbandsklagebefugnis.<sup>46</sup> Wie schon bei der Verbandsbeteiligung im Verwaltungsverfahren bildet die Verbandsklagebefugnis oder Klagebefugnis anerkannter Vereinigungen eine Ausnahme vom allgemeinen Rechtsschutzsystem des Verwaltungsprozessrechts, indem nur in bestimmten umweltrechtlichen Verfahren eine altruistische Verbandsklage möglich ist. Bundesrechtlich ist seit 2002 die Verbandsklagebefugnis im Naturschutzrecht eingeführt (§ 64 BNatSchG), wie sie schon in vielen Bundesländern seit den 80-er Jahren landesrechtlich vorhanden war.<sup>47</sup> Die klagebefugten Verbände können so die Verletzung von einigen Verfahrensgegenständen geltend machen, die ausdrücklich in § 64 BNatSchG aufgeführt sind.

Die Verbandsklagebefugnis führt zu einer Treuhänderschaft der anerkannten Naturschutzverbände vor den Verwaltungsgerichten und hat sich zu einem öffentlichkeitswirksamen Ausnahmeinstrument im Naturschutz entwickelt. Angesichts der geringen personellen Kapazitäten bei den anerkannten Naturschutzverbänden ist die tatsächliche Beteiligung bei Prozessen aber nur gering, denn in erster Linie sind es die Umweltverwaltungsbehörden, die das Umweltrecht durchsetzen.

---

44 BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 (Klagebefugnis), in: ZUR 2014, S. 52 ff., vgl. dazu: Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, in: ZUR 2014, S. 4 ff.

45 Vgl. Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, in: ZUR 2014, S. 4.

46 Vgl. nur Bunge, Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, in: ZUR 2015, S. 4'531 ff., Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 197 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 207 ff.

47 Vgl. Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 64.

Die völkerrechtliche Aarhus-Konvention aus dem Jahre 1998<sup>48</sup> hat über das europäische Recht schließlich zur Einführung des deutschen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes im Jahre 2006 geführt, das allerdings aufgrund seiner missglückten Fassung erst im Jahre 2013 zu einer wirksamen Erweiterung der Klagemöglichkeiten im Umweltrecht führte. Zur Zeit steht so neben der naturschutzrechtliche Klagemöglichkeit der Bestand an Rechtsbehelfsmöglichkeiten nach dem aktuellen Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz aus dem Jahre 2013.

Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG) bringt aktuell für Klagen und im vorläufigen Rechtsschutz eine Erweiterung der Möglichkeiten für anerkannte Vereinigungen, gegen Verwaltungsentscheidungen im Umweltverwaltungsrecht vorzugehen. Wie schon im Naturschutzrecht (§ 64 BNatSchG) gibt es hier eine Aufzählung von Verfahrensgestaltungen<sup>49</sup>, gegen die Rechtsbehelfe möglich sein sollen:

- Entscheidungen, die im Zusammenhang mit einem pflichtigen UVP-Verfahren stehen,
- Genehmigungen für Anlagen nach dem BImSchG,
- Genehmigungen für Gewässerbenutzungen im Rahmen von Anlagen nach dem europäischen IE-Richtlinien Standard<sup>50</sup> (Industrieemissions-Richtlinie),
- Planfeststellungen nach dem KrWG (Deponien).

Die Erweiterung der Klagemöglichkeiten anerkannter Vereinigungen durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz hat die Verbandsklage im Umweltrecht deutlich gestärkt.

Ob diese Entwicklung rasch weiter voranschreitet, ist offen. Zwar weisen Entscheidungen des EuGH<sup>51</sup> und jüngst des Bundesverwaltungsgerichts<sup>52</sup>

---

48 Aarhus-Konvention (UN ECE Übereinkommen) v. 25.06.1998, BGBl. II, S. 1251, Art. 9 AK (Zugang zu Gerichten). Die "dritte Säule" der Aarhus-Konvention ist auf der Grundlage der EU-Richtlinie über Öffentlichkeitsbeteiligung (2003/35/EG) durch das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in Deutschland umgesetzt.

49 Vgl. dazu: Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 199 f.

50 RI. 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25.

51 Vgl. EuGH, Urt. v. 25.07.2008, C-237/07 (Feinstaub), EuGH, Urt. v. 08.03.2011, C-240/09 (Slowakischer Braunbär), EuGH, Urt. v. 12.05.2011, C-115/09 (Trianel), EuGH, Urt. v. 07.11.2013, C-72/12 (Gemeinde Altrip).

auf eine Ausweitung der Verbandsklagebefugnis, die Entwicklung hin zu einer allgemeinen Umweltpopularklage scheint jedoch fraglich.<sup>53</sup> Eine Ausweitung der Klagemöglichkeiten auf der Grundlage europäischen Umweltrechts ist jedoch unvermeidlich.<sup>54</sup> Die Gesetzesänderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes fordert jedenfalls die Einhaltung europäischer als auch nationaler Umweltgesetze ein. Laufende Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik beim EuGH werden die Entwicklung weiter antreiben.<sup>55</sup>

#### 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 gewährleisten.<sup>56</sup> 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

---

52 BVerwG, Urt. v. 05.09.2013 (Klagebefugnis), in: ZUR 2014, S. 52 ff., vgl. dazu: Bier, Fachplanungs- und Umweltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, in: DVBl. 2015, S. 265, Bunge, Zur Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände, in: ZUR 2014, S. 4 ff.

53 Vgl. Porsch, Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz im Umweltrecht, in: NVwZ 2013, S. 1393 ff.

54 Vgl. Leidiger, Europäisiertes Verbandsklagerecht und deutscher Individualrechtsschutz, in: NVwZ 2011, S. 1345 ff.

55 Vgl. Schlacke, Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände gegen Flugroutenfestlegungen, in: NVwZ 2015, S. 563 ff.

56 Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2014, § 113, Rn 1 ff.

des Rechtsschutzes im Umweltrecht, das Umweltverwaltungsrecht folgt hier den allgemeinen Leitlinien des Verwaltungsprozessrechts.

Das System der richterlichen Entscheidungsfindung wird im Umweltverwaltungsrecht von dem 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 sog. Verwaltungsakt nach § 35 VwVfG. Der Blick auf das Zulässigkeits- und Begründetheitsschema zeigt hier ein austariertes Überprüfungs-system, das nicht nur für das Umweltverwaltungsrecht Gültigkeit beansprucht.<sup>57</sup>

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 Abfall vorliegt über die kostenträchtige Anwendung des abfallrechtlichen Überwachungsinstrumentariums. Die vielfältigen Generalklauseln, unbestimmte Rechtsbegriffe 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).

---

57 Wienbracke, Kurzfälle zur Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Klagen, in: VR 2015, S. 93 ff.

# 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	Erllass e. VA	Vornahme/Abwehr schlichten Verwaltungshandeln	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		

## 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 Rechtsverhältnis besteht/
- form. Rechtmäßigkeit	- Zuständigkeit	wenn Abwehr/	besteht nicht, bzw. VA
- mat. Rechtmäßigkeit	- mat. Rechtmäßigkeit	Leistungsanspruch	nichtig, § 43 I VwGO
- 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. 27 Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen

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 ist.<sup>58</sup>

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.

#### 8.4.4.2 Der vorläufige Rechtsschutz

Der vorläufige oder einstweilige Rechtsschutz spielt in der umweltrechtlichen Praxis eine zentrale Rolle.<sup>59</sup> 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:

---

58 Vgl. Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung, 2014, § 113.

59 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 145 f.

- 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 kommt es häufig zu faktischen Blockaden bei der Realisierung materiellen Rechts.<sup>60</sup> 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. Der Suspensiveffekt bei der Einlegung eines Rechtsbehelfs kann allerdings durch zahlreiche Ausnahmen erschwert sein.

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 zwischen diesen Rechtsschutzformen gibt. Allerdings ist der vorläufige Rechtsschutz trotz der Novellierung in den letzten Jahren nur wenig systematisch aufgebaut.

---

60 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 612 ff.

<b>Klageziel:</b>	Aufhebung e. VA	Verurteilung z. Erlass e. VA	Verurteilung z. Leistung	Feststellung d. Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses
<b>Klageart i. Hauptverfahren</b>	Anfechtungsklage, § 42 I VwGO	Verpflichtungsklage, § 42 I VwGO	Leistungsklage, arg. § 43 II VwGO	Feststellungsklage, § 43 VwGO
<b>Vorläuf. Rechtsschutz</b>	§ 80 I VwGO	§ 123 VwGO	§ 123 VwGO	§ 123 VwGO

Abb. 28 Vorläufiger Rechtsschutz

Anhand der Abbildung wird die deutliche Trennung der Rechtsschutzzweige 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 ist. 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 VwGO<sup>61</sup> auferlegt werden können, beinhalten ein gewisses Risiko.

---

61 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 Jahrzehnten zu einer Verbesserung der Umwelt in den Mitgliedstaaten und in der Welt bei. Europas Umweltpolitik wird allerdings seit dem Weltgipfel von Rio de Janeiro im Jahre 1992 zurückhaltend eingeschätzt. 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. In vielen Bereichen ist die europäische Umweltpolitik so durch Stagnation gekennzeichnet.<sup>1</sup> Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahre 2007 wurde von den Mitgliedstaaten unterzeichnet, um die Union zu modernisieren. Der Lissabonner Vertrag ergänzte konkret die umweltpolitischen Zielsetzungen der Union in Art. 191 AEUV um das Klimaschutzziel.<sup>2</sup> Bis zum Jahre 2020 sollen die Treibhausgase in der Union um mindestens 20 % reduziert werden.

Durch influenzierende Umweltaktionsprogramme sollen Lücken im europäischen Umweltrecht geschlossen werden. Diese politischen Programme sollen innerhalb der Union die politischen Aktivitäten im Umweltschutz konkretisieren. Das 6. Umweltaktionsprogramm für den Zeitraum 2001–2010 der Europäischen Gemeinschaft hat sich zum Beispiel zum Ziel gesetzt, die Umsetzung von Umweltvorschriften zu verbessern. Zunehmend muss die Kom-

---

1 Das auf der Klimaschutzkonferenz in Kyoto im Dezember 1997 erstmals verbindlich vereinbarte Ziel einer Reduzierung der Treibhausgase (Klimarahmenkonvention) kann voraussichtlich nicht erreicht werden, obwohl die Umweltminister der EU schon im Juni 1998 Quoten für die EU-Staaten festgelegt hatten (21 % Reduktion für Deutschland).

2 Vgl. Raschauer, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, in: *Hanse Law Review*, 2008, S. 45 ff.

mission den Europäischen Gerichtshof (EuGH) anrufen, um so die Mitgliedstaaten zur Umsetzung europäischen Rechts anzuhalten. Darin kommt die Rolle der Kommission bei der Implementation des europäischen Umweltrechts zum Ausdruck.

Die rasant fortschreitende Integration der Rechtsvereinheitlichung hat inzwischen dazu geführt, dass das nationale Umweltrecht vom europäischen Recht dominiert wird. Der qualitative Anteil des europäischen Einflusses ist deshalb unbestritten, wenngleich der quantitative Anteil auf die Gesetzgebung nicht genau festzustellen ist. Gehandelt werden hier Zahlen von bis zu 80 % der deutschen Umweltgesetzgebung, die auf europäischen Vorgaben beruhen.<sup>3</sup> Der expansive Charakter dieses Rechtsgebiets ist dabei beachtlich. 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. Die geringe innere Kohärenz des europäischen Umweltrechts erschwert hier 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 vor allem die enge Verknüpfung von Wirtschafts- und Umweltrecht<sup>4</sup> im Kontext des europäischen Rechts; hier werden in Zukunft wichtige Impulse auf unsere Rechtsordnung einwirken, aber gleichzeitig Konfliktfelder neu entstehen. Eine Ökonomisierung des europäischen Umweltrechts zeichnet sich hier ab.<sup>5</sup> 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 hat mit neuen Beitrittsländern weitere umweltrechtliche Probleme und Aspekte ins Spiel gebracht, denn es ist nicht zu erwarten, dass die europäischen Umweltstandards ohne weiteres umgesetzt werden können. Vielmehr droht hier Europa eine Niveaudifferenzierung. Einerseits nehmen hier die Qualität und der Anspruch europarechtlicher Vorgaben zu, andererseits sind die Beitrittskandidaten im Umweltrecht durch

---

3 Vgl. Hoppe, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, in: EuZW 2009, S. 168 ff. m.w.N.

4 Vgl. Rengeling, Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2003, S. 7.

5 Vgl. Wustlich, Ökonomisierung im Umweltrecht, in: ZUR 2009, S. 515 ff.

die Umstrukturierungsprozesse und die politisch forcierte Konzentration auf Wirtschaftswachstum umweltpolitisch schwach aufgestellt.

## **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<sup>6</sup> hat – neben anderen Zielen – die umweltbezogenen Kompetenzen in die Politik der Euro-

---

6 Einheitliche Europäische Akte (EEA), BGBl. 1986 II, S. 1102.

päischen Gemeinschaft formell integriert und den Umweltschutz zum ersten Mal in das primäre Gemeinschaftsrecht aufgenommen („Greening the Treaty“). 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 abgeleitete Umweltschutzpolitik der Gemeinschaft: Auf der allgemeinen Grundlage der Art. 100, 235 EWGV wurden zahlreiche Umweltrechtsakte verabschiedet.

Der Vertrag von Maastricht<sup>7</sup>, 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 bereiteten.<sup>8</sup> 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 Gemeinschaft wurde zwar mehrfach auf eine nachhaltige Entwicklung verpflichtet (z. B. Art. 2 EGV), 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 ein.<sup>9</sup>

Der Vertrag von Nizza<sup>10</sup>, 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 Gerichts-

---

7 Vertrag von Maastricht, BGBl. II 1992, S. 1253, Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes v. 21.12.1992, BGBl. I, S. 2086.

8 BVerfGE 89, 155 (Vertrag von Maastricht).

9 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 45.

10 Vertrag von Nizza, ABIEG v. 10.03.2001, 2001/C 80/01.

barkeit 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“ war gekennzeichnet durch die Debatte über einen „Verfassungsvertrag“.<sup>11</sup> Das spektakuläre Scheitern des Verfassungsvertrages in zwei Volksabstimmungen hat aber den primärrechtlichen Entwicklungsprozess der Union ins Stocken gebracht. Der Vertrag von Lissabon aus dem Jahre 2007<sup>12</sup> war dann im Wesentlichen ein Änderungsvertrag, der erst 2009 mehrheitlich angenommen wurde. Der EG-Vertrag wurde in „Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ (AEUV) umbenannt. Der neue „Vertrag über die Europäische Union“ (EUV) ist die zweite primärrechtliche Säule der Union, in dem ausdrücklich auf die Grundrechte-Charta (GRC) verwiesen wird, die so mit dem Umweltschutzbezug in Art. 37 GRC Bestandteil des EU-Primärrechts geworden ist.<sup>13</sup>

### 9.2.2 Akteure der EU-Umweltgesetzgebung

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 von den nationalen Strukturen erheblich. Determinanten des europäischen Umweltrechts sind insbesondere die Organe, die europäisches Umweltrecht kreieren und implementieren. Hier werden stets vier Akteure genannt:

- Der (Minister-) Rat,
- die Europäische Kommission,
- das Europäische Parlament,
- der Europäische Gerichtshof.

Im Mehrebenensystem des Umweltrechts ist die Rechtsetzung durch die Union von hervorgehobener Bedeutung. Die Union als Staatenbündnis gelangt aber auf anderen Wegen als Nationalstaaten zu einer eigenen Umweltrechtset-

---

11 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 34.

12 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.

13 Vgl. Jarass, Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, in: ZUR 2011, S. 563 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 74 ff.

zung.<sup>14</sup> In der Regel folgt die Umweltrechtsetzung in der Union dem sogenannten Gesetzgebungsverfahren nach Art. 294 I AEUV. Im europäischen Umweltrecht ist dieses Gesetzgebungsverfahren das Regelverfahren nach Art. 192 I AEUV, das im Umweltrecht noch eine Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses und des Ausschusses der Regionen vorsieht.

Das Rechtsetzungsverfahren zum Umweltrecht wird dominiert vom Rat der Fachminister, obwohl die Kommission das Initiativrecht besitzt.<sup>15</sup> Der Rat besitzt letztlich die erhebliche Macht, das Gesetzgebungsverfahren zu steuern. Im Zusammenspiel mit dem Parlament und dem (Minister-) Rat ergibt sich so das (Regel-) Gesetzgebungsverfahren zum Umweltrecht in der europäischen Union.

Der (Minister-) Rat<sup>16</sup> ist das zentrale Entscheidungsorgan 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). Ein Großteil der 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 sichergestellt 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<sup>17</sup> stellt die Verwaltung dar. Im Abschnitt 4 des AEUV (Art. 244 ff.) ist dieses zahlenmäßig weit herausragende Organ und Instrument europäischer Gemeinschaftsinteressen verfasst. Für das Umweltrecht ist das Initiativrecht für die Rechtsetzung bedeutsam. Im Bereich des

---

14 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 70 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 84 ff.

15 Vgl. Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 37 ff., Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 91.

16 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 79 ff.

17 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 72 ff.

sog. Sekundärrechts ist eine Initiative der Kommission erforderlich, um dem Rat entsprechende Vorschläge zu unterbreiten. Zunehmend wichtiger wird die Überwachungsaufgabe der Kommission, sie ist 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.

Das Europäische Parlament<sup>18</sup> (Art. 223 ff. AEUV) wurde durch den Vertrag von Amsterdam wesentlich aufgewertet; da es nicht mit den nationalen Parlamenten vergleichbar war, ergibt sich nunmehr ein anderes Bild. Das viel beklagte Demokratiedefizit in der Union sollte durch einen Aufgabenzuwachs abgebaut werden. Der im Dezember 2007 unterzeichnete Vertrag von Lissabon hat hier das Europäische Parlament gestärkt.

Der Europäische Gerichtshof der Europäischen Union<sup>19</sup> (EuGH) passt relativ genau in tradierte Vorstellungen von Gerichtsbarkeit. Der Aufgabenkreis des Gerichtshofs 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 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 Union gegenüber den Mitgliedstaaten durchsetzt. Wie beim nationalen Recht werden die Normen 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 erwarten. Inzwischen ist der Europäische Gerichtshof eine EU-Gerichtsbarkeit mit mehreren Ebenen geworden. Für das Umwelt-

---

18 Vgl. Haug, Öffentliches Recht für den Bachelor, 2014, S. 28 ff.

19 Vgl. Epiney, Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2014, in: EuRUP 2015, S. 47 ff., Haug, Öffentliches Recht für den Bachelor, 2014, S. 43 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 484 ff.



Abb. 29  
Gerichtshof der Europäischen Union, Boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg

recht von Bedeutung ist noch die Einführung eines sog. Gerichts erster Instanz (EuG).

Für das Umweltrecht hat der Europäische Gerichtshof eine besondere Rolle inne und wird auch als „Motor des europäischen Umweltschutzes“ bezeichnet.<sup>20</sup> 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 ff. AEUV vor dem EuGH Klage gegen einen Mitgliedstaat erheben und so das europäische Umweltrecht national forcieren.<sup>21</sup> Die Weiterentwicklung des Umweltrechts der Europäischen

Union schreitet rasch voran, der Gerichtshof ist dabei die Haupttriebkraft für die Entwicklung eines selbstständigen europäischen Umweltrechts. In verschiedenen Leitentscheidungen des EuGH wird die besondere Rolle des EuGH zum Umweltschutz deutlich.

### 9.2.3 *Entwicklung des Umweltrechts*

Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union sind durch den Vertrag von Amsterdam stark geprägt worden. 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 getreten.<sup>22</sup> Die Grundlagen der europäischen

---

20 Vgl. Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 484, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, *Umweltrecht*, 2003, S. 262, Fn. 151.

21 So ist die Umweltpolitik Deutschlands zum Beispiel im Bereich des Umweltrechtsschutzes immer wieder zum Gegenstand der europäischen Rechtskontrolle geworden.

22 Bekanntmachung über das Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam vom 2. Okt. 1997, BGBl. II, S. 296.

Umweltpolitik haben sich damit nach der EEA weiter entwickelt. Zuletzt hat der Vertrag von Lissabon die Umweltschutzziele im Primärrecht um das Klimaschutzziel ergänzt.<sup>23</sup> 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 zu einem zentralen rechtspolitischen Handlungsfeld geworden ist.

Die Stationen des europäischen Integrationsprozesses und damit die Stufen der Entwicklung des europäischen Umweltrechts können hier nur kurz nachgezeichnet werden.<sup>24</sup> 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. 174 ff. EGV bildeten zunächst 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 Umweltrechts. Dabei bestehen einige wesentliche Unterschiede zum deutschen Umweltrecht, das sich herkömmlicherweise im besonderen Teil diesen speziellen Bereichen widmet. Die Ausbildung besonderer europäischer Aktionsbereiche lässt sich durch die Entwicklung der Union teilweise erklären. Die frühe Ausrichtung auf einen gemeinsamen Markt und auf die wirtschaftliche Weiterentwicklung stellte gerade in diesen Bereichen auch umweltpolitische Anforderungen. So lässt sich zum Beispiel die starke Europäisierung im Gentechnikrecht oder im Stoffrecht erklären, die nationale Sonderwege kaum noch zulässt.<sup>25</sup>

---

23 Vgl. Raschauer, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, in: Hanse Law Review, 2008, S. 45 ff.

24 Ein ausführliches Phasenmodell haben Jans/Vedder entwickelt, vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 3 ff. Vgl. auch Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011.

25 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 703 ff.

Diese frühen Kernfelder haben sich stetig weiterentwickelt, so dass heute in den Bereichen Gentechnik, Umweltplanungsrecht, Klimaschutz oder Umweltverträglichkeitsprüfung das europäische Recht dominiert. Problematisch ist die geringe inhaltliche Kohärenz dieser Felder. Die Sortierung europäischen Umweltrechts erfolgte aber auch unter anderen Vorzeichen. So wird etwa europäisches Planungsrecht zum Teil unter Natur- und Artenschutz auf europäischer Ebene angesiedelt. Da Natur- und Artenschutz auf Gemeinschaftsebene aber durchaus als Habitat- und Lebensraumschutz verstanden wird, ergibt sich auf nationaler Ebene zum Beispiel durch die europäische Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten<sup>26</sup> oder die FFH-Richtlinie<sup>27</sup> eine starke Beeinflussung des nationalen Planungsrechts und seiner Regelwerke. 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 aus.<sup>28</sup>

### 9.3 Handlungsformen des europäischen Rechts

Das Umweltschutzrecht der europäischen Union 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 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.

Die Art. 191 ff. AEUV gehören als primäres Gemeinschaftsrecht gleichsam zum europäischen 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 Grund-

---

26 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, jetzt RL 2009/147.

27 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.

28 Vgl. Wegener, Zukunftsfähigkeit des europäischen Umweltrechts, in: ZUR 2009, S. 459 ff.

rechtecharta der Union<sup>29</sup> an dem Primärrechtscharakter der Unionsverträge teil. In der Grundrechtecharta fordert Art. 37 GR<sup>30</sup>, dass ein hohes Umweltschutzniveau und die Verbesserung der Umweltqualität in die Politik der Union einbezogen und nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung sichergestellt werden muss. Nach dem Wortlaut des Art. 37 GR 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 teilnehmen.<sup>31</sup>

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 gegen 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:

---

29 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.

30 Vgl. Jarass, Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, in: ZUR 2011, S. 563 ff.

31 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 38 zum primären Gemeinschaftsrecht. Jans/Vedder, Europäisches Umweltrecht, 2012, S. 17.

### **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<sup>32</sup>:

- 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 Umweltrichtlinien 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 Umweltaktionspro-

---

<sup>32</sup> Vgl. Haug, Öffentliches Recht für den Bachelor, 2014, S. 52 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 58 ff.

gramme 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 an die differierenden nationalen Rechtsordnungen und unterschiedlichen Gegebenheiten vor Ort (Gebirge, Küste) angepasst werden können. In bestimmten Rechtsgebieten wie dem Stoffrecht zeigt sich eine aber eine zunehmende Beschleunigung in der Europäisierung.

Das umweltpolitische Aktionsprogramm der Union hat keine rechtliche Verbindlichkeit, zeichnet sich aber durch seine Zielvorgaben aus und erstreckt sich stets über mehrere Jahre (Art. 192 III AEUV).

#### **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 Union nur in Aktion treten, soweit sie dazu vertraglich berechtigt ist (Art. 5 I EUV). Es gibt also keine Allzuständigkeit der EU, sondern nur eine spezifische Einzelermächtigung. Daher ist der Blick in die Verträge hier unerlässlich. Der Vertrag von Lissabon hat das alte System der Kompetenzverteilung jetzt in eine abgeschlossene Form gebracht (Art. 5 EUV)<sup>33</sup>, die den Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung weiterentwickelt.

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 (Art. 5 I EUV).

---

33 Vgl. Scheidler, Das Verfahren der Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft mit Ausblick auf den Vertrag von Lissabon, in: VR 2009, S. 295 ff.

Für den Kern der Umweltpolitik bilden die Art. 191 ff. AEUV die Kompetenzgrundlage. 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 Gesetzgebungsverfahren überwiegend gleich, jedoch können nicht zwei Ermächtigungsgrundlagen gleichzeitig herangezogen werden. Außerdem berühren sich die Bereiche Umwelt und Wettbewerb relativ häufig. 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 den betrieblichen Umweltschutz oder das Produktrecht betreffen, herrscht juristische Meinungsvielfalt.<sup>34</sup> Der Blick auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zeigt verschiedene Ansätze

---

34 Vgl. Appel, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 68 ff.

und Grundlagenurteile. Zur Abgrenzung hat der EuGH bereits in der berühmten Titandioxid-Entscheidung von 1991<sup>35</sup> Stellung genommen, in der noch Art. 95 EGV der Vorzug gegeben wurde. Der Europäische Gerichtshof zieht sich in seiner Rechtsprechung dazu auf eine Kompetenzabgrenzung nach Regelungsschwerpunkt<sup>36</sup> zurück. Art. 114 AEUV verpflichtet inzwischen die Union stets zur Beachtung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt.

## 9.5 Prinzipien und Ziele der europäischen Umweltpolitik

Die Ausrichtung der europäischen Umweltpolitik muss sich an die vertraglichen Rahmenbedingungen halten, die die Mitgliedstaaten der Union selbst gegeben haben. Art. 11 AEUV, die sog. Querschnittsklausel Umweltschutz, 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.

In Art. 191 AEUV sind diese Prinzipien und Ziele – abweichend vom deutschen Umweltrecht mit Art. 20 a GG – weiter ausformuliert. Der Umfang und die Inhalte dieser Prinzipien und Grundsätze ergeben sich nicht zuletzt aus den Besonderheiten des europäischen Rechts.<sup>37</sup> 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 Mitgliedstaaten. Mit der Maßgabe, ein möglichst hohes jeweiliges Schutzniveau anzustreben, sind nationale Alleingänge in der Festsetzung von Umweltstandards abgesichert, wenngleich die Gefahr besteht, dass durch sie gleichsam durch die Hintertür

---

35 EuGH, Rs. C-300/89 v. 11.06.1991, Slg. 1991, I-2867 (Titandioxid – Entscheidung).

36 Vgl. dazu: Vgl. Appel, Europäisches und nationales Umweltverfassungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 70, Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 154.

37 Vgl. Raschauer, Auswirkungen der Lissabonner Vertragsreform auf das europäische und österreichische Umweltrecht, in: Hanse Law Review, 2008, S. 45 ff.

Marktzutrittsschranken gegen andere Marktteilnehmer errichtet werden sollen.

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 erhält seine spezielle Bedeutung in der mitgliederschaftlichen 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, d. h. 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 Umsetzungsprobleme.<sup>38</sup>
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.

---

38 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.

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 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. Die Frage der umweltrechtlichen Instrumentenwahl ergibt eine Vielzahl von Konzeptionen, die kennzeichnend für das Umweltrecht geworden ist.

## **9.6 Umweltrechtliches Instrumentarium**

### *9.6.1 Rechtliche Rahmenbedingungen für das EU-Recht*

Wie das nationale Umweltrecht weist auch das europäische Umweltrecht ein Instrumentarium auf, mit dem die Union im Rahmen ihrer Umweltpolitik Ziele verwirklichen kann.<sup>39</sup> 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 Europäische Union 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. In den Mitgliedstaaten wird dann das eigentliche Umweltrecht vollzogen.

---

<sup>39</sup> Vgl. dazu: Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, S. 259 ff., Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 353 ff.

### 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.<sup>40</sup> 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 Union 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. In der Vergangenheit hat die Europäische Union 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 anzuwenden.<sup>41</sup>

In Zukunft ist allerdings in einer Konsolidierungsphase des Umweltrechts eine direkte Steuerung der EU nicht ganz von der Hand zu weisen. In der gewerberechtlichen Kontrolle zeichnet sich zum Beispiel durch die Industrieemissions-Richtlinie eine auch ordnungsrechtliche Gestaltung ab.<sup>42</sup>

### 9.6.3 *Indirekte Instrumente des europäischen Umweltrechts*

#### 9.6.3.1 Wirkungsweise indirekter Steuerungsinstrumente

In der Bundesrepublik Deutschland wird seit Jahren eine Diskussion über die Ineffizienz des Ordnungsrechts und über die Vorteile indirekter Steuerungs-

---

40 Vgl. zur Systematisierung: Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 355 f.

41 Seit Juni 1997 steht das europäische Artenschutzrecht auf neuen Rechtsgrundlagen und ist für alle EU-Staaten verbindlich ([www.cites.org](http://www.cites.org)).

42 Rl. 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25. Vgl. dazu: Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 365 ff.

möglichkeiten im Umweltrecht geführt. Gerade die europäische Gemeinschaft 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 Union. 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 (z. B. umweltbezogen die Mineralölsteuer) und Verbrauchsabgaben in Art. 93 EGV. Bei direkten Steuern ist der Angleichungsprozess noch nicht so weit fortgeschritten. Die Diskussion um eine europäische Ökosteuer bezieht sich häufig auf eine Energie- oder CO<sub>2</sub>-Besteuerung, ein Prozess, der allerdings in den meisten Mitgliedstaaten aus energie- und wettbewerbspolitischen Gründen auf Ablehnung stößt.<sup>43</sup>

#### 9.6.3.3 Information

Die Vermittlung von Umweltinformationen ist schon lange ein europäischer Ansatz zur Beeinflussung von Unternehmungen und Einzelpersonen.<sup>44</sup> 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 Informationsver-

---

43 Zur umweltorientierten Steuerpolitik der EU, vgl. Jansen, Ökologische Steuern in der Europäischen Gemeinschaft, in: ZUR 2003, S. 257 ff. (262 ff.).

44 Vgl. Guckelberger, Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, in: Verwaltungs-Archiv 2014, S. 411 ff.

breitung einen wesentlichen Gesichtspunkt dargestellt. Die Umweltinformationsrichtlinie<sup>45</sup> 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 Gemeinschaft 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 aufgestoßen.<sup>46</sup>

Der Umgang mit Daten und Informationen auf der europäischen Ebene lässt sich auf mehrere Schwerpunkte zurückführen: Das Umweltinformationsrecht mit seinen Informationszugangsrechten stellt bereits seit vielen Jahren einen festen Bestandteil europäischen Umweltrechts dar.<sup>47</sup> Die Vermittlung von Umweltinformationen im Zusammenhang mit Produkten (ökologisches Produktrecht) und Warenkennzeichen ist für Deutschland noch Neuland, da hier der Gesetzgeber bei der ökologischen Bewertung von Produkten erheblichen Beschränkungen unterworfen ist. Weiterhin hat die europäische Dienstleis-

---

45 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.

46 Vgl. auch Art. 42 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABIEG C 364 v. 18.12.2000:

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.

47 Vgl. dazu das PortalU ([www.portalU.de](http://www.portalU.de)), das europarechtliche Umweltinformationsanforderungen nach der Aarhus-Konvention und der Umweltinformationsrichtlinie in einem Open-Source-Format bedient. Vgl. Holznagel, Informationsbeziehungen in und zwischen Behörden, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft, 2000, S. 321 ff.

tungsrichtlinie aus dem Jahre 2006<sup>48</sup> auf das mitgliedstaatliche Verwaltungs- und Organisationsrecht innovativ in Richtung auf ein professionelles – nicht nur ökologisches – Informations- und Wissensmanagement gewirkt.<sup>49</sup> Für das Informationsinstrument im europäischen Umweltrecht zeigt sich noch ein erhebliches Entwicklungspotential in der digitalisierten Informationsgesellschaft.

#### 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 Union festgelegten Gebiet. Diese Zertifikate oder Anteilsscheine an der Verschmutzung können gehandelt werden; der Staat 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 beherrscht.<sup>50</sup> Auf dem Klimagipfel von Kyoto (Japan) hat man sich im Dezember 1997 auf dieses neuartige Instrument geeinigt. Durch das europäische Recht wird nun in den Mitgliedstaaten ein Handel mit Emissionszertifikaten aufgebaut, um die CO<sub>2</sub>-Belastungen zumindest in der Gemeinschaft wirksam zu reduzieren. Damit folgt die Union dem Pfad einer nachhaltigen Entwicklung und hat entsprechende rechtlich verbindliche Rahmenbedingungen geschaffen. An erster Stelle ist die Emissionshandelsricht-

---

48 Richtlinie 2006/123/EG v. 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABIEU L 376/36.

49 Vgl. Lenk/Meyerholt/Wengelowski, Wissen managen in Staat und Verwaltung, 2014, S. 123 f.

50 Vgl. Dietrich/Au/Dreher, Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften, 2003, S. 201 ff., Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2005, S. 323 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 444 ff.

linie aus dem Jahre 2003 zu nennen<sup>51</sup>, 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 umgesetzt.<sup>52</sup>

Ergänzt wird das System für den Handel mit Treibhausgasemissionen durch die Richtlinie 2004/101, die das Handelssystem stärker mit den projektbezogenen Mechanismen des völkerrechtlichen Kyoto-Protokolls verbindet.<sup>53</sup> Die europäische Union hat mit dem Emissionshandelssystem sicherlich Neuland im Bereich des Klimaschutzes betreten, aber andererseits ein Instrument verwirklicht, das in der Lage sein dürfte, grenzüberschreitend Umweltbeeinträchtigungen wirksam zu begrenzen. Durch den Vertrag von Lissabon wurde im Jahre 2009 das Klimaschutzziel auch zu einem Vertragsziel in Art. 191 I AEUV. Allerdings hängt das europäische Klimaschutzrecht vom Umweltvölkerrecht ab; konkret geht es um die Verlängerung des völkerrechtlichen Kyoto-Protokolls<sup>54</sup> aus dem Jahre 1997. Im Jahre 2015 wurde in Paris über eine Verlängerung des völkerrechtlichen Klimaschutzes ab dem Jahre 2020 beraten. Im Ergebnis wurde ein Abkommen der 195 Mitgliedstaaten der Klimakonvention der UN als Folgeabkommen zum Kyoto-Protokoll geschlossen, das zumindest den Anstieg der globalen Temperaturen auf 1,5 Grad begrenzen soll. Der Weltklimagipfel von Kopenhagen 2009 hat die

---

51 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.

52 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) vom 08.07.2004, BGBl. I, S. 1578.

53 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.

54 Kyoto-Protokoll, BGBl. II 2002, S. 967 .

Grenzen der weltweiten Bereitschaft zum Klimaschutz angesichts von Finanz- und Wirtschaftskrisen aufgezeigt.

#### 9.6.3.5 Umweltplanung

Die Umweltplanung wird für die europäische Union ein zunehmend bedeutendes Handlungsfeld, das durch wenige Umweltvorschriften konturiert wird. Gerade eine europaweite Umweltplanung wäre für die Entwicklung von Umweltschutzaktivitäten von enormer Bedeutung, weil Nutzungsinteressen für lange Zeiträume durch Planung festgeschrieben werden. Speziell der enorme Boden- und Flächenverbrauch könnte durch eine grenzüberschreitende umweltschützende Planung beeinflusst werden. Allerdings besitzt die Union im Primärrecht keine direkte Kompetenz für die Planung in den Mitgliedstaaten, sondern beschränkt sich auf europäische Vorgaben, die sich in den Mitgliedstaaten planungsrechtlich auswirken.<sup>55</sup> Dadurch kommen eher verfahrensrechtliche Ansätze auch in das deutsche Planungsrecht.<sup>56</sup>

Auf der Ebene der Union läuft eine Einflußnahme auf Planungen eher unter dem Begriff des Natur- und Artenschutzes. Insbesondere zwei Richtlinien zum Natur- und Artenschutz haben hier eine enorme Bedeutung erlangt: Zum einen handelt es sich um die sog. Vogelschutzrichtlinie<sup>57</sup>, zum anderen um die sog. FFH-Richtlinie.<sup>58</sup> Zusammen mit der dazu ergangenen Rechtsprechung des EuGH<sup>59</sup> 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, da unbedingtes europäisches Naturschutzrecht in

---

55 Vgl. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 364 f.

56 Vgl. etwas die Umweltverträglichkeitsprüfung für Planungen nach der SUP.

57 Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, RL 79/409/EWG v. 02.04.1979, ABIEG. L 103, zuletzt geänd. d. RL 2009/147/EG v. 30.11.2009 üb. d. Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG L20/7.

58 Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie: 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., geänd. d. RL. 2006/105/EG v. 20.11.2006, ABIEG L 363, S. 368.

59 Vgl. nur 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.

Abwägungsvorgängen nicht einfach verdrängt werden kann. Die bekannte Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts „Westumfahrung Halle“<sup>60</sup> zur FFH-Richtlinie aus dem Jahre 2007 ist inzwischen ein Klassiker geworden.

Eine große Herausforderung stellt auch die sog. Plan-UVP dar, eine europäische Richtlinie, die konkret vielfältige Planungen in der Bundesrepublik beeinflusst.<sup>61</sup> Diese Umweltrichtlinie mit ihrem prozeduralen Charakter wird erfahrungsgemäß für das komplexe deutsche Planungsrecht eine erhebliche Implementationsleistung erfordern.

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 bezog, 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.

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 Eingang gefunden.

## **9.7 Durchsetzungsmechanismen des europäischen Rechts**

### *9.7.1 Vorrang des europäischen Rechts*

Die Umsetzung europäischen Umweltrechts wirkt häufig belastend für die Mitgliedstaaten, sodass die Frage auftaucht, in welcher Weise die Durchsetzung europäischen Rechts erfolgt. 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 ihres Rechtssystems und durch die Europäische Gerichtsbarkeit

---

60 BVerwGE 128, 1 (Westumfahrung Halle), dazu: Stüer, Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147 ff.

61 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.

einen Anwendungsvorrang vor nationalem Recht besitzt.<sup>62</sup> Das EU-Recht verdrängt dabei entgegenstehendes nationales Recht. Art. 23 GG bestätigt diesen Vorrang. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG)<sup>63</sup> 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 Unionsrecht im Grundsatz selbst dem bundesdeutschen Verfassungsrecht vor.<sup>64</sup> Im Ergebnis bilden europäische und nationale Gerichte zusammen die Basis für einen umfassenden Rechtsschutz in der Union.

Außerdem gibt es nach Art. 291 AEUV und der Rechtsprechung des EuGH<sup>65</sup> 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 europäischer Umweltrichtlinien, die von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Diese Umweltrichtlinien gewähren aber den Mitgliedstaaten einen weiten Spielraum zur inhaltlichen Gestaltung; hier besteht erfahrungsgemäß die Gefahr einer nicht angemessenen Umsetzung, bzw. der Verfristung, die gerade im Bereich der häufig belastenden Umweltpolitik zu einem Problem geworden ist.

Das 6. Umweltaktionsprogramm<sup>66</sup> hat deshalb diesen Aspekt aufgegriffen, um so die Konsolidierung der europäischen Umweltpolitik weiter voranzutreiben. Um die Stringenz und Durchsetzungsstärke des europäischen Rechts

---

62 Zum Anwendungsvorrang, vgl. BVerfGE 75, 223, Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht 2011. Der EuGH hat diesen Vorrang in ständiger Rechtsprechung verfestigt, vgl. z. B. EuGH (Costa/ENEL), Slg 1964, 1251.

63 BVerfGE 89, S. 155 ff. (Maastrichter Vertrag). Das Bundesverfassungsgericht behält sich die Prüfung vor, ob sich Rechtsakte der Union innerhalb der übertragenen Souveränitätsrechte bewegen, vgl. dazu: Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 30 f.

64 Vgl. EuGH Simmenthal II, Slg 1978, S. 629, (Anwendungsvorrang des Europarechts).

65 EuGH (Francovich), Slg. 1991, I - 5357. Die Wechselseitigkeit dieser Verpflichtung war umstritten, vgl. BVerfGE 89, 155 ff. (S. 202) (Maastrichter Vertrag).

66 Vgl. Beschl. 1600/2002/EG v. 22.07.2002.

zu gewährleisten, hat auch 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 Direktwirkung, bzw. unmittelbare Wirkung eintreten.<sup>67</sup> Schrittweise wurde die unmittelbare Drittwirkung weiter ausgebaut: So wurden zum Beispiel in der berühmten Großkrotzenburg-Entscheidung<sup>68</sup> 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

Die Direktwirkung von Richtlinien<sup>69</sup> ergibt sich als Instrument der Rechtskontrolle aus der Rechtsprechung des EuGH und wird im Gefolge der Effektivität europäischen Rechts (effet-utile) allgemein anerkannt.

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. Damit ist die Vorwirkung eine Ausnahme von dem Kriterium des Fristablaufs. Im Gefolge dieser Vorwirkungsrechtsprechung zieht inzwischen auch die Verwaltungsrechtsprechung nach und akzeptiert Vorwirkungen europäischer Umweltschutzrichtlinien.<sup>70</sup>

### 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

---

67 Vgl. Herrmann/Michl, Wirkung von EU-Richtlinien, in: JuS 2009, S. 1065 ff.

68 Vgl. EuGH (Großkrotzenburg), Urt. v. 11.8.1995 - Rs. C 431/92, in: NuR 1996, S. 102.

69 Vgl. dazu: Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 183 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 223 ff.

70 Vgl. BVerwGE 110, 302, Urt. v. 27.01.2000 (B 1), 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 auslegen.<sup>71</sup> Damit soll die Übereinstimmung der nationalen Normen mit dem Europarecht erreicht werden. Der Schwerpunkt liegt bei der Auslegung von europäischen Richtlinien. Behörden sind danach verpflichtet 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 können die Umsetzung in nationales Umweltrecht und damit die demokratische Willensbildung in den Mitgliedstaaten gefährdet werden.

#### 9.7.4 *Rechtsschutzverfahren*

Einen geschlossenen Rechtsweg im Sinne eines Instanzenzuges nach bundesdeutschem Muster wird man beim EuGH vergeblich suchen<sup>72</sup>, 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 erreicht.<sup>73</sup> 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.<sup>74</sup> Danach kann das jeweilige nationale Gericht den EuGH anrufen, um die Gültigkeit eines Unions-

---

71 Ständ. Rspr. des EuGH, z. B. EuGH (Oceano Grupo), Urt. v. 27.07.2000 – Rs. C-240/98, in: NJW 2000, S. 2571.

72 Vgl. 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 zum EuGH.

73 Vgl. Böhm, Rechtsschutz im Europarecht, in: JA 2009, S. 679 ff., Mächtle, Individualrechtsschutz in der Europäischen Union, in: JuS 2015, S. 28 ff.

74 Vgl. Mächtle, Das Vorabentscheidungsverfahren, in: JuS 2015, S. 314 ff.

rechtsakts zu überprüfen. Dieses Verfahren kommt insbesondere in der Bundesrepublik am häufigsten vor. Da das europäische Recht zahlreiche – 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<sup>75</sup> für die europäischen Bürgerinnen und Bürger von Bedeutung. Danach können natürliche und juristische Personen oder Verbände direkt die Nichtigkeitserklärung von Rechtsakten der Union fordern, die sie unmittelbar und individuell betreffen. Der EuGH weitete die ehemals restriktiven Rechtsschutzmöglichkeiten deutlich aus<sup>76</sup> und betont das Vorliegen eines vollständigen Rechtsschutzsystems. Inzwischen hat sich die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 ff. AEUV zu einem markanten Diskussionsfeld entwickelt, das immer neue Nuancen aufweist. Hintergrund dieser Auseinandersetzung ist auch der Wortlaut des Art. 263 IV AEUV, der einem Einzelnen, der Adressat einer Entscheidung ist, die Klagemöglichkeit nur dann einräumt, wenn ein Rechtsakt ihn unmittelbar und individuell betrifft. Damit ist Art. 263 IV AEUV vergleichbar zur Klagebefugnis im deutschen Verwaltungsprozessrecht. Zwar ist der Zugang zu den Gerichten ein wesentlicher Bestandteil einer Rechtsgemeinschaft<sup>77</sup>, jedoch bedingt die völkerrechtliche Grundstruktur der Union erhebliche Unsicherheiten für Individualklagen im europäischen Umweltrecht. Regelmäßig sind die Mitgliedstaaten und die Organe der EU privilegiert, natürliche Personen und Unternehmen aber nur unter den Voraussetzungen des Art. 263 IV AEUV. Das Merkmal der „individuellen Betroffenheit“ wurde in der Vergangenheit vom EuGH restriktiv im Sinne von bestimmten persönlichen Merkmalen ausgelegt. Die sog. Plaumann-Formel zur „unmittelbaren und individuellen Betroffenheit“ prägte in der Vergangenheit die Rechtsprechung des EuGH.<sup>78</sup> Es mussten stets besondere Umstände dargetan werden, um nach der Plaumann-Formel die individuelle Betroffenheit für eine Klagemöglichkeit zu belegen.

---

75 Vgl. Mächtle, Individualrechtsschutz in der Europäischen Union, in: JuS 2015, S. 28 ff.

76 Vgl. EuGH (Jégo-Quéré), Urt. v. 03.05.2002, in: ZUR 2002, S. 342 mit Anm. von Calliess/Lais.

77 So auch Art. 47 der Charta der Grundrechte der EU.

78 Vgl. EuGH (Plaumann-Entscheidung) Rs. 25/62, Slg. 1963, S. 213 (238).

Im Ergebnis bleiben für natürliche Personen und Unternehmen das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV vor den nationalen Gerichten und die Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV vor dem Europäischen Gericht erster Instanz (EuG) die wichtigsten Verfahrensarten in der europäischen Gerichtsbarkeit.

Neben gerichtlichen Verfahren gewinnen auch außergerichtliche Verfahren an Bedeutung in der Union. 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 Unionsrecht 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. Im europäischen Verbraucherschutzrecht sind inzwischen Verfahren alternativer Streitbeilegung in Form einer Richtlinie verankert worden.<sup>79</sup> Der Weg zu einer Streitbeilegung über Verhandlungen oder ein Mediationsverfahren wird in Zukunft in Europa und damit auch in den Mitgliedstaaten noch an Bedeutung gewinnen.<sup>80</sup> Bürgerinnen und Bürger werden deshalb auch in Zukunft im Umweltrecht zumeist über die nationalen Gerichte Rechtsschutz im Europarecht suchen müssen, direkte Klagemöglichkeiten vor EU-Gerichten eröffnen sich nur in Ausnahmefällen. Eine direkte europäische Bürgerklage steht noch aus. Im Ergebnis bilden nationale und EU-Gerichtsbarkeit ein zusammenhängendes System der Streitbeilegung.

---

79 Vgl. Rl. 2013/11/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 21.05.2013 ü. die alternative Beilegung verbraucherrechtlicher Streitigkeiten und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 und der Richtlinie 2009/22/EG (Richtlinie über alternative Streitbeilegung in Verbraucherangelegenheiten), vgl. dazu Mächtle, Individualrechtsschutz in der Europäischen Union, in: JuS 2015, S. 29.

80 Vgl. dazu schon die Mediationsrichtlinie der EU Rl. 2008/52/EG v. 21.05.2008, die inzwischen in Deutschland durch das Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung v. 21.07.2012 eingeführt wurde und in Umweltverwaltungs- und Planungsrecht an Bedeutung gewinnt (vgl. Art. 6: VwGO).

### 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 Betracht kommen, sofern dem Einzelnen durch EU-Recht Rechte verliehen werden und der Verstoß hinreichend qualifiziert ist.<sup>81</sup> Grundlegend ist hier immer noch die Francovich-Entscheidung des EuGH<sup>82</sup> aus dem Jahre 1991.

## 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. 28 ff. AEUV) kann durch Umweltschutzmaßnahmen eingeschränkt werden. Darin kommt der ursprüngliche Konflikt zwischen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Zielsetzungen in der europäischen Union 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“ Entscheidung<sup>83</sup> eine Einschränkung des freien Warenverkehrs bei zwingenden Erfordernissen möglich, zum anderen muss dabei das in allen Rechtsordnungen bekannte Verhältnismäßigkeitsprinzip beachtet werden.<sup>84</sup> Hier gibt es also für Umweltvorschriften ein eher differenziertes System, um einer wirksamen Umweltpolitik zur Durchsetzung zu verhelfen.

---

81 Vgl. Schlick, Die Rechtsprechung des BGH zur öffentlich-rechtlichen Entschädigung, in: NJW 2013, S. 3142 ff. (3144).

82 Vgl. EuGH (Francovich), Urt. v. 19.11.1991, Rs. C-6/90 u. C-9/90, in: NJW 1992, S. 165 ff.; EuGH (Brasserie du Pêcheur), Urt. 05.03.1996, Rs. C-46/93 u. C-48/93, Slg. 1996, I-1029.

83 Vgl. EuGH (Cassis de Dijon), Urt. v. 20.02.1979, Rs. C-120/78, Slg. 1979, 649.

84 Vgl. zur Verhältnismäßigkeit die berühmte Entscheidung EuGH (Dänische Pfandflaschen), Urt. v. 20.09.1988, Rs. C-302/86 Slg. 1998-4607.

Auch nationale Abweichungen von Unionsregelungen zum Schutze der Umwelt (nationale Alleingänge) sind in der europäischen Umweltpolitik weiterhin möglich. 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 Benzin 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 Entstehungsgeschichte 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 Mitgliedstaaten 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 Union eingeführt wurden. 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 1996<sup>85</sup> umschrieb 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

---

85 IVU-Richtlinie 96/11/EG des Rates vom 24.09.1996, ABIEG Nr. L 257/26.

die UVP (vgl. die Schutzgüter des § 1 BImSchG: Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Atmosphäre etc.) blieb der Umsetzungsversuch halbherzig. Der integrative Ansatz wird jetzt zusätzlich durch die IE-Richtlinie aus dem Jahre 2010 verstärkt werden, die auf die IVU-Richtlinie zurückgeht.<sup>86</sup>

Neben dem integrativen Ansatz ist es auch der Grundsatz der Nachhaltigkeit<sup>87</sup>, der gleichsam als übergeordnetes Prinzip in allen Regelungsfeldern des europäischen Umweltrechts wieder auftaucht. Die Nachhaltigkeit ist als Rechtsprinzip des europäischen Rechts nicht zu unterschätzen, das zeigt sich schon an ihrer hochrangigen Verankerung im Primärrecht der Union.<sup>88</sup> 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 Ebene<sup>89</sup> 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 Umweltrecht.<sup>90</sup>

Übergreifend ist im europäischen Umweltrecht auch das mittlerweile anerkannte Informationsprinzip.<sup>91</sup> 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 Verwal-

---

86 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. Inzwischen wurde sie durch die IE-Richtlinie ersetzt: RI. 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25.

87 Vgl. Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, S. 156 ff., Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 270 ff.

88 Vgl. Art. 11 AEUV.

89 Vgl. z. B. BauGB, § 1 BBodSchG, § 6 II KrWG.

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

91 Vgl. Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 574 ff.

tungsverfahrensgesetz (VwVfG) festgelegt werden.<sup>92</sup> 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 Kreislaufwirtschaftsrecht 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:

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. Die Umsetzung europäischen Wasserrechts durch das starre Zulassungswerk des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) a.Fass. verstieß gegen die europäische Forderung nach einem anspruchsvollen System von Umweltqualitätszielen, das durch die Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRl) eindrucksvoll bestätigt wird.<sup>93</sup> Die Föderalismusreform hat in Deutschland im Jahre 2006 das Wasserrecht in die konkurrierende Gesetzgebung überführt, die zukünftige Entwicklung hängt also stark von dem Verhalten der Bundesländer ab, die durch eine Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 III GG vom WHG abweichen können, damit aber in die Gefahr laufen, gegen relativ weit gefasstes EU-Recht zu verstoßen. Der anspruchsvolle integrative Ansatz in der Wasserrahmenrichtlinie<sup>94</sup> erfor-

---

92 Vgl. § 29 VwVfG: Akteneinsicht nur für Beteiligte in einem Verwaltungsverfahren.

93 Wasserrahmenrichtlinie: 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., vgl. dazu: Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2012, S. 392 ff.

94 So erfasst Art. 1a 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.

dert in Zukunft erhebliche gesetzgeberische Anstrengungen zur Umsetzung des europäischen Wasserschutzkonzepts.

Neu ist der Bereich des europäischen Meeresschutzrechts, das in Zukunft die europäischen Meere besser schützen soll.<sup>95</sup> Ob dies angesichts wirtschaftlicher Interessen an der Meeresnutzung gelingen wird, kann erst die Zukunft zeigen.

2. Das Medium Luft ist umfangreich durch ein europäisches Immissionschutzrecht geregelt. Da es eigentlich um ein klassisches nationales Regelungsfeld geht (Immissionsschutzrecht vertreten durch das BImSchG), stößt die Umsetzung europäischen Umweltschutzrechts auf Probleme. Neben zahlreichen punktuellen Richtlinien zur Regelung von Luft und Lärm<sup>96</sup> sind es die sog. IE-Richtlinie zu Industrieemissionen<sup>97</sup> und die allgemeinen EU-Richtlinien zum Umweltschutz<sup>98</sup>, wie zum Beispiel die UVP-Richtlinie<sup>99</sup>, die starken Einfluss auf das deutsche Anlagenzulassungs- und damit Immissionsschutzrecht nehmen. Durch den integrativen Ansatz, d. h. die Berücksichtigung von Wechselwirkungen zwischen den Hauptmedien Luft, Wasser und Boden und anderen Unvereinbarkeiten entstehen hier diffizile Umsetzungsfragen. Der Versuch der Umsetzung zentraler Richtlinien in einem Umweltgesetzbuch (UGB-BT) ist allerdings 2009 gescheitert. Dem europäischen Luftreinhaltegesetz fehlt noch eine umfassende Kodifikation, wie sie im europäischen Wasserrecht durch die Wasserrahmenrichtlinie vorzufinden ist.
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

---

95 Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie: Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie 2008/56/EG v. 17.06.2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt, ABIEG L 164/19.

96 Vgl. dazu Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, S. 440 ff., Erbguth/Schlacke, *Umweltrecht*, 2014, S. 179 ff., Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2012, S. 419 ff.

97 RI. 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25.

98 Vgl. Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, S. 259 ff.

99 RI. 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.04.2014 zur Änderung der RI. 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABIEG L 124, S. 1, vgl. dazu: Bunge, *Neue Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung: die UVP-Änderungsrichtlinie 2014*, in: *NVwZ* 2014, S. 1257 ff.

hier keine umfassenden nationalen Vorgaben, außer der umstrittenen Forderung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Hessen nach einem Gentechnikgesetz.<sup>100</sup> Das geltende Gentechnikgesetz<sup>101</sup> ist deshalb stark durch europäisches Recht geprägt und hat auch keine „Berührungsgänge“ bei der Umsetzung europäischer Vorgaben. Aus dem europäischen Recht sind hier zwei alte Richtlinien aus dem Jahre 1990 zur Gentechnik richtungweisend geworden, die inzwischen schon wieder novelliert wurden: Zum einen die sog. Systemrichtlinie<sup>102</sup> und zum anderen die sog. Freisetzungsrichtlinie.<sup>103</sup> Die Novel Food Verordnung von 1997<sup>104</sup> hat im europäischen Gentechnikrecht ein neues Kapitel im Bereich der Produkte und Lebensmittel aufgeschlagen, da hier unmittelbar durch eine europäische Verordnung eine wirtschaftlich bedeutsame Technologie auf dem Markt eingeführt wurde, deren rechtlicher Regelungsrahmen noch Lücken aufweist. Inzwischen hat sich die Gentechnik im europäischen Lebensmittelrecht weiterentwickelt. 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 (ChemG)<sup>105</sup>, das durch das europäische Recht stark stofforientiert ist, ein moderner Ansatz des Umweltrechts überhaupt. 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 überdeutlich.<sup>106</sup> Inzwischen hat das europäische Recht durch zwei umfassende EU-Verordnungen das Gefahrstoffrecht der Mitgliedstaaten deutlich überlagert:

---

100 Vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 06.11.1989 (Gesetz für Gentechnik), in: JuS 1990, S. 88 ff.

101 Gesetz zur Regelung der Gentechnik (GenTG) i.d.Fass. v. 16.12.1993, BGBl. I, S. 2066.

102 Richtlinie 2009/41/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 06.05.2009 über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, ABIEU L 125, S. 75.

103 Richtlinie 2001/18/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12.03.2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG, ABIEG L 106, S. 1.

104 Novel Food Verordnung über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten, VO (EG) Nr. 258/97, ABIEG L 43/1 v. 14.02.1997.

105 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (ChemG) v. 02.07.2008, BGBl. I, S. 1146.

106 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 246 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 905 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 541 ff.

Die europäische REACH-Verordnung (REACH=Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals) vom Dezember 2006<sup>107</sup> regelt umfassend in der EU den Umgang mit Chemikalien und die sog. CLP-Verordnung<sup>108</sup> (CLP= Classification, Labeling, Packaging) vom Dezember 2008 regelt die Klassifizierung von Chemikalien. Der starke Wirtschafts- und Binnenmarktbezug erklärt hier die umfangreiche europäische Gesetzgebung.

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 sollte die REACH-VO umgesetzt sein.

Das deutsche Chemikalienrecht hat durch die starke europäische Gesetzgebung im Stoffrecht nur noch eine geringe Bedeutung gegenüber dem durchsetzungsstarken europäischen Recht, das dem Umwelt- und Gesundheitsschutz dienen soll.

5. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) der Bundesrepublik ist das Leitgesetz für die Behandlung der Endprodukte unserer Konsumgesellschaft, mithin ein Rechtsgebiet, das starke Bezüge zum europäischen Wirtschaftsrecht aufweist. Durch die Neufassung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes im Jahre 2012 ist zunächst der Anpassungsbedarf an das Recht der Union gedeckt worden. Der neue Abfallbegriff des KrWG berücksichtigt formal die Anforderungen des europäischen Rechts. Aber Teile des wirtschaftlich relevanten nationalen KrWG sind weiterhin in der Kritik der Union. Hier offenbart sich erneut der klassische Konflikt zwi-

---

107 REACH-VO: 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.

108 CLP-VO: Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, zur Änderung und Aufhebung der Richtlinien 67/548/EWG und 1999/45/EG und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006, ABl. L 353, S. 1, geänd. d. VO (EG) Nr. 790/2009, ABl. L 235, S. 1.

schen Ökologie und Ökonomie der europäischen Umweltpolitik. Insgesamt ist das Recht der Kreislaufwirtschaft wegen des Wirtschaftsbezugs erheblich europäisiert.<sup>109</sup> Neben den allgemeinen Vorgaben wie der bekannten Abfallrahmenrichtlinie der EU (AbfRRL)<sup>110</sup> sind es insbesondere produktbezogene Richtlinien, wie zum Beispiel die Verpackungsrichtlinie<sup>111</sup> oder Altfahrzeugrichtlinie<sup>112</sup>, die hier europäisches Abfallrecht ausmachen.

6. Das europäische Naturschutzrecht<sup>113</sup> zeichnet sich durch wenige punktuelle Regelungen zum Schutz der natürlichen Umwelt aus, die allerdings im nationalen Recht – besonders im Planungsrecht – der Bundesrepublik außerordentlich wirkungsvoll sind. Das europäische Recht kann hier den supranationalen Ansatz ausspielen, indem zum ersten Mal in Europa erfasste Arten und Räume grenzüberschreitend geschützt werden können. Beispielhaft sei hier nur auf die europäische Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL)<sup>114</sup> und die Vogelschutzrichtlinie<sup>115</sup> verwiesen. Aber auch europäische Vorgaben zum Handel mit bedrohten Tierarten sind inzwischen außerordentlich wirkungsvoll reguliert.<sup>116</sup>

Europäisches Naturschutzrecht wirkt sich in Deutschland insbesondere im Planungsrecht aus, wo inzwischen die FFH-Richtlinie und die Vogel-

---

109 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 482 ff.

110 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABIEU L 312, S. 3.

111 Richtlinie 94/62/EG v. 20.12.1994 über Verpackungen und Verpackungsabfälle, ABIEG L 365, S. 10.

112 Richtlinie 200/53/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.09.2000 über Altfahrzeuge, ABIEG L 269, S. 34, geänd. d. ÄndRL 2013/28/EU v. 17.05.2013, ABIEU L 135, S. 14.

113 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 505 ff.

114 FFH-RL: 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.

115 Vogelschutzrichtlinie: Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, RL 79/409/ EWG v. 02.04. 1979, ABIEG. L 103, zuletzt geänd. d. RL 2009/147/EG v. 30.11.2009 ü. d. Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG L20/7.

116 Vgl. dazu die Verordnung (EG) 338/97 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten und zur Überwachung des Handels v. 09.12.1996, ABIEG L 61, S. 1, die letztlich das völkerrechtliche CITES Abkommen umsetzt.

schutzrichtlinie zu zentralen Fragestellungen in großen Infrastrukturprojekten geworden sind.<sup>117</sup>

7. 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. Der Reformvertrag von Lissabon verankerte durch Art. 191 I AEUV den Klimaschutz als Ziel im europäischen Primärrecht und trägt dadurch starke Impulse in das mitgliedstaatliche Recht hinein.<sup>118</sup> 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 ist. Klimaschutz kann aber in Deutschland auch auf lokaler Ebene durch die Einsparung fossiler Energien vorangetrieben werden; so werden zum Beispiel Bauvorschriften zur Gebäudedämmung zum Landes-Klimaschutzrecht gezählt. Die massiven Emissionsreduzierungen im Bereich Kohlendioxid, zu denen sich Deutschland international verpflichtet hat, erzwingen eine juristische Klimaschutzstrategie, die völkerrechtliche und europäische Vorgaben berücksichtigt.

---

117 BVerwGE 128, 1 (Westumfahrung Halle), dazu: Stüer, Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147 ff.

118 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 490 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 444 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 767 ff.



## 10 Umweltvölkerrecht

### 10.1 Gegenstand des Umweltvölkerrechts

Das Umweltvölkerrecht hat in den letzten Jahrzehnten als eigenständiges Rechtsgebiet erheblich an Bedeutung 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 berühmten 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 wirkte.<sup>1</sup> Gerade der Blick auf das Klimaschutzrecht zeigt aber die Schwäche des Umweltvölkerrechts. Internationale Abkommen zur Bekämpfung des Klimawandels werden von einigen Akteuren ignoriert, Nachfolgeabkommen lassen sich kaum umsetzen. Im Jahre 2015 stand in Paris eine weitere Vertragsstaatenkonferenz zur Erneuerung eines internationalen Klimaabkommens an, ob jedoch erfolgreich eine Vereinbarung zur Reduzierung von Treibhausgasen erreicht werden kann, bleibt angesichts ökonomischer Interessen ganzer Volkswirtschaften fraglich.

Die staatsfreie Hohe See als weiteres Thema des Umweltvölkerrechts 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

---

1 Vgl. Beyerlin/Marauhn, *International Environmental Law*, 2011, S. 159 ff., Frank/Schwarte, *Klimawandel und Völkerrecht – Anmerkungen zu den „Legal Principles Relating to Climate Change“* der International Law Association, in: ZUR 2014, S. 643 ff.

Abkommen den sog. marinen Umweltschutz vorangetrieben hat.<sup>2</sup> Hier sind auch erste Ansätze zu einem vertraglichen internationalen Schutz des Meeres als Grundlage eines Umweltvölkerrechts zu erkennen, obwohl gemeinhin ein Umweltvölkerrecht erst im Entstehen begriffen ist. 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 konnten.<sup>3</sup> Das neuerdings so genannte Umweltvölkerrecht<sup>4</sup> 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 Union (EU)<sup>5</sup>, die UNEP (United Nations Environ-

---

2 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/v. 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.

3 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.

4 Zur Einführung: Beyerlin/Marauhn, International Environmental Law, 2011, Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 1 ff., Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, 1998, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 7 ff.

5 Zur internationalen EU-Umweltpolitik, vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 64 ff.

ment Programme) in Nairobi<sup>6</sup> oder die Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD). Gerade der Umweltschutz obliegt häufig besonderen Organisationen, die unabhängig von nationalen Einzelinteressen handeln können. Immer bedeutungsvoller werden Nichtregierungsorganisationen (NGO's), die keine Völkerrechtssubjekte sind und über die Öffentlichkeit und die Medien einen nicht unbeträchtlichen Einfluss international ausüben können.<sup>7</sup>

Allerdings darf der internationale Umweltschutz nicht überschätzt werden.<sup>8</sup> Zwar ist die Vorstellung eines „Weltregimes“ zum internationalen 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 internationale Gerichtsbarkeit gibt, kann sich die Völkergemeinschaft erst in jüngster Zeit 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 ausgeprägt<sup>9</sup> 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. Ebenso wenig gibt es



Abb. 30  
Der Internationale Gerichtshof (IGH), Peace Palace, Carnegieplein 2, 2517 KJ The Hague

- 
- 6 Die UNEP (United Nations Environment Programme) bietet im Internet einen Zugang zu ihren Aktivitäten unter [www.unep.org](http://www.unep.org).
  - 7 Vgl. Kloepper, Umweltrecht, 2004, S. 633 ff., Fuhrmann, Subjekte des Völkerrechts im Wandel der Zeit – vom klassischen zum atypischen Völkerrechtssubjekt, in: VR 2007, S. 145 ff.
  - 8 Vgl. Stede, Grenzüberschreitendes Umweltrecht: Warum die natürlichen Lebensgrundlagen weiter zerstört werden, obwohl jeder Umweltschutz für nötig hält, in: KJ 1999, S. 456 ff.
  - 9 Zur Geschichte des Haager Schiedshof, vgl. Quidde, Gründung des Haager Schiedshofs vor hundert Jahren, in: DÖV 2000, S. 112 f.

einen Gesetzgeber oder eine Vollzugsinstanz, die Regelungen mit weltweiter Gültigkeit durchsetzen können. Hier spielen politische Entscheidungen in den Einzelstaaten und Gremien eine wesentliche Rolle.



Abb. 31 Internationaler Seegerichtshof, Am Internationalen Seegerichtshof, Hamburg

Eine internationale ökologische Intervention im Völkerrecht erscheint daher nicht sehr naheliegend.<sup>10</sup> 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. Da die Staaten Hauptakteure des Völkerrechts sind, ist der Grundsatz der nationalen Souveränität eine zentrale Größe des Völkerrechts, die verhindert, dass der Schutz von Umweltgütern wirksam oder international durchgesetzt werden kann.

---

10 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.

## 10.2 Rechtsquellen des Völkerrechts

Die Quellen des Völkerrechts sind aufgezählt in Art. 38 des Statuts des IGH<sup>11</sup> (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.

Die Rechtsquellen des Völkerrechts 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 Rechtsetzungsinstanz, 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 auch 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 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 kann in der Bundesrepublik Völkervertragsrecht durch 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 (CITES), das durch eine sog. EG-Entscheidung für die Mitgliedstaaten

---

11 Statut des Internationalen Gerichtshofs, abgedruckt in: BGBl. II 1973, S. 505 ff.

verbindlich wurde oder das 1994 in Kraft getretene Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ).<sup>12</sup> Konventionen sind ein Unterfall völkerrechtlicher Verträgen und häufig von einer Vielzahl von Staaten und Organisationen unterzeichnet.<sup>13</sup>

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. 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 Völkervertragsrecht verdrängt aber zunehmend das Völkergewohnheitsrecht. Ein Beispiel für Völkergewohnheitsrecht ist das Rücksichtnahmegebot<sup>14</sup>, also das Verbot von erheblichen grenzüberschreitenden Umweltschädigungen. Damit schränkt das Rücksichtnahmegebot die klassische völkerrechtliche Harmon-Doktrin aus

---

12 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982, BGBl. II 1994, S. 1798 ff.

13 Vgl. im Umweltvölkerrecht z.B. die Klimakonvention, Rahmenübereinkommen über Klimaveränderungen vom 09.05.1992, BGBl. II 1993, S. 1783.

14 Das völkerrechtliche Rücksichtnahmegebot ist allgemein anerkannt und geht auf den berühmten *Trail-Smelter-Fall* zurück.

dem 19. Jahrhundert ein<sup>15</sup>, die Staaten die absolute staatliche Souveränität und Nutzungsmöglichkeit einräumt.<sup>16</sup>

Ein weiteres – allerdings umstrittenes – Prinzip ist auch 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 unbedingt zu beachtenden Normen erstarkt.<sup>17</sup>

Neben dem Völkergewohnheitsrecht stehen noch sog. allgemeine Rechtsgrundsätze.<sup>18</sup> 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 ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der auch in der deutschen Rechtsordnung anerkannt ist und sich zum Beispiel bei völkerrechtlichen Auseinandersetzungen im Umweltrecht auswirken kann.<sup>19</sup> 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 als grundlegendes Prinzip der Umweltpolitik in der europäischen Union auf (Art. 11 AEUV) und sickert so mittlerweile in das natio-

---

15 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 14.

16 Vgl. Hillgruber, Die Souveränität der Staaten: Grundlage und Geltungsbedingung des Völkerrechts, in: Der Staat 2014, S. 475 ff.

17 Str., vgl. m.w.N. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 16.

18 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 20 f.

19 Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat in der Bundesrepublik Verfassungsrang und ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip und ist deshalb speziell im Umweltverwaltungsrecht zu beachten.

nale Verwaltungs- und Umweltrecht ein (vgl. § 1 BauGB). Soft Law kann so unter Umständen wirksamer als Völkervertragsrecht sein.

### 10.3 Entwicklung des Umweltvölkerrechts

Allgemein wird die Entwicklung des Umweltvölkerrechts<sup>20</sup> 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 Nachfolgekongressen haben zu einem Vertragswerk geführt, das im Gegensatz zu früheren Zeiten nun strukturelle Ansätze für ein Umweltvölkerrecht enthielt (Rio-Deklaration, Agenda 21, Klimakonvention etc.). In Folgekongressen 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 Kohlendioxid ausstoß festgelegt.
- Die regionale 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

---

20 Vgl. m.w.N. Bothe, Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 51 ff., Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 14 ff.

Bürgern. „Environmental Governance“ wurde damit zu einem völkerrechtlichen Thema. Die Konvention selbst trat international erst im Jahre 2001 in Kraft<sup>21</sup> 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 europäische Richtlinien wurden die Vorgaben des völkerrechtlichen Aarhus-Abkommens in die verbindliche europäische Rechtsgemeinschaft transferiert und dann in Deutschland umgesetzt. Die Konvention kommt zum Beispiel im Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz zur Geltung.<sup>22</sup>

- 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 Kopenhagener Klimakonferenz fand im Dezember 2009 in Dänemark statt<sup>23</sup> und befasste sich erneut 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 angesteuert. In der Folge blieb der Klimagipfel 2009 von Kopenhagen ohne völkerrechtlich verbindliche Abkommen zur Reduktion der Treibhausgase.
- Ein Weltklimavertrag wurde 2015 in Paris verabschiedet.

An diesen Entwicklungsstufen wird deutlich, dass langsam im Umweltvölkerrecht eine Entwicklung stattfindet, die über einen bloßen nationalen Souveränitäts- und Interessenausgleich hinausgeht. Bedrohungen wie Tankerunfälle oder Ozonschwund 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 Mög-

---

21 Aarhus Konvention, ILM 38 (1999), S. 517 ff., Beilage III, NVwZ 2001.

22 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 08.04.2013, BGBl. S. 753.

23 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 174 f.

lichkeiten 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.

#### **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 im Völkerrecht 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 beherrscht.<sup>24</sup> 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 erken-

---

24 Vgl. die starke Ausrichtung auf ökonomische Instrumente durch das Kyoto-Protokoll von 1997, das, neben anderen Instrumenten, den Emissionshandel propagiert.

nen, die konkret in Schadensersatz- oder Handlungs- und Unterlassungspflichten münden kann. Dieses völkerrechtliche Rücksichtnahmegebot und Verbot grenzüberschreitender Umweltbeeinträchtigungen (no-harm-rule)<sup>25</sup> findet sich schon in Grundsatz 21 der Abschlusskonferenz der Stockholmer Umweltkonferenz von 1972 und setzt insoweit den berühmten Trail-Smelter-Fall fort. Dieses umweltrechtliche Schädigungsverbot ist mittlerweile in Schiedssprüchen weltweit anerkannt und kommt auch in neueren völkerrechtlichen Verträgen zum Ausdruck.<sup>26</sup>

Komplementär dazu ergibt sich eine Einschränkung der staatlichen Souveränität (Harmon-Doktrin), ein im Völkerrecht außerordentlich bedeutsamer Vorgang. Die Durchsetzungsschwäche des Völkerrechts gibt allerdings Anlass, vor übertriebenen Hoffnungen zu warnen, zu Recht weist Kloepfer<sup>27</sup> 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 gerechtere 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.<sup>28</sup>

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 sein.

---

25 Ob aus der no-harm-rule ein Verbot von ultra-hazardous activities folgt, ist fraglich.

26 Vgl. Art. 192 SRÜ von 1982: „Die Staaten sind verpflichtet, die Meeresumwelt zu schützen und zu bewahren“.

27 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 655.

28 Vgl. Beyerlin/Maruhn, International Environmental Law, 2011, S. 61 ff.

Völkergewohnheitsrechtlich sind ebenfalls bestimmte Verfahrenspflichten wie Informations- und Konsultationspflichten anerkannt.

### 10.5 Umweltschutz durch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)

Neuerdings wird zunehmend die Europäische Menschenrechtskonvention<sup>29</sup> für den internationalen Umweltschutz nutzbar gemacht.

Die EMRK (Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950) ist ein regionaler, völkerrechtlicher Vertrag, der noch nicht zum europäischen Unionsrecht gehört. Seit November 1998 kann der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (EGMR) in Straßburg<sup>30</sup> unmittelbar angerufen werden. Die EU strebt nach dem Vertrag von Lissabon aus dem Jahre 2009 die Mitgliedschaft in der EMRK an.



Abb. 32 Palais des droits de l'Homme, Strasbourg (F)

29 Europäische Menschenrechtskonvention v. 04.11.1950, BGBl. II, 1952, S. 686 ff.

30 Der Europäische Menschenrechtsgerichtshof (European Court of Human Rights) bietet im Internet einen schnellen Zugang zu seinen Aktivitäten unter [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int).

Da sich nach Art. 34 EMRK jede natürliche Person wegen Verletzung ihrer in der Konvention gewährleisteten Rechte nunmehr an den Europäischen Menschenrechtsgerichtshof wenden kann<sup>31</sup>, 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 Umweltvölkerrechts.<sup>32</sup>

Diese Rechtsprechung hat insbesondere den Art. 8 EMRK<sup>33</sup> (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) ökologisch aufgewertet. In grundlegenden Entscheidungen zeichnet sich hier ein ökologischer Menschenrechtsschutz ab<sup>34</sup>, der zukünftig dem allgemeinen Umweltvölkerrecht einen bedeutenden Schub versetzen kann.

In der Hatton-Entscheidung (Case of Hatton and Others v. The United Kingdom) v. 02.10.2001 hat der Gerichtshof in der staatlichen Zulassung des Flugbetriebs auf dem Flughafen Heathrow eine Verletzung der Rechte der Kläger aus Art. 8 und Art. 13 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 Frage nach der Rechtsnatur, denn gemeinhin gilt die Europäische Menschenrechtskonvention als eher regionales Völkerrecht, dessen unmittelbare Geltung zum Beispiel in der Bundesrepublik nach Art. 25 GG umstritten ist und die Rechtsprechung gilt nicht direkt für bundesdeutsche Staatsorgane.

Eine neuerliche Wende hat die Frage nach der Geltung der EMRK Rechtsprechung in Deutschland durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>35</sup> aus dem Jahre 2004 genommen. Das Bundesverfassungsgericht ist zu einer eher zurückhaltenden Bewertung der Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs gelangt.

---

31 Vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 215.

32 Vgl. Kley-Struller, Der Schutz der Umwelt durch die Europäische Menschenrechtskonvention, in: EuGRZ 1995, S. 507 ff., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 188 ff.

33 Art. 8 I EMRK:

Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

34 Vgl. dazu Buck/Verheyen, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 8 m.w.N.

35 BVerfGE 111, 307 (EMRK).

Nach Art. 6 II EUV soll die EU der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten beitreten.

## 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 ist, hat es bereits früh völkerrechtliche Regeln zur Nutzung der Meeresressourcen auf der Hohen See gegeben.<sup>36</sup> Bis hin zum Seerechtsübereinkommen von 1982<sup>37</sup> 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. In Deutschland erfasst das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) den Meeresumweltschutz mit einem eigenen Abschnitt (§§ 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 ist noch weit zersplittert. Sicher ist jedoch, dass die Meere für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen von außerordentlicher 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 Normenbestand 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 Bundes-

---

36 Vgl. Bothe, Die Entwicklung des Umweltvölkerrechts 1972/2002, in: Dolde (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 53 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 415 ff., Mechel/Reese, Meeresumweltschutz für Nord- und Ostsee im Überblick, in: ZUR 2003, S. 320 ff.

37 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (engl.: UNCLOS=United Nations Convention on the Law of the Sea) vom 10.12.1982, BGBl. II 1994, S. 1788.

rechtsordnung.<sup>38</sup> 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 Verwaltungsrecht 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 hier 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 Einflussphäre interessiert. Das Seerechtsübereinkommen der UN (SRÜ) von 1982 wurde 1994 vom Bundestag nach Art. 59 II GG akzeptiert<sup>39</sup>, sodass hier nunmehr die 12 Meilen Zone gilt. In der Deutschen Bucht hatte die Bundesrepublik Deutschland bereits 1985 ihre Gewässer ausgeweitet.<sup>40</sup> 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 Basis-

---

38 Vgl. Gellermann, Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee, 2012.

39 Text in deutscher und englischer Fassung in: Platzöder/Grunenberg (Hrsg.), Internationales Seerecht, 1990, S. 1 ff., 295 ff. Vgl. dazu 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.

40 Vgl. Beschl. d. BReg. v. 12.11.1984, BGBl. II, S. 1366.

linie. 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 ROG<sup>41</sup> und dem Naturschutzrecht enthalten, das ein eigenes Kapitel für den Meeresnaturschutz enthält. In Deutschland ist das Bundesamt für Naturschutz (BfN) in Bonn als selbstständige Bundesoberbehörde die zuständige Naturschutzbehörde für den Bereich des Festlandsockels und der ausschließlichen Wirtschaftszone, in der das sekundäre Gemeinschaftsrecht der EU ebenfalls Geltung hat.

### 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. 33 Das Meer im Völkerrecht

---

41 Raumordnungsgesetz (ROG) v. 22.12.2008, BGBl. I, S. 2986 (Raumordnungspläne für die deutsche ausschließliche Wirtschaftszone). Durch den Raumordnungsplan soll der Bau von Windkraftanlagen in der deutschen AWZ gesichert werden, vgl. d. VO über die Raumordnung in der deutschen AWZ (AWZ Nordsee-ROV). Akademie f. Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Maritime Raumordnung, 2013.

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 sollen.<sup>42</sup>

Trotz aufwändiger Technologien und Überwachungsmaßnahmen ereignen sich jedoch weiterhin spektakuläre Schiffsunfälle<sup>43</sup> 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 Meeresumweltschutz<sup>44</sup> 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 und regionale Meeresumweltschutz wird auch durch vertragliches Völkerrecht gebildet.<sup>45</sup> 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)<sup>46</sup> von 1992, das inzwischen als zentrales Völkervertragsrecht meeresbezogene Rechte und Pflichten anspricht.

---

42 Vgl. Wolff, Erhaltung lebender Meeresressourcen im Lichte des Nachhaltigkeitsgrundsatzes: Völker- und gemeinschaftsrechtliche Voraussetzungen, in: ZUR 2003, S. 356 ff.

43 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.

44 Skeptisch dazu: Kollmann, Die Küstengewässer im Schnittpunkt umweltrechtlicher Schutzregime, in: Zeitschrift für Wasserrecht 1999, S. 276 ff.

45 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 418 ff.

46 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10.12.1982, BGBl. II 1994, S. 1798.

- Das Marpol-Abkommen<sup>47</sup> (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.
- Das 2010 erneuerte OSPAR-Abkommen<sup>48</sup> 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. Neuerliche Schiffsunglücke haben die EU bewogen, weitere Maßnahmenpakete zur Schiffsicherheit auf den Weg zu bringen. Für Deutschland bedeutet die zunehmende Zahl von internationalen Abkommen die Weiterentwicklung eines Meeresumweltrechts bei gleichzeitiger Intensivierung eines effektiven Küstenzonenmanagements (CZM).

---

47 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).

48 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 der Bundesrepublik befasst sich traditionell mit der Bekämpfung von Luftverunreinigungen<sup>1</sup> und Lärmbelastungen, allgemein also 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; die Zunahme von Lärmbelastungen rückt hier immer mehr in den Fokus.

Bereits in Preußen hatte sich der Staat, trotz seiner zurückhaltenden Rolle in der Wirtschaftspolitik, um die Zulassung von Anlagen gekümmert, von denen auch stets Gefahren für Mensch und Umwelt ausgingen.<sup>2</sup> In der Phase der Umweltrechtsentstehung in der Bundesrepublik in den 70-er Jahren fand man dann bereits 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 der Bundesrepublik traditionell ein Vorrang für das Immissionsschutzrecht im Öffentlichen Wirtschaftsrecht und es gibt große Erfolge in der Luftreinhaltung durch Filtertechnologien und andere end-of-pipe Techniken.<sup>3</sup> Allerdings sind dadurch

---

1 Zur Belastungssituation, vgl. [www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung](http://www.umweltbundesamt.de/daten/luftbelastung).

2 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 281.

3 Das Immissionsschutzrecht ist im Bereich der Industrieanlagen sehr effektiv, da man hier relativ wenige Quellen erfassen kann, im Bereich des Individualverkehrs nehmen dagegen die Emissionen zu.

Medien wie Boden oder Wasser ins Hintertreffen geraten und Filtrerrückstände haben häufig Boden oder Wasser verunreinigt. Nicht zuletzt durch das europäische Umweltrecht 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 dem Maße, wie es die Gesetze vorschreiben.<sup>4</sup> 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 kann.<sup>5</sup>

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 ist. Hier hat die europäische Industrieemissions-Richtlinie (IE-RI).<sup>6</sup> im Jahre 2013 erhebliche Änderungen im Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen erforderlich gemacht. Einige Bundesländer haben auch Landes-Immissionsschutzgesetze und Rechtsverordnungen auf der Grundlage des BImSchG erlassen. Nicht zuletzt bilden zivilrechtliche Abwehransprüche aus dem BGB einen eigenen Bereich, den des privaten Immissionsschutzes. Es besteht inzwischen eine komplexe Rechtslage, die die Bedeutung dieses Rechtsgebiets widerspiegelt.

Das zentrale BImSchG<sup>7</sup> als Bundesgesetz mit seinen Rechtsverordnungen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften (z. B. TA Luft) beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Nr. 24 GG (Abfallwirt-

---

4 So umschreibt z. B. § 3 II BImSchG den Begriff der Immissionen.

5 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 378 ff.

6 RI. 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25.

7 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (BImSchG) v. 17.05.2013, BGBl. I, S. 1274.

schaft, die Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung (ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm)) für den Bund.

Die Föderalismusreform des Jahres 2006<sup>8</sup> hat für das Immissionsschutzrecht einige Neuerungen gebracht. Der neue Zusatz „ohne Schutz vor verhaltensbezogenem Lärm“ in Art. 74 I Nr. 24 GG weist nun deutlich für diesen Bereich (z. B. Freizeidlärm) auf die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder. Im übrigen besteht keine Bindung für die bundesrechtliche Luftreinhaltung und die Lärmbekämpfung an die Erforderlichkeitsklausel und keine Abweichungsbefugnis der Länder.

Es gibt also viele Vorschriften auf verschiedenen Normebenen (Völkerrecht, EU-, 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 ähnliche 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 auch dem Brandschutz dient.

Der Wandel in der Luftreinhaltungspolitik hat zu einer Erweiterung des Kernbereichs geführt, weitere Teile des Bundesimmissionsschutzgesetzes enthalten inzwischen produktbezogene, verkehrsbezogene und gebietsbezogene Elemente.

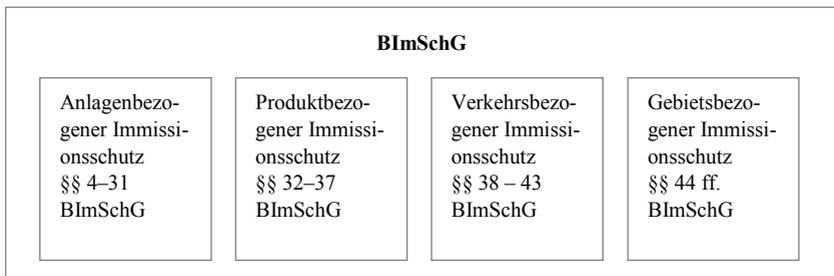


Abb. 34 Regelungsbereiche des BImSchG

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

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 Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) bleibt aber die zentrale Kodifikation, ein Wandel durch eine grundlegende Reform des Umweltrechts, wie er zum Beispiel durch die Planung eines Umweltgesetzbuchs (UGB-BT)<sup>9</sup> in der Diskussion war, scheint jedoch nicht mehr auf der Agenda zu stehen, zu komplex sind hier die erforderlichen Kodifikationsarbeiten.

### *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 anerkannte umweltvölkerrechtliche Auseinandersetzung – der amerikanisch/kanadische Trail-Smelter-Fall<sup>10</sup> – 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 Indus-

---

9 Vgl. Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltgesetzbuch: Besonderer Teil (UGB-BT), 1994, S. 631 ff.

10 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.

triestaaten im Kyoto-Protokoll<sup>11</sup> doch deutlich hinter den für notwendig gehaltenen Maßnahmen zurück.<sup>12</sup>

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 1979<sup>13</sup>, das sich aus mehreren luftschadstoffbezogenen Einzelprotokollen zusammensetzt.

Das Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht<sup>14</sup> aus dem Jahre 1985 sollte dem Schutz der gefährdeten Ozonschicht dienen. Erst das Montrealer Protokoll von 1987<sup>15</sup> hat dann aber konkrete Beschränkungen zum Schutz 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 Luftreinhaltestrategie.<sup>16</sup> Angesichts der Entwicklung der Luftschadstoffe zeigt sich ein Erfolg im Hinblick auf industrielle Luftverschmutzer, die offenbar durch die Luftreinhaltepolitik der europäischen Union relativ einfach in die Pflicht genommen werden können.

Atomistische Verursacherstrukturen, wie sie beim Individualverkehr zu finden sind, können dagegen nur schwer erfasst werden, sodass hier die Be-

---

11 Vgl. Nationales Klimaschutzprogramm der Bundesregierung (Kyoto-Protokoll), BT-Drs. 14/4729, S. 149.

12 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.

13 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.

14 Wiener Übereinkommen zum Schutz der Ozonschicht v. 22.03.1985, BGBl. II 1988, S. 902.

15 Montrealer Protokoll v. 16.09.1987, BGBl. II 1988, S. 1014, vgl. Beyerlin/Marauhn, International Environmental Law, 2011, S. 154 ff., zum europ. Recht: vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 428 ff.

16 Vgl. Kap. 9: Europäisches Umweltrecht. Jarass, BImSchG, 2013, S. 24 ff.

lastungen durch die spezifischen Luftschadstoffe sogar ansteigen<sup>17</sup>, obwohl technische Konzepte wie z. B. Rußfilter für Dieselfahrzeuge partiell Abhilfe schaffen könnten.<sup>18</sup>

Verfolgte die Europäische Union lange Zeit ein eher punktuelles 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 betreiben.<sup>19</sup> Die sog. IVU-Richtlinie (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung = IPPC) aus dem Jahre 1996<sup>20</sup> löste die ältere Richtlinie über die Luftreinhaltung bei Industrieanlagen von 1984 ab, warf aber gleichzeitig viele neue Fragen auf.<sup>21</sup> In der Bundesrepublik wurde erst 2002 die IVU-Richtlinie in das BImSchG integriert.<sup>22</sup> Der integrative Ansatz, der von der IVU-Richtlinie schon im Titel geführt wird, stellte an die Umsetzung erhebliche Anforderungen.

Das integrative Konzept des europäischen Umweltrechts basiert auf der medienübergreifenden Betrachtung der Auswirkungen umwelterheblicher 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.

---

17 Vgl. Frank/Meyerholt, Individualverkehr und öffentlicher Verkehr im Vergleich, in: Frank/Meyerholt/Stein (Hrsg.) Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz, 1999, S. 11 ff., Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 205.

18 Vgl. nur Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 505 ff., Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1218 ff. mit zahlreichen weiteren Nachweisen.

19 Vgl. Jarass, Luftqualitätsrichtlinien der EU und die Novellierung des Immissionsschutzrechts, in: NVwZ 2003, S. 257 ff.

20 Richtlinie 96/61/EG des Rates über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung vom 24.09.1996, ABIEG Nr. L 257/26.

21 Vgl. nur Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 686 f., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 388 ff.

22 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).

Die IVU-Richtlinie ihrerseits ist inzwischen durch die Industrieemissionsrichtlinie der EU (IE-Richtlinie oder IED)<sup>23</sup> abgelöst worden. Die Industrieemissionsrichtlinie regelt inzwischen umfassend den Betrieb von großen IE-Anlagen auf einheitlicher europäischer Basis. Diese Anlagen sind im Anhang I der 4. BImSchV als Anlage gemäß Art. 10 der RL 2010/75/EU aufgeführt und durch ein „E“ gekennzeichnet worden. Im Bereich des deutschen Immissionsschutzrechts werden durch die IE-Richtlinie für den Betrieb und die Überwachung besonders gefährlicher Anlagen erhöhte Anforderungen gestellt: Im BImSchG haben die IE-Anlagen deshalb ihren Niederschlag z. B. in den §§ 52, 52 a BImSchG (Überwachung) gefunden. Eine besondere Rolle spielen die neuen technischen Anforderungen für Industrieanlagen, die jetzt als BVT-Standards (Beste verfügbare Technik) bezeichnet werden (vgl. § 3 VI ff. BImSchG).

### *11.1.3 Rechtsgrundlagen des Immissionsschutzrechts*

Das zentrale Leitgesetz für den Schutz vor schädlichen Einwirkungen auf die Umwelt stellt in der Bundesrepublik das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) dar.

Das BImSchG wurde bereits 1974 erlassen (BImSchG v. 15.3.1974, BGBl. I S. 721, ber. S. 1193). Die Umsetzung der europäischen IVU-Richtlinie hatte im Sommer 2001 zu wesentlichen Änderungen des BImSchG geführt. Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen aus dem Jahre 2013<sup>24</sup> brachte für das BImSchG eine weitere große Veränderung.

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.

---

23 RI. 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25.

24 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen v. 08.04.2013, BGBl. I, S. 734 ff.

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 nach § 48 BImSchG von der Verwaltung erlassen werden. Diese Regelungsstruktur lässt sich häufig im eher technischen Bereich finden, denn so kann man relativ schnell auf technische Entwicklungen 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 umsetzen.<sup>25</sup>

In der Wertigkeit unter den Rechtsverordnungen sind noch die technischen Anleitungen (TA) angesiedelt, die bestimmte Werte und Verfahren vorgeben. 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 nach außen haben.<sup>26</sup> Andererseits sind anspruchsvolle technische Anleitungen wie die TA Luft<sup>27</sup> zum Immissionsschutzrecht häufig Entscheidungsgrundlage mit faktischer Bindungswirkung.

Das Bundesverwaltungsgericht hat bereits im Jahre 2001 zu Teilen dieser Rechtsschutzproblematik bei technischen Anleitungen und Verwaltungsvor-

---

25 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, GMBI. 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, GMBI. 1998, S. 503 ff.

26 Zur Frage der Bindungswirkung von Verwaltungsvorschriften gibt es mittlerweile eine unüberschaubare Menge an Gerichtsentscheidungen und Veröffentlichungen, vgl. Hansmann, Die neue TA Luft, in: NVwZ 2003, S. 266 ff.

27 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 Bundesimmissionsschutzrecht (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft – TA Luft) v. 24.07.2002, GMBI. S. 511.

schriften Stellung genommen und Nachbesserungen auch am wirtschaftlichen Aufwand gemessen.<sup>28</sup>

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 Verwaltungsvorschriften<sup>29</sup>, 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 ca. 40 Rechtsverordnungen zum BImSchG, von denen einige von hoher praktischer Bedeutung sind:

- Die 1. BImSchVO von 2010 regelt die Errichtung und den Betrieb von kleinen und mittleren Feuerungsanlagen.
- Die 4. BImSchVO listet die genehmigungspflichtigen Anlagen abschließend auf.
- 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 Seveso oder Bhopal.
- Die 39. BImSchVO regelt neuerdings in Umsetzung europäischen Rechts die zulässige Luftbelastung zum Beispiel in Ballungsräumen (Smog-Verordnung). Fragen der Luftverschmutzung durch Industrie und Verkehr nehmen im Immissionsschutzrecht an Bedeutung zu, da hier die Ursache für zahlreiche schwere Erkrankungen gesehen wird.

Neben diesen Regelwerken im engeren Umkreis des Bundesgesetzes sind einige immissionsschutzrechtliche Vorschriften auch in anderen Gesetzen zu

---

28 Vgl. BVerwGE 114, 342 (TA-Luft 2001), BVerwGE 110, 216 (TA-Luft 1999).

29 Vgl. dazu die Rechtsquellenlehre, Kap. 3.

finden. So befasst sich z. B. das Fluglärmgesetz<sup>30</sup> mit Immissionen des Flugverkehrs. Andere Normen, z. B. aus dem Baurecht oder dem Verkehrsrecht, können auch immissionsschutzrechtliche Zwecke erfüllen.

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 Bundesimmissionsschutzgesetz behandelte ursprünglich nur das Recht der Anlagen, dabei wurde nicht zwischen hoheitlich (z. B. Feuerwehrsirene) 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 Bundesimmissionsschutzgesetzes. 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 Bundesimmissionsschutzgesetz 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 ge-

---

30 Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm v. 31.10.2007, BGBl. I, S. 2550.

währen, trifft man hier zum Teil eher euphorische Zielbestimmungen.<sup>31</sup> Die Bedeutung des niedergelegten Gesetzeszwecks besteht in der Auslegungsleistung bei Ermessensentscheidungen oder bei einer Interpretation von unbestimmten Rechtsbegriffen.

Durch das Recht der Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>32</sup> und das neue europäische Industrieanlagenrecht<sup>33</sup> ist eine Erweiterung eingetreten und die heutige Form geprägt worden. Die Ausweitung der Regelungsfelder 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 Vorsorgeauftrag.<sup>34</sup> 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 Anlagen.<sup>35</sup> Das Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen dient stets auch dem Schutz vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen neben dem grundsätzlichen Schutz vor Immissionen.

Nach den Vorgaben des europäischen Rechts 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.

---

31 Vgl. z. B. § 1 KrWG.

32 Vgl. 3. Ges. zur Änd. d. BImSchG v. 11.05.1990, BGBl. I, S. 870.

33 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., Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen v. 08.04.2013, BGBl. I, S. 734 ff.

34 Vgl. zur neuen Rechtslage: Jarass, BImSchG, 2013, S. 31 ff., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 391 f.

35 Vgl. dazu Jarass, BImSchG, 2013, S. 34 f., Feldhaus, Integriertes Anlagenzulassungsrecht, in: ZUR 2002, S. 1 ff., Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, 2007, S. 3 f.

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 eines höheren umweltrechtlichen Anteil.

### 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. Eine Anlage kann in diesem Sinne zum Beispiel auch ein Grundstück sein.<sup>36</sup>

#### **Anlagenbegriff nach § 3 Abs. 5 BImSchG**

- Betriebsstätten
- Maschinen, Geräte, Fahrzeuge
- Grundstücke, von denen Emissionen ausgehen, mit Ausnahme von Straßen

Abb. 35 Anlagenbegriff des BImSchG

Die Begriffe Emission und Immission werden hier definiert. 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.

---

36 Vgl. § 3 V Nr. 3 BImSchG: „Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Emissionen verursachen können, ausgenommen öffentliche Verkehrswege.“

Ebenso von Bedeutung ist die Definition der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ in § 3 I BImSchG, von Luftverunreinigungen in § 3 IV BImSchG, von Anlagen in § 3 V BImSchG und des Standes 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 dürfen.<sup>37</sup> 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 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 europäischen Industrieanlagenrechts in den 90-er Jahren mit einem integrativen Ansatz hat sich auch das Konzept des „Standes der Technik“ geändert. Da die EU nicht das alte deutsche Industrieanlagenkonzept übernommen hat, ist hier zunächst der BAT-Standard<sup>38</sup> durch die IVU-Richtlinie eingeführt worden, die inzwischen durch die Nachfolgerichtlinie zu Industrieemissionen (IE-Richtlinie) ersetzt worden ist.<sup>39</sup> Die IE-Richtlinie legt den sog. BVT-Standard zugrunde; BVT bedeutet hier die „beste verfügbare Technik“.<sup>40</sup> Zwar wird der Begriff „Stand der Technik“ im Immissionsschutzrecht beibehalten, aber gleichzeitig an den integrativen europäischen BVT-Standard angeglichen.

---

37 Vgl. Jarass, BImSchG, 2013, S. 94 ff.

38 „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.

39 Vgl. Betensted/Grandjot/Waskow, Die Umsetzung der Richtlinie 2010/75/EU über Industrieemissionen (IE-Richtlinie) im Immissionsschutzrecht, in: ZUR 2013, S. 395 ff., Scheidler, Änderungen im Immissionsschutzrecht 2013 nach Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen, in: VR 2013, S. 253 ff.

40 Vgl. § 3 VI a BImSchG.

## 11.2 Recht der genehmigungsbedürftigen Anlagen

### 11.2.1 Genehmigungsbefürftige 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 Wirtschaftsverwaltungsrechts in der Bundesrepublik, das sich in vielen weiteren Gesetzen in ähnlicher Form wiederfinden 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 wiederzufinden und wird verwaltungsrechtlich als präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt bezeichnet.<sup>41</sup>

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 präventiven 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 (Kontrollerlaubnis) besteht daher aus wirtschaftsrechtlicher Sicht kein Interesse 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 traten.

---

41 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 214 ff., Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 233 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 65 f.

Zentral für die Wirkung des Gesetzes ist daher das Vorliegen einer genehmigungsbedürftigen Anlage im Sinne des Gesetzes. Diejenigen Anlagen, die einer Genehmigung bedürfen, sind in der 4. BImSchVO (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) aufgeführt und können so relativ einfach nachgeschlagen werden.

Im Bereich der 4. BImSchVO ist durch die Umsetzung der Industrieemissionsrichtlinie im Jahre 2013 eine neue Anlagenkategorie – die IE-Anlagen – eingeführt worden. Durch die Reform wurde die Struktur des Anhangs der 4. BImSchVO neu gefasst und folgt jetzt dem Aufbau der Anlage 1 zum UVPG. Die neuartigen IE-Anlagen sind in der 4. BImSchVO mit einem „E“ gekennzeichnet. Die 4. BImSchVO enthält 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 genehmigen.<sup>42</sup>

Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nimmt dieses Verwaltungsverfahren relativ großen Raum ein,<sup>43</sup> da hier die Genehmigungsbehörde Schutzpflichten des Betreibers konkretisiert. Das klassische immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist in der Vergangenheit durch weitere Verfahren, wie die Umweltverträglichkeitsprüfung, im Hücke-Pack-Verfahren umweltrechtlich noch weiter aufgerüstet worden.<sup>44</sup> Häufig unterliegen immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren für umweltbelastende Anlagen auch einer UVP-Pflicht. Das UVPG führt trotz der Novellierung im Jahre 2013 noch eine eigene Anlagenliste.<sup>45</sup>

---

42 BVerwGE 69, 351 (BImSchG).

43 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.

44 Unternehmen, die freiwillig am Öko-Audit (EMAS) teilnehmen (Eigenkontrolle), erhalten aufgrund der Privilegierungsverordnung (EMAS-Privilegierungs-Verordnung v. 24.06.2002, BGBl. I, S. 2247) im Genehmigungsverfahren Erleichterungen. Ob sie wirklich eintreten, mag bezweifelt werden. Deutlich wird die zunehmende Komplexität und die Leitfunktion des immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahrens, das auch als Trägerverfahren für die UVP fungiert, vgl. Jarass, BImSchG, 2013, S. 395.

45 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung i. d. Fass. d. Bek. v. 24.02.2010, BGBl. I, S. 94.

Das Gesetz (BImSchG) unterteilt die Anlagen in drei Gruppen<sup>46</sup>:

- 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.

### 11.2.2 Genehmigung nach §§ 4, 6 BImSchG

Der Abschnitt über die genehmigungsbedürftigen Anlagen im BImSchG befasst sich im wesentlichen mit dem Genehmigungsverfahren. Die Anlagengenehmigung kann je nach Anlagenart im förmlichen, im vereinfachten oder im IE-Genehmigungsverfahren durchgeführt werden.

Das vereinfachte Genehmigungsverfahren wird nach § 19 BImSchG durchgeführt. Die angesprochenen Anlagen sind in Spalte 1 des Anhangs zur 4. BImSchV aufgelistet und mit „V“ gekennzeichnet. Das vereinfachte Verfahren zeichnet sich durch den Verzicht auf einige Elemente des normalen Genehmigungsverfahrens aus.<sup>47</sup>

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 werden.<sup>48</sup> In der Praxis ist inzwischen um die Dauer von immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zwischen den Ländern ein Wettbewerb entstanden, denn ein rasches Genehmigungsverfahren gewährleistet auch Industrieansiedlung.

---

46 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 286 ff.

47 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, vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 220 f.

48 Vgl. § 12 BImSchG.

§ 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, legt konstitutiv die 4. BImSchVO fest.<sup>49</sup>

§ 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 werden zum Beispiel 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 Arbeitsschutzrecht (§ 6 I Nr. 2 BImSchG).

Auf die Grundpflichten wird noch genauer einzugehen sein. Die Rechtsverordnungen nach § 7 BImSchG<sup>50</sup> sind nicht sehr zahlreich, es kommen nur die sog. Störfall-Verordnung<sup>51</sup>, die Großfeuerungsanlagen-Verordnung<sup>52</sup>, die Abfallverbrennungsanlagen-Verordnung<sup>53</sup> und die 30. BImSchVO über biologische Abfallbehandlungsanlagen<sup>54</sup> in Betracht.

Interessant ist die Ausweitung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach § 6 I Nr. 2 BImSchG auf andere öffentlich-rechtliche Vorschriften und Belange des Arbeitsschutzes.

---

49 Krit. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 287.

50 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.

51 12. BImSchVO (Störfall-Verordnung), v. 08.06.2005, BGBl. I, S. 1598.

52 13. BImSchVO (Großfeuerungs-, Gasturbinen- und Verbrennungsmotorenanlagen-Verordnung), v. 2.05.2013, BGBl. I, S. 1021.

53 17. BImSchVO (Verordnung über die Verbrennung und die Mitverbrennung von Abfällen v. 02.05.2013, BGBl. I, S. 1021, 1044.

54 30. BImSchVO (Verordnung über Anlagen zur biologischen Behandlung von Abfall) v. 27.04.2009, BGBl. I S. 900.

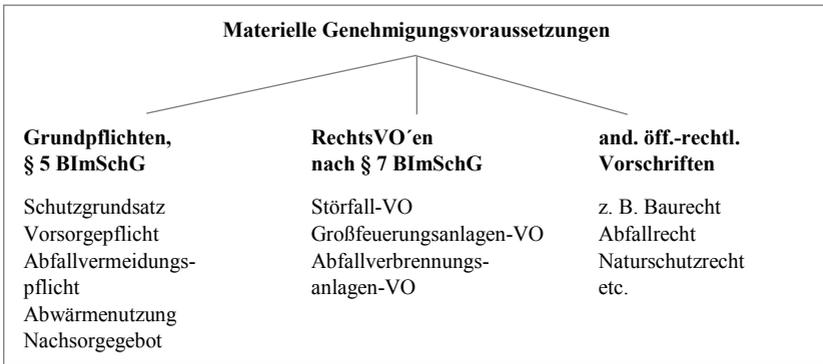


Abb. 36 Materielle Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 I BImSchG

Andere öffentlich-rechtliche Vorschriften sind vor allem solche des öffentlichen Baurechts (Bauplanungs- und Bauordnungsrecht), Natur- und Landschaftspflege- oder Kreislaufwirtschaftsrechts. 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.

Grenzen ergeben sich aus der zivilrechtlichen Regelungskomponente. Zwar umfasst die Gestaltungswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmi-

gung nach § 14 BImSchG ausdrücklich auch den Ausschluss privatrechtlicher Abwehransprüche, aber nicht jedes private Recht wird hier durch die Genehmigung beiseite geschoben. Es ist zu differenzieren zwischen den einzelnen Rechtsgebieten: So schließt die Genehmigung das private Immissionschutzrecht 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 Rechte.

### *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. Diese Zielbestimmung setzt den integrativen europäischen Ansatz mit dem Ziel „der Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt“ nach § 1 II BImSchG (Integrationsklausel) um und sortiert so die Grundpflichten in § 5 BImSchG neu<sup>55</sup>: 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.

---

55 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 206 f., Koch, Umweltrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 236 f., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 67.

- Nach § 5 I Nr. 2 besteht eine sog. Vorsorgepflicht gegen schädliche Umwelteinwirkungen, danach ist schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren, erheblichen Nachteilen und Belästigungen vorzubeugen. Hier werden emissionsbezogene Vorsorgemaßnahmen vom Betreiber eingefordert. Das europäische Recht 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- und Vorsorgepflicht ist umstritten<sup>56</sup>, aber die Vorsorgepflicht des § 5 I Nr. 2 BImSchG begründet nach überwiegender Meinung keine drittschützende Rechtsposition, da die Vorsorgepflicht nur dem Allgemeininteresse dient.
- 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, sodass 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 Kreislaufwirtschaftsgesetzes.
- § 5 I Nr. 4 legt nur für die Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage die Pflicht zum sparsamen und effizienten Umgang mit Energie fest. Dabei kann die Abwärme intern, aber auch extern genutzt werden. Ziel ist es, den Verbrauch fossiler Brennstoffe einzuschränken, bzw. effizienter zu gestalten und so den Klimaschutz zu verbessern.<sup>57</sup> Wie der Abfallvermeidungsgrundsatz ist auch die Energieeffizienzverpflichtung 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 § 5 III

---

56 Vgl. m.w.N. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 208 f., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 86.

57 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S 67.

BImSchG die genehmigungsbedürftige Anlage so zu errichten, zu betreiben und stillzulegen, dass auch nach der Betriebsschließung keine schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren hervorgerufen werden.<sup>58</sup> Diese „Nachsorgepflichten“ müssen aber bereits vor der Betriebseinstellung vom Anlagebetreiber erfüllt werden. Für die Betreiber von Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie bestehen neuerdings nach § 5 IV BImSchG besondere Nachsorgepflichten<sup>59</sup>, die jetzt in einem eigenen Absatz geregelt sind. § 5 IV BImSchG erweitert dabei die bekannten Nachsorgepflichten aus § 5 III BImSchG. Die Pflicht besteht nur, wenn erhebliche Bodenverschmutzungen oder erhebliche Wasserverschmutzungen nach dem Januar 2013 verursacht werden.

Die besondere Bedeutung der Genehmigung nach § 6 BImSchG liegt darin, dass der Genehmigung auch keine anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen dürfen. Diese Konzentrationswirkung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung macht das Immissionsschutzrecht so bedeutsam für das gesamte öffentliche 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 Bodenschutzrechts und der Gewerbeordnung. Darüber hinaus kann diesem Genehmigungsverfahren als Trägerverfahren 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. Das Modell ist 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 innova-

---

58 Zur Frage, ob die Nachsorgepflichten zu den gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen gehören, vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 76.

59 Vgl. Scheidler, Die Nachsorgepflichten für Betreiber von Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie, in: VR 2015, S. 7 ff.

tionsfeindlich kritisiert. Rechtsprechung<sup>60</sup> und Literatur<sup>61</sup> 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.

Im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsrecht entwickelt sich zunehmend ein Dualismus von althergebrachtem Immissionsschutzrecht und einem europäischen Industrieanlagenrecht. Der integrative Ansatz erschwert eine stimmige Justierung dieser Regelungsfelder, führt aber zu einem Anstieg der Komplexität, der für alle Beteiligten nur schwer zu bewältigen ist und Vollzugsdefizite zur Folge hat.<sup>62</sup> Die umweltschützende Berücksichtigung anderer Umweltmedien und die Zugrundelegung der konkreten Umweltsituation vor Ort wird offenbar durch das derzeitige Verfahren nicht erreicht.<sup>63</sup>

## 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. Gerade die Koppelung von immissionsschutzrechtlicher Genehmigung und EMAS-Verfahren hatte Hoffnungen auf eine Anrechnung und Vereinfachung gegeben,<sup>64</sup> es überwiegt aber die Skepsis angesichts der Zunahme von Verfahrensvorschriften und

---

60 Vgl. schon BVerwGE 65, 313 (322) (nachträgliche Anordnung), VG Oldenburg 11 A 3583/05, Urt. v. 22.03.2006 (Neuregelung der Legehennenhaltung d. Tierschutzrecht).

61 Vgl. Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, 2007, S. 217.

62 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 280 ff.

63 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 424.

64 Vgl. §§ 58e BImSchG, 61 KrWG, 24 WHG.

Regulierungen, nicht nur aus dem umweltrechtlichen Sektor. Durch die EMASPrivilegV aus dem Jahre 2002<sup>65</sup> wurde hier ein erster Schritt getan, um im Zuge des erneuerten EMAS-Verfahrens einige bundeseinheitliche Überwachungserleichterungen einzuführen.

Sobald ein Anlagentyp in der Spalte 1 der 4. BImSchVO mit „G“ oder „V“ gekennzeichnet wurde, folgt daraus ein bestimmtes, gesetzlich vorgegebenes Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG („G“) oder ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren („V“). In der zweiten Spalte sind nunmehr IE-Anlagen mit einem „E“ gekennzeichnet. Die Liste der Anlagentypen in der 4. BImSchVO ist konstitutiv, d. h. bindend.

Der Katalog der 4. BImSchVO-Anlagen mit einem bestimmten Genehmigungsverfahren reicht von Windkraftanlagen bis hin zu riesigen Hühnerzuchtbatterien.

§ 3 der 4. BImSchVO differenziert dabei zwischen förmlichen und vereinfachten Verfahren. Der Ausgangsfall ist dabei das klassische förmliche Verfahren, das dem § 10 BImSchG zugrunde liegt. Inzwischen sind die Anlagenkataloge nach dem BImSchG und dem UVPG angeglichen worden, sodass hier eine Vereinfachung eingetreten ist.

So ist inzwischen eine große Abfallverwertungsanlage nach Nr. 8.1.1.1 der 4. BImSchVO genehmigungspflichtig nach § 10 BImSchG („G“-Kennzeichnung) und gleichzeitig eine IE-Anlage („E“-Kennzeichnung; zusätzlich ist die Anlage mit derselben Anlagennummer 8.1.1.1 in Spalte 1 der Anlage 1 zum UVPG mit einem „X“ als uvpflichtige Anlage gekennzeichnet. Falls die Anlage vorher nicht genehmigt wurde, ergibt sich aus dem UVPG die Notwendigkeit eines immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens als Trägerverfahren für die unselbständige UVP.<sup>66</sup>

Der Gang des förmlichen Verfahrens erschließt sich aus § 10 BImSchG und der 9. BImSchVO und erfordert mehrere Schritte. Regelungslücken im ab-

---

65 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: Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 120 ff., Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 281.

66 Vgl. Jarass, BImSchG, 2013, S. 395.

schließenden Verfahrensrecht sind durch die Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu schließen.<sup>67</sup>

Die Industrieemissions-Anlagen (IE-Anlagen) sind durch ein „E“ in der 2. Spalte der 4. BImSchVO gekennzeichnet und stehen für ein erhöhtes Gefahrenpotential. Hier bildet sich ein eigenständiges europäisches Industrieanlagenrecht heraus, denn die sog. IE-Anlagen unterliegen einem verschärften Genehmigungsregime mit nachfolgend erweiterten Überwachungsanforderungen.<sup>68</sup>

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.<sup>69</sup>

Der Verfahrensgang eines förmlichen Genehmigungsverfahrens lässt sich kurz wie folgt im Überblick darstellen:<sup>70</sup>

**Förmliches Genehmigungsverfahren, § 10 BImSchG:**

1. Beratung vor der Antragstellung, § 2 der 9. BImSchVO, ev. § 2a 9. BImSchVO
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/Präklusion, § 10 III BImSchG
6. Erörterungstermin, § 10 VI BImSchG, (§§ 14 ff. 9. BImSchVO)
7. Genehmigungsentscheidung, § 10 VI a BImSchG (innerhalb von 7 Monaten)

Abb. 37 Förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG

Die Antragstellung nach § 10 I BImSchG setzt bereits einen abgeschlossenen Entscheidungsprozess beim Antragsteller voraus. Zwar soll nach § 2 der

67 Vgl. zur Frage des Verwaltungsverfahrens nach dem VwVfG, bzw. den Landes-Verwaltungsverfahrensgesetzen: Erbuth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 217, Fn. 424.

68 Vgl. Pfaff/Knopp/Peine (Hrsg.), Revision des Immissionsschutzrechts durch die Industrieemissionsrichtlinie, 2013.

69 Vgl. aber die Zusammenlegungsbemühungen im UGB-Entwurf, der eine grundlegende Reform der umweltrelevanten Zulassungsverfahren in Deutschland vorgesehen hatte.

70 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 290 ff.

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, sodass inzwischen informell bereits vor der Antragstellung eine Beratungsphase anzusetzen ist. Speziell nach dem UVPG ist bereits vor der Antragstellung durch die Genehmigungsbehörde über das Bestehen oder Nichtbestehen einer UVP-Verpflichtung zu entscheiden.

Speziell 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 wird deutlich, dass zukünftig die Vorphase weitere – eher europarechtliche – Elemente bekommen wird. So gibt es verschiedene Anknüpfungspunkte zwischen der immissionsschutzrechtlichen Anlagenzulassung und dem Emissionshandel. Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)<sup>71</sup> sieht für die Freisetzung von Treibhausgasen nun eine verwaltungsrechtliche Genehmigungspflicht vor. Das TEHG führt dafür eine eigene Liste von Anlagen (Anhang 1 TEHG). Bei nach dem BImSchG genehmigungsbedürftigen Anlagen ist die immissionsschutzrechtliche Genehmigung zunächst die nach dem TEHG erforderliche Genehmigung.

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 ist.<sup>72</sup>

Nach § 10 V BImSchG werden die Fachbehörden zur Stellungnahme aufgefordert,<sup>73</sup> da durch die Konzentrationswirkung (§ 13 BImSchG) des immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens später nur eine einzige und umfassende Genehmigung erteilt werden soll.

---

71 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.

72 Vgl. § 36 II S. 2 BauGB.

73 § 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.

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.

Sobald die Unterlagen vollständig sind, muss das Vorhaben nach § 10 III, IV BImSchG im amtlichen Veröffentlichungsblatt, im Internet 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. Danach kann ein Erörterungstermin durchgeführt werden (§ 10 VI BImSchG), in dem die Einwendungen erörtert werden.

Der Erörterungstermin nach § 10 VI BImSchG dient dabei eher der Gewährung rechtlichen Gehörs.<sup>74</sup> 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 Einzelfälländerungen wünschen. Hier bietet sich ein Betätigungsfeld für die sog. Mediation, die inzwischen bei Großprojekten, bei denen nicht selten bis zu 20.000 Einwendungen<sup>75</sup> registriert werden, zwischen Antragstellern, Behörden und Einwendern vermitteln sollen.

---

74 Zum Erörterungstermin, vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 294.

75 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.

Ein Mediationsgesetz hat inzwischen auch Eingang in die VwGO gefunden.<sup>76</sup>

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 Gestattungswirkung 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.

**Genehmigungswirkungen**

- Gestattungswirkung
- Konzentrationswirkung
- Gestaltungswirkung

Abb. 38  
Wirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung

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 Rahmen der Grenzwerte bewegt, kann also zivilrechtlich gegen ihn kaum noch vorgegangen werden.<sup>77</sup>

Zur Ausschöpfung des zivilrechtlichen Klagewegs bei einer sog. privatnützigen Planfeststellung (§ 14 BImSchG), vgl. den Airbus-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts.<sup>78</sup>

Der schriftlich zu erteilende Genehmigungsbescheid (zum Inhalt s. § 21 9. BImSchVO) ist dann dem Antragsteller und den Einwendern nach § 10 VII BImSchG zuzustellen. Bei zahlreichen Einwendungen kann die Zustellung auch durch eine öffentliche Bekanntmachung ersetzt werden. Neuer-

---

76 Gesetz zur Förderung der Mediation und anderer Verfahren der außergerichtlichen Konfliktbeilegung v. 21.07.2012, BGBl. I, S. 1577.

77 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).

78 BVerfG, 1 BvR 218/99 vom 11.11.2002 (Airbus-Beschluss), in: NuR 2003, S. 484.

dings ist bei Anlagen nach der IE-Richtlinie nach § 10 VIIIa BImSchG der Bescheid nebst BVT-Merkblättern im Internet bekannt zu machen.

### 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).<sup>79</sup> Ob eine Klage mangels Klagebefugnis<sup>80</sup> oder infolge Unbegründetheit<sup>81</sup> 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.

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. Ob die materielle Präklusion auch einen Verstoß gegen Art. 19 IV GG darstellt, bleibt fraglich.<sup>82</sup>

### 11.3.3 Vereinfachtes Verfahren

Für weniger umweltschädliche Anlagen (in der Spalte 1 der 4. BImSchVO mit einem „V“ gekennzeichnet) sieht der Gesetzgeber ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG vor. Regelmäßig gehören Anlagen

---

79 BVerwGE 60, 297 (Präklusion), Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 295.

80 So Jarass, BImSchG, 2013, § 10.

81 So zum Beispiel Eiermann, Einführung in das Immissionsschutzrecht, in: VBIBW 2000, S. 135 ff. (S. 139, Fn. 37 m.w.N.).

82 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 295 m.w.N.

mit geringerem Schadstoffausstoß zu diesem Kreis von Anlagen. Infolge des vereinfachten Genehmigungsverfahrens entfallen Öffentlichkeitsbeteiligung, Präklusionswirkung und der Ausschluss privatrechtlicher Ansprüche.<sup>83</sup> 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 mit „V“ für vereinfachtes Verfahren gekennzeichnete Anlagen ein förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG durchgeführt, da die unselbstständige Umweltverträglichkeitsprüfung ein Trägerverfahren benötigt, an das sie angeschlossen werden kann.

#### *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 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

---

83 Vgl. § 19 II BImSchG: es sind die Absätze 2, 3, 4, 6, 7 S. 2 u. 3, Abs. 8 u. 9 von § 10 sowie die §§ 11 und 14 nicht anzuwenden.

schon Art. 14 I S. 2 GG legt fest, dass Inhalt und Schranken des Eigentums durch die Gesetze festgelegt werden.<sup>84</sup>

In der sog. Ringofenentscheidung hat sich das Bundesverwaltungsgericht<sup>85</sup> im Jahre 1975 mit der Frage des Bestandsschutzes im Immissionsschutzrecht befasst und ein grundlegendes Ausgleichsmodell bei einer Anlagenveränderung für das Immissionsschutzrecht geschaffen.<sup>86</sup> Die Situationsgebundenheit der Anlage ist danach entscheidend für die Beurteilung des Bestandsschutzes.

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1982 hat das Bundesverwaltungsgericht<sup>87</sup> klargestellt, 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 zum Beispiel im Baurecht der Fall ist.

Das BImSchG hält 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 der Genehmigung (VA) 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-

---

84 Vgl. Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 283 f.

85 BVerwGE 50, 49 (Ringofenfall); 65, 313 (nachträgliche Anordnung).

86 Das Bundesverwaltungsgericht grenzt in der Entscheidung eine – eventuell Bestandsschutz genießende – Änderung von einem Anlagenaustausch (Tunnelofen statt Ringofen) ab, (BVerwGE 50, 49 (S. 56 ff.).

87 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 ist.<sup>88</sup> 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. § 3+6 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 Erprobungs-

---

88 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.

zwecken kann auch ein Vorbehalt des Widerrufs (§ 36 II Nr. 3 VwVfG) aufgenommen werden. 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 werden.

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 gegenüber.<sup>89</sup> Sind bei der Genehmigungserteilung noch die Antragsteller bereit, Anforderungen und Nebenbestimmungen zur Genehmigung zu akzeptieren, taucht in der Praxis bei der nachträglichen Anpassung von Anlagen genehmigungen 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 Genehmi-

---

<sup>89</sup> Vgl. Dally (Hrsg.), Umweltrecht: Probleme und Perspektiven des Vollzugs bei kleinen und mittleren Unternehmen, 1999, Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 280 f.

gungsfristen gelenkt wurde, aber andererseits im gleichem Zeitraum das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren an Komplexität durch weitere umweltrechtliche Aufrüstungen gewonnen hat. Anzeigeverfahren anstelle von Genehmigungsverfahren haben hier die rechtliche Situation für genehmigungspflichtige Anlagen weiter verunsichert. Das Immissionsschutzrecht zeichnet sich so durch ein Vollzugsdefizit aus, das durch die europäische Industrieemissionsrichtlinie (IE-RI.) und ihre erweiterten Überwachungsaufgaben noch weiter verschärft werden wird.<sup>90</sup>

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*

Neben der Eröffnungskontrolle durch die Genehmigungspflicht des Immissionsschutzrechts (präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) in § 4 I BImSchG gibt es noch ein weites Spektrum an Eingriffs- und Überwachungsinstrumenten. Durch Mitteilungspflichten des Betreibers nach § 52 b BImSchG einer genehmigungsbedürftigen Anlage wird zunächst sicher gestellt, dass die zuständigen Behörden über den Anlagenzustand informiert sind. Nach Erteilung der Genehmigung können 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
- Nebenbestimmungen oder Genehmigungsinhalte (vgl. modifizierende Auflagen) nicht erfüllt, bzw. eingehalten werden.

---

90 Vgl. Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 280 f.

#### **Behördliches Eingriffsinstrumentarium**

- Nachträgliche Anordnungen, § 17 BImSchG
- Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20 BImSchG
- Widerruf der Genehmigung, § 21 BImSchG
- Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht (subsidiär)

Abb. 39 Behördliches Eingriffsinstrumentarium

Das Gesetz sieht dafür als rechtliche Instrumente nur wenige Maßnahmen vor, die ergriffen werden können.<sup>91</sup> 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 Gefahren für Leben, Gesundheit oder bedeutende Sachwerte zur Anwendung kommen.<sup>92</sup>

#### *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 geboten. Die nachträgliche Anordnung stellt insoweit eine Abweichung vom allgemeinen Verwaltungsrecht dar.<sup>93</sup> Ausschlaggebend für die Beurteilung ist der behördliche Erkenntnisstand zum Zeitpunkt der Entscheidung, sodass der Stand der Technik durchaus berücksichtigt werden muss. Aus Sicht des Anlagenbetreibers müssen die nachträglichen Anordnungen verhältnismäßig sein, sodass häufig eine Einzelfallentscheidung zu treffen sein wird. Soweit allerdings Gesundheitsgefahren nachzuweisen sind, werden stets die Voraussetzungen für eine der Verhältnismäßigkeit entsprechende nachträgliche Anordnung vorliegen.

---

91 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 228 ff., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 99 ff.

92 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, 2010.

93 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 99.

Nach § 17 II BImSchG wird die nachträgliche Anordnung unzulässig, soweit ein Missverhältnis zwischen Aufwand und Anordnungsziel besteht.<sup>94</sup> Darin kommt der allgemeine verfassungsrechtliche Verhältnismäßigkeitsgrundsatz des öffentlichen Rechts zum Ausdruck.

Ein interessanter umweltrechtlicher Ansatz ist in § 17 IIIa BImSchG enthalten: Die sogenannte Kompensationsregelung ermöglicht einem Anlagenbetreiber, die Verhängung nachträglicher Anordnungen durch technische Maßnahmen 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 im Bereich der nachträglichen Anordnungen hat die europäische Industrieemissions-Richtlinie für genehmigungsbedürftige Anlagen ergeben. Nach § 17 I a BImSchG ist bei nachträglichen Anordnungen für Anlagen nach der Industrieemissions-Richtlinie vor dem Erlass einer derartigen nachträglichen Anordnung, die Einfluss auf die Emissionsgrenzwerte hat, ein Entwurf der Anordnung öffentlich bekannt zu machen. Dagegen können Betroffene und Vereinigungen nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz sogar Einwendungen erheben.

#### *11.4.3 Untersagung, Stilllegung und Beseitigung, § 20*

Neben der nachträglichen Anordnung kommt noch die Untersagung, Stilllegung und Beseitigung nach § 20 BImSchG als behördliche Maßnahmen in Betracht.<sup>95</sup> 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.

---

94 Vgl. dazu: Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 229.

95 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 322 ff. m.w.N.

In den Fällen des § 20 Ia BImSchG allerdings besteht kein Ermessen mehr wie im Absatz 1 für die Aufsichtsbehörden, sondern in diesen Fällen, die ein Eingreifen nach der StörfallVO verlangen, besteht eine zwingende Verpflichtung der zuständigen Behörde (hat zu ... untersagen).

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 und bei denen die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft auf andere Weise nicht geschützt werden kann.

Es ist aber zu beachten, dass auch eine formell illegal betriebene Anlage in Anbetracht der Verhältnismäßigkeit ebenfalls stillzulegen ist (§ 20 II BImSchG). Zwar handelt es sich grundsätzlich um eine Ermessensentscheidung, aber nur eine eindeutige materielle Rechtmäßigkeit kann nach vorherrschender Meinung dann noch die Stilllegung verhindern.

Eine unerwartete Regelung findet sich 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 werden.<sup>96</sup> Wie im allgemeinen Verwaltungsrecht setzt hier der Widerruf eine rechtmäßige Genehmigung voraus.

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 VwVfG<sup>97</sup> 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

---

<sup>96</sup> Vgl. § 21 I Nrn. 1-5 BImSchG.

<sup>97</sup> Widerruf und Rücknahme von Verwaltungsakten.

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 grundsätzlich 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 auch nach § 52 I Nr. 4 BImSchG 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 auch wichtige Rechtsgrundlagen in anderen Gesetzen.

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 der immissionsschutzrechtlichen Pflichten durch Messungen zu kontrollieren. § 26 BImSchG sieht dies aus besonderem Anlass – auch bei nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, § 28 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 geschützt.<sup>98</sup>

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 das zunehmend strengere europäische Industrieanlagenrecht eine regelmäßige Überprüfung der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen. Letztlich gibt es daher Vollzugsdefizite im Immissionsschutz-

---

<sup>98</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat traditionell den Schutz von Geschäftsräumen in den Schutzbereich des Art. 13 GG einbezogen, vgl. schon BVerfGE 32, 69. Krit. dazu Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 293.

recht<sup>99</sup>, die sich durch die neue IE-Richtlinie noch verschärfen werden, denn diese Anlagen sind besonders überwachungsintensiv. Gerade das EU-Recht ist in Teilen drittschützend<sup>100</sup>, sodass zwar Überwachungsmaßnahmen im Ermessen der Überwachungsbehörde stehen, aber dieses Ermessen muss gesetzeskonform ausgeführt werden. Amtspflichtverletzungen der Überwachungsbehörden können demzufolge Amtshaftungsansprüche nach den allgemeinen Vorschriften auslösen.<sup>101</sup>

## 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 Umweltschutzes<sup>102</sup> 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, umweltrechtlichen Vorschriften gerade für Betriebe kommt, die viele Unternehmen, die sich hier passiv verhalten, in eine ungünstige Wettbewerbsposition drängen. Durch ein unternehmerisches Risikomanagement und ein eigenes 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.

---

99 Vgl. Jarass, BImSchG, 2013, S. 855, Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 280.

100 Vgl. Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 285 ff.

101 Vgl. Jarass, BImSchG, 2013, S. 850 ff.

102 Zum betrieblichen Umweltschutz, vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 372 ff., Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 128 ff., Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 286 ff., Peters, Umweltrecht, 2010, S. 77 ff.

Aus dem Umweltrecht im engeren Sinne lassen sich verschiedene Schwerpunkte ausmachen, die im Immissionsschutzrecht von Bedeutung sind:

Der Betriebsbeauftragte für Immissionsschutz (§§ 53 ff. 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 ist und bleibt Betriebsangehöriger und soll sozusagen intern auf mehr Umweltschutz hinwirken.<sup>103</sup> Nach § 58 a BImSchG muss für bestimmte Anlagen ein sog. Störfallbeauftragter bestellt werden<sup>104</sup>, sofern dies im Hinblick auf die Art und Größe der Anlage wegen der bei einer Störung im bestimmungsgemäßen Betrieb auftretenden Gefahren für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft erforderlich ist. Das Störfallrecht ist auf europäischer Ebene nach mehreren großen Industrieunfällen eingeführt worden und zeichnet sich eher durch organisationsrechtliche Vorgaben aus.

Problematisch ist bei diesen Beauftragten die fehlende Anbindung an eine betriebliche Hierarchie. Neuere Instrumente des betrieblichen Umweltschutzes setzen hier deutlicher an der Leitungsebene an und berücksichtigen betriebliche Organisationsstrukturen. Insbesondere Umweltmanagementsysteme knüpfen an die betriebliche Organisation an und berücksichtigen so auch sozio-technische Gegebenheiten in verschiedenen Branchen. Der Organisationsaspekt ist in Deutschland wenig ausgeprägt, da eher hierarchische Aufbauorganisationen vorherrschen, die erhebliche Risiken mit sich bringen. Die höchstrichterliche Rechtsprechung greift allerdings zunehmend Organisationsaspekte in ihren Entscheidungen auf.<sup>105</sup> So besteht eher ein Dualismus im betrieblichen Umweltschutz, der sich einerseits durch eine konditionale Aufstellung von Betriebsbeauftragten auszeichnet und andererseits aus dem eher angloamerikanischen Rechtsraum Umweltmanagementsysteme einführt, die die betriebliche Organisation in den Vordergrund stellen.

---

103 Vgl. dazu den Aufgabenkatalog in § 54 BImSchG, dazu: Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 128.

104 Vgl. dazu die 12. BImSchVO (Störfallverordnung) und die 5. BImSchVO (VO über Immissionsschutz- und Störfallbeauftragte).

105 Vgl. z. B. die Haftung für Organisationsverschulden oder die Organisationspflichten nach § 91 II AktG.

Die Mitteilungspflichten zur Betriebsorganisation nach § 52 b 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 b II 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 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 entlasten.<sup>106</sup> 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 stattgefunden, aber die erhofften Vereinfachungseffekte sind insbesondere im immissionsschutzrechtlichen Verfahren wohl ausgeblieben.

Ein weiterer Implementationsansatz wird seit 2002 durch die EMAS-Privilegierungs-Verordnung<sup>107</sup> 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.

---

106 Vgl. Peters, Umweltrecht, 2010, S. 78 ff., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 681 ff.

107 EMAS-Privilegierungs-Verordnung v. 24.06.2002, BGBl. I, S. 2247.

## 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 Umweltverwaltung.<sup>108</sup> Aus umweltrechtlicher Sicht gibt es aber im Immissionsschutzrecht zwei Positionen: Einerseits die Sicht des Anlagenbetreibers, andererseits die Klagen von Betroffenen.

Das Umweltrechtsbehelfsgesetz in seiner neuesten Fassung<sup>109</sup> hat durch europäische und nicht zuletzt völkerrechtliche Vorgaben aus der Aarhus Konvention die Klagemöglichkeiten von Umweltverbänden (anerkannte Vereinigungen) gegen Entscheidungen, denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen ist oder gegen bestimmte immissionsschutzrechtliche und wasserrechtlichen Genehmigungen, erweitert. Diese Rechtsverletzung kann ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend gemacht werden.

Nur in wenigen Fällen werden Betroffene direkt 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 anfechten.<sup>110</sup> 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.

---

108 Die Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes hatte bundesweit die Verbandsklagebefugnis in das Naturschutzrecht eingeführt. Nicht zuletzt unter europäischem Einfluss wird sich in Zukunft der Rechtsschutz im Umweltrecht erweitern, vgl. Kap. 8.4 und Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, 284 ff.

109 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) v. 08.04.2013, BGBl. I, S. 753.

110 Vgl. BVerwGE 119, 329 (Nanopartikel), Koch, Immissionsschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 285, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 258 ff.

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 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 Verwaltungshandelns.<sup>111</sup>

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 überprüfen.<sup>112</sup>

### **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 Kirchenglocken, Freizeiteinrichtungen, Tankstellen, Schulhöfe, Containerplätze oder kleinere Windkraftanlagen.

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

---

111 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.

112 Vgl. dazu BVerwGE 114, 342 (Verwaltungsvorschriften).

Sportanlagenlärmschutzverordnung die immissionsschutzrechtlichen Fragen der von einer Sportstätte ausgehenden Umweltbeeinträchtigungen<sup>113</sup> oder die Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung<sup>114</sup> die Frage der Geräuschimmissionen bei im Freien verwendeten Geräten.

Trotz der Genehmigungsfreiheit müssen die Betreiber dieser Anlagen bestimmte Grundpflichten erfüllen (§§ 22, 23 BImSchG), die 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 Kleinfeuerungsanlagen.

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 in den Landesbauordnungen 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 werden.<sup>115</sup>

Bei der Frage der Gesetzgebungskompetenzen ist zwischen verhaltensbezogenen Regelungskompetenzen für das Landesrecht und der anlagenbezogenen Kompetenz für den Bund (BImSchG) zu unterscheiden. Kinderlärm gilt seit 2011 im Regelfall nicht mehr als schädliche Umwelteinwirkung.<sup>116</sup>

---

113 18. BImSchVO – Sportanlagenlärmschutzverordnung v. 18.07.1991, BGBl. I 1588.

114 32. ImSchVO – Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung v. 29.08.2002, BGBl. I 3478.

115 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 333, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 742 f.

116 Vgl. § 22 Ia BImSchG. Zu bayerischen Biergärten: BVerwGE 108, 260 (Biergarten).

## 11.8 Verkehrsbezogener Immissionsschutz

Eigentlich ist der verkehrsbezogene Immissionsschutz im Immissionsschutzrecht nicht zu erwarten, aber die §§ 38 ff. BImSchG erfassen hier zum Teil die Bekämpfung von Luftverunreinigungen durch den Betrieb von Fahrzeugen. Das Rechtsgebiet verkehrsbezogener Immissionsschutz ist ansonsten sehr verstreut und erstreckt sich über Einzelgesetze wie das Benzinbleigesetz<sup>117</sup> bis hin zum allgemeinen Straßenverkehrsrecht. Angesichts der Zunahme verkehrsbedingter Emissionen (insbesondere NO<sub>x</sub>, krebserregende Stoffe und Feinstaub) handelt es sich um eine dringend regelungsbedürftige Materie.<sup>118</sup> 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)<sup>119</sup> regelt inzwischen die Immissionsgrenzwerte für neue oder geänderte Straßen und Schienenwege. Die 16. BImSchVO wird durch die 24. BImSchVO<sup>120</sup>, die sog. Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmen-VO, weiter konkretisiert und stützt sich auf § 43 BImSchG.

Inzwischen ist im verkehrsbezogenen Immissionsschutz der Fokus auf die Feinstaubbelastung gelegt, da hier europaweit – insbesondere in den Stadtzentren – erhebliche Gesundheitsbelastungen zu verzeichnen sind.<sup>121</sup>

Eklatant sind auch fehlende Regelungen im Bereich des Luftverkehrs.<sup>122</sup> Allerdings hat sich durch die Hatton-Entscheidung des Europäischen Men-

---

117 Benzinbleigesetz v. 05.08.1971, BGBl. I S. 1234, vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 92 f.

118 Zur Kritik am verkehrsbezogenen Immissionsschutzrecht, vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 569 m.w.N.

119 16. BImSchVO, Verkehrslärmschutz-VO vom 12.06.1990, BGBl. I, S. 1036.

120 24. BImSchVO, Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmen-VO vom 04.02.1997, BGBl. I, S. 172 ff.

121 Vgl. Rebler/Scheidler, Umweltzonen als Mittel zur Feinstaubbekämpfung in Innenstädten, in: UPR 2009, S. 436 ff.

122 Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 568 f., Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 458.

schenrechtsgerichtshof in Straßburg (EMRG) ein neuer Regelungspfad geöffnet, der zukünftig für die Bundesrepublik bedeutungsvoll werden könnte.<sup>123</sup>

Der Verkehrsimmissionsschutz greift das Thema Verkehrsbeschränkungen und Verkehrsverbote zum Schutz vor austauscharmen Wetterlagen oder Smogwetterlagen auf. Nach der Rechtsgrundlage des § 40 BImSchG sind Verkehrsbeschränkungen und sogar Fahrverbote für den Kraftfahrzeugverkehr möglich.<sup>124</sup> So können die Landesregierungen nach § 40 I BImSchG durch Rechtsverordnung Gebiete festlegen, in denen Verbote oder Beschränkungen eingeführt werden. In Verbindung mit § 49 BImSchG gibt es hier schon entsprechende Smog-Verordnungen in den Ländern. Diese Sommer-smogregelungen sind in die Diskussion über ihre Geeignetheit zur Bekämpfung dieses Phänomens geraten. Inzwischen sieht aber die Rechtsprechung hier durchaus Ansprüche Betroffener auf ein Einschreiten der Verwaltungsbehörden.<sup>125</sup>

### 11.9 Gebietsbezogener Immissionsschutz

Der gebietsbezogene Immissionsschutz (im Kern: §§ 44–47 f 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 können. Hierfür steht auch im 7. 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 Optimierungsgrundsatz in § 50 BImSchG<sup>126</sup> 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 Ab-

---

123 Vgl. dazu: Peters, Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, 2003, S. 207.

124 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 92.

125 Vgl. BVerwGE 129, 296 (LKW-Verkehr), Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 204.

126 Vgl. BVerwGE 71, 163, 165; Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 97.

wägungsvorgänge 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 geteilt.<sup>127</sup>

Der gebietsbezogene Immissionsschutz ist vor allem durch die Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG bekannt geworden.<sup>128</sup> Danach müssen Luftreinhaltepläne aufgestellt werden, falls Immissionsgrenzwerte nach der 39. BImSchVO über Luftqualitätsstandards überschritten werden. Die zunehmende Feinstaubbelastung der Innenstädte hat über die Luftreinhalteplanung des BImSchG neue Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit erhalten. Die rechtliche Qualität der Luftreinhaltepläne ist zwar umstritten, es deutet sich aber eine Klagemöglichkeit für Drittbetroffene an, so dass in Zukunft die Luftreinhaltung in den Innenstädten mehr Aufmerksamkeit erhalten wird.<sup>129</sup>

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),
- Immissionsschützender Planungsgrundsatz, § 50 BImSchG.

Da die Verwaltungszuständigkeit für den Immissionsschutz nach Art. 83 GG auch bei den Ländern liegt, gestaltet sich die Umsetzung des gebietsbezogenen Immissionsschutzes zunächst noch lückenhaft.

---

127 Vgl. Wolf, Umweltrecht, 2002, S. 466.

128 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 195 ff.

129 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 199.

## 12 Wasserrecht

### 12.1 Einführung in das Wasserrecht

Das deutsche Wasserrecht hat eine bemerkenswerte Entwicklungsgeschichte, denn bereits im 19. Jahrhundert entstanden die ersten Vorschriften zur Regelung des Wassergebrauchs, davor gab es bereits einen gewohnheitsrechtlichen Hintergrund, der die Bedeutung der Wassernutzung widerspiegelte. Wassernutzungskonflikte sind jedoch schon viel älter und spielen auch heute noch in Regionen mit Wassermangel eine entscheidende politische Rolle.<sup>1</sup> In Deutschland ist zwischen dem Wasserwegerecht und dem Gewässerschutzrecht 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 Verkehrsrecht gezählt wird. Häufig jedoch vermischen sich diese Funktionen und Rechtsbereiche bei demselben Fluss: Die Ems zum Beispiel bietet ein Spektrum vom Emsauschutzprogramm 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-Zusammenarbeit.<sup>2</sup>

- 
- 1 Vgl. Loperena, *The Human Right to Water*, in: Führ/Wahl/v. Wilmowsky (Hrsg.), *Umweltrecht und Umweltwissenschaft*, 2007, S. 433 ff., Schendel, *Wasserrecht – Rückblick und Ausblick*, in: Dolde (Hrsg.), *Umweltrecht im Wandel*, 2001, S. 643 ff.
  - 2 Länderarbeitsgemeinschaft Wasser (LAWA), *Gewässergüteatlas der Bundesrepublik Deutschland. Biologische Gewässergütekarte 2000, 2002*, LAWA (Hrsg.), *Gewässergüteatlas der Bundesrepublik Deutschland. Gewässerstruktur in der Bundesrepublik Deutschland 2001, 2002*.



Abb. 40  
Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Aurich

Die Belastung der Gewässer ist dabei differenziert zu betrachten: Das Grundwasser ist essentiell für die Trinkwassergewinnung in der Bundesrepublik, allerdings wird hier durch Intensivlandwirtschaft und die Versauerung der Böden eine deutlich Gefährdung herbeigeführt.<sup>3</sup> Die Oberflächengewässer sind natürlich in vielfältiger Weise bedroht; neben einigen Erfolgen in der Gewässerreinigung gibt es aber auch neuartige Gefährdungen durch die intensive 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.<sup>4</sup>

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 Transporttechnologien<sup>5</sup>, intensiverer Nutzung (z. B. Off-Shore-Windkraftanlagen) und konzentriertem Schadstoffeintrag durch Fließgewässer kennzeichnen lassen. Angesichts dieser Fragen ist die rechtliche Durchdringung noch unkoordiniert<sup>6</sup>; der marine Umweltschutz ist in Um-

---

3 In der Antwort auf eine Kleine Anfrage weist das Umweltbundesamt in einem Schadstoffreport 2015 für das Grundwasser in verschiedenen Orten in Nds. bundesweit Höchstwerte z. B. für Nitrat aus, die wahrscheinlich auf landwirtschaftliche Nutzungen zurückgehen, vgl.: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/043/1804393.pdf>.

4 Vgl. zum Hochwasserschutz Abschnitt 6 d. WHG (§§ 72 ff. WHG), Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2007 über die Bewertung und das Management von Hochwasserrisiken, ABIEU 2007, S. 27.

5 Vgl. Stemmler, Schiffssicherheit zwischen Freiheit der Meere, Wettbewerb und Regulierung, 2001.

6 Vgl. Basedow, Perspektiven des Seerechts, in: JZ 1999, S. 9 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 415 ff., Koch/Caspar, Das nationale Umweltrecht und die landseitige Meeresverschmutzung, in: ZUR 1996, S. 113 ff.

bruch 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) des Bundes<sup>7</sup> stellt im Gegensatz zum Immissionsschutzrecht mit seinem Anlagenbezug direkt das Medium Wasser in den Mittelpunkt. In Deutschland wird das sog. Wasserschutzrecht im Wesentlichen durch öffentliches Recht und Verwaltungsbehörden geregelt. 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. 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 aufgebaut war.<sup>8</sup>

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 n. Fass. 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

---

7 Vgl. Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz (WHG), 2014, Sieder/Zeitler/Dahme, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, LBSIlg. 2014, Stürer/Buchsteiner, Wasserhaushaltsgesetz 2010, in: DÖV 2010, S. 261 ff.

8 Vgl. Kotulla, Das novellierte Wasserhaushaltsgesetz, in: NVwZ 2010, S. 79 ff., Sanden, Umweltrecht, 1999, S. 144.

Kernbereich des Wasserrechts, alle Regelungen, deren Gegenstand stoffliche oder von Anlagen ausgehende Einwirkungen auf den Wasserhaushalt betreffen, insbesondere das Einleiten und Einbringen von Stoffen.<sup>9</sup> 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 hat 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 erstreckt.<sup>10</sup>

<b>Kompetenzverteilung für den Wasserhaushalt</b>
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. 41 Kompetenzverteilung für den Wasserhaushalt

Im Gefolge der Föderalismusreform 2006 und dem Scheitern des Umweltgesetzbuchs im Jahre 2009 löste das 2009 novellierte Wasserhaushaltsgesetz (WHG) des Bundes die bisherigen Regelungen mit Wirkung vom 01.03.2010 ab. Der Bund nimmt nach der neuen konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz das Recht in Anspruch, im Wasserrecht Vollregelungen zu erlassen. Trotzdem verbleiben den Ländern erhebliche Ausgestaltungsspielräume im Gewässerschutzrecht, und das Zusammenspiel von Bund und Ländern bildet nach wie vor das Gewässerschutzregime in Deutschland.<sup>11</sup>

---

9 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.

10 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“.

11 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 353 f., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 182 m.w.N.

Völkervertragsrecht und europäisches Gewässerschutzrecht nehmen inzwischen 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 1982<sup>12</sup> hingewiesen, das inzwischen zur bedeutendsten internationalen Kodifikation auf dem Gebiet des Seerechts und des Meeresschutzes geworden ist. Der Art. 207 SRÜ enthält ausdrücklich die Verpflichtung zur Verhinderung einer landseitigen Verschmutzung der Meeresumwelt. Obwohl die Erde eine Wasserwelt ist, kann der internationale Meeresschutz und insbesondere der Kampf gegen die Verschmutzung der Hohen See z. B. durch Kunststoffe noch nicht überzeugen.

Das europäische Gewässerschutzrecht bietet zurzeit den einflussreichsten Gestaltungsbeitrag für die Strukturen des Wasserschutzrechts. Hier steht die sog. Wasserrahmenrichtlinie<sup>13</sup> im Vordergrund der Diskussion, die von vielfältigen Einzelproblemen bei der Umsetzung dieser Richtlinie beherrscht wird.<sup>14</sup> Die herkömmliche konditionale Struktur des deutschen Wasserschutzrechts wird hier durch eher finale Ansätze des europäischen Rechts ergänzt.

Das Wasserhaushaltsgesetz – WHG – stammt ursprünglich aus dem Jahre 1957 und ist inzwischen mehrfach novelliert worden. Die letzte große Novelle stammt aus dem Jahre 2009.<sup>15</sup> Das neue WHG regelt nun das Wasserschutzrecht des Bundes auf der Grundlage der erweiterten Kompetenzen etwas strukturierter und fasst die Begrifflichkeiten des Wasserrechts deutlicher zusammen. Die Vorarbeiten zum Umweltgesetzbuch des Jahres 2009 sind ersichtlich in die Novellierung mit eingeflossen. Europäische Vorgaben zum Wasserschutzrecht wurden eingearbeitet. Das WHG 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 bedeutsame

---

12 Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen v. 10.12.1982, vgl. dazu das Ausführungsgesetz: Seerechtsübereinkommen v. 06.06.1995, BGBl. I, S. 778 ff.

13 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.

14 Vgl. 9.9.

15 Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz – WHG) v. 31.07.2009, BGBl. I S. 2585 ff.

Rolle, andererseits fielen die Abwasserprobleme vor Ort, d. h. im kommunalen Bereich an. Bis heute ist das Abwasserrecht also eher durch kommunales Satzungsrecht bestimmt. Eine bedeutsame Ausnahme gibt es jedoch: Die Abwasserabgabe<sup>16</sup>, die die Verschmutzung des Abwassers je nach Verschmutzungsgrad mit Abgaben belegt, ist mittlerweile die bedeutendste bundesrechtliche Umweltabgabe.

Fraglich bleibt 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 Bundesländer können in Zukunft entweder eine bundesgesetzliche Regelung ohne Abweichung akzeptieren oder eine eigene, abweichende Entscheidung treffen.<sup>17</sup>

Übergreifend betrachtet bietet das Wasserrecht zurzeit verschiedene Instrumentengruppen zur Erreichung seiner Ziele.

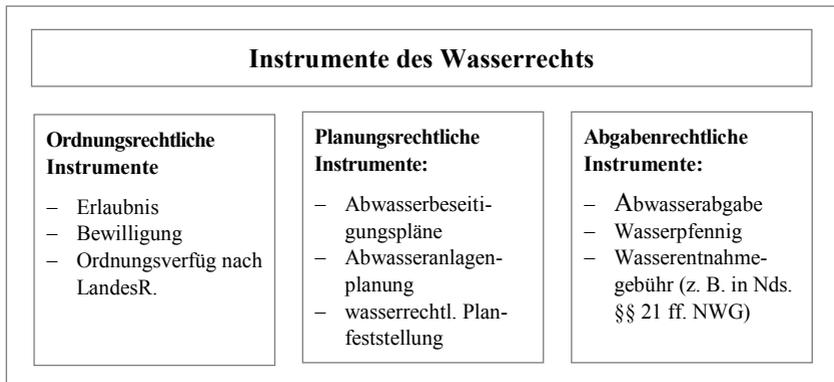


Abb. 42 Instrumente des Wasserrechts

Die jeweiligen Landeswassergesetze spiegeln die spezifische Situation des Landes wider (z. B. in Niedersachsen die Küstengebiete). In Niedersachsen füllt und ergänzt das niedersächsische Wassergesetz (NWG)<sup>18</sup> das Wasserhaushaltsgesetz des Bundes. Da das Gesetz fast alle Regelungen des Bundes-

16 Abwasserabgabengesetz – AbwAG – v. 18.11.1994, BGBl. I, S. 3371 ff.

17 Vgl. Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 426 f.

18 Niedersächsisches Wassergesetz (NWG) v. 19.02.2010, Nds. GVBl. S. 64.

gesetzes wiederholt und zusätzlich noch landesrechtliche Besonderheiten auf-führt, ergibt sich ein erheblicher Umfang, der jedoch durch die Verdoppelung nur zum Teil Neues enthält.

### 12.3 Europäisches Wasserrecht

Maßnahmen zum Gewässerschutz gehörten traditionell zum zentralen Handlungsfeld der europäischen Gemeinschaft. 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. Über den nationalen Rahmen hinaus hat sich die europäische Union im Meeresumweltschutz international engagiert, um hier ihre Stärke als Völkerrechtssubjekt zur Geltung zu bringen, ein Aktionsfeld, das den nationalen Gesetzgebern verwehrt ist.<sup>19</sup> Die Bedeutung der Weltmeere für den Klimaschutz ist dabei noch nicht ergründet.

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 1976<sup>20</sup> oder die Grundwasserrichtlinie aus dem Jahre 1979.<sup>21</sup> Hier zeigten sich bereits für die Bundesrepublik erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten, die in der Vergangenheit zur Verhängung von Bußgeldern gegen die Bundesrepublik Deutschland führten.<sup>22</sup> § 23 WHG bildet hier

---

19 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*, 2012, S. 64 ff.

20 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.

21 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.

22 Vgl. z.B. EuGH, Urt. v. 11.11.1999 – Rs. C-184/97 –, in: *EuZW* 2000, S. 52 ff. (Verstoß gegen die Gewässerverschmutzungsrichtlinie).

das Vehikel zur Umsetzung europäischen Rechts in Form von Rechtsverordnungen. Die Umsetzung europäischen Wasserrechts kann hier durch diese Verordnungsermächtigung erfolgen.

Während diese europäischen Richtlinien noch bestimmte, punktuelle Qualitätsziele beinhalteten, kommen nun aus dem Bereich der Union Richtlinien, die durchweg weiter greifen. Hier ist insbesondere die europäische Wasserrahmenrichtlinie<sup>23</sup> (WRRl) aus dem Jahre 2000 zu nennen.<sup>24</sup> Die Wasserrahmenrichtlinie löste zahlreiche unterschiedliche Vorschriften der Gemeinschaft ab. Diese Richtlinie wird im Gegensatz zu den mehr punktuellen Ansätzen der Vergangenheit den rechtlichen Rahmen für eine umfassende Ordnung des Gewässerschutzes aufstellen. Sie steht für eine ganzheitliche europäische Wasserpolitik für Flüsse, Seen und Küstengewässer. Dadurch sind natürlich Umsetzungsprobleme im komplexen Umweltrechtssystem der Bundesrepublik vorprogrammiert.

Die notwendig werdenden Änderungen der Landeswassergesetze nehmen regelmäßig Jahre in Anspruch, ganz abgesehen von der Frage, ob der Europäische Gerichtshof in Luxemburg (EuGH) die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie in dieser Form überhaupt akzeptiert. 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. Die Oberflächengewässer sollen einen „guten ökologischen Zustand“ erreichen, d. h. die Wasserbehörden müssen aktiv den Zustand verbessern. 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, wobei eine Verlängerung dieser Frist möglich ist.

---

23 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.

24 Zu den sonstigen europäischen wasserbezogenen Rechtsquellen, vgl. Schwartmann/Pabst, Umweltrecht, 2011, S. 114.

Die komplexe Integration sowohl in Bundes- als auch abweichendes Landesrecht lässt hier erhebliche Probleme erwarten. Eine einheitliche europäische Wasserpolitik liegt so noch in weiter Ferne.<sup>25</sup> Allerdings hat der Schutz und die Bewirtschaftung der Gewässer typischerweise einen grenzüberschreitenden Charakter, so dass ein nachhaltiger Gewässerschutz nur durch das Recht Union gewährleistet werden kann.

Im Hinblick auf die Umsetzung von Unionsrecht nach der Föderalismusreform des Jahres 2006 bestehen nun Chancen auf eine verbesserte Umsetzung, denn die Neuregelung im Grundgesetz hat den Vorteil, dass nicht mehr alle Bundesländer zeitaufwändig ihre Landeswassergesetze ändern müssen. Nach der Neuregelung können die Länder 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, die auch noch dem Bundesrecht vorgehen. 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 in die Union eingegliedert, die auf Jahre hinaus die europäischen Wasserqualitätsvorgaben nicht erreichen können. Der Vollzug europäischen Gewässerschutzrechts im Gefolge der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie wird hier für europäisches Umweltrecht zu einem Problem.

---

25 Vgl. Epiney, *Umweltrecht der Europäischen Union*, 2013, S. 392 ff., Jans/Vedder, *European Environmental Law*, 2012, S. 391 ff., Meßerschmidt, *Europäisches Umweltrecht*, 2011, S. 693 ff.

## 12.4 Wasserhaushaltsgesetz

### 12.4.1 Anwendungsbereich des WHG

§ 1 WHG enthält eine deklaratorische Zweckbestimmung für das Gesetz und richtet es damit an dem umweltrechtlichen Nachhaltigkeitsgrundsatz aus. Die nachhaltige Gewässerbewirtschaftung ist danach das Ziel für die staatliche Gewässerbewirtschaftung.<sup>26</sup> Der sachliche Geltungsbereich des Wasserhaushaltsgesetzes erstreckt sich nach § 2 WHG auf oberirdische Gewässer, Küstengewässer und das Grundwasser. Partiiell gilt das Gesetz jetzt auch für Meerestgewässer (§ 2 Ia WHG). Das Wasserrecht will damit eine geordnete Bewirtschaftung des Umweltmediums Wasser ermöglichen.

Oberirdische Gewässer<sup>27</sup> 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 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“.

Neuerdings steht besonders die Küstenzone im Mittelpunkt des Interesses, da sich hier potenziell neue Nutzungen eröffnen. In verschiedenen Fachgesetzen wird nun der Küstenbereich ansatzweise reglementiert<sup>28</sup> und damit einer Nutzung zugänglich gemacht. Zum Staatsgebiet der Bundesrepublik zählt auf jeden Fall die 12 Meilen-Zone, darüber hinaus ergeben sich die Souveränitätsabstufungen aus dem völkerrechtlichen Seerechtsübereinkommen<sup>29</sup> (SRÜ), das für die Bundesrepublik 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.

---

26 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 356.

27 Zum Begriff des oberirdischen Gewässers, vgl. BVerwG v. 16.07.2003, in: UPR 2004, S. 33.

28 Vgl. §§ 56 ff. BNatSchG.

29 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.

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 im deutschen Rechtssystem einer eigenen Nutzungsordnung, die dem Eigentümer regelmäßig das Verfügungsrecht über ein Gewässer entzieht. Das Grundeigentum berechtigt daher nicht zu einer bestimmten Gewässernutzung; Gewässer unterliegen wegen ihrer überragenden Bedeutung einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsordnung.

Rechtlich betrachtet gehören Gewässer zu den öffentlichen Sachen.<sup>30</sup> Das Recht der öffentlichen Sachen gehört zum Verwaltungsrecht und befasst sich mit der Nutzungsordnung für sog. öffentliche Sachen. Das öffentliche Sachenrecht ist nicht kodifiziert und nimmt nur zum Teil an den Regelungen des Bürgerlichen Rechts teil.<sup>31</sup> Wasserstraßen sind danach z. B. öffentliche Sachen im Gemeingebrauch.

Ausdruck erlangt diese Nutzungsordnung durch den § 4 III WHG und die Rechtsprechung.<sup>32</sup> Der Bewirtschaftungsgrundsatz im Wasserrecht verkörpert das umweltrechtliche Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzip.

Nach § 6 WHG sollen Gewässer als Bestandteil des Naturhaushalts und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen gesichert werden; sie sind so zu bewirtschaften, dass sie dem Wohl der Allgemeinheit und im Einklang mit ihm auch dem Nutzen Einzelner dienen, vermeidbare Beeinträchtigungen der ökologischen Funktionen und der direkt von ihnen abhängenden Landökosysteme und Feuchtgebiete sollen unterbleiben und so eine nachhaltige Entwicklung gesichert werden.

Das Bewirtschaftungsgebot nach § 6 WHG richtet sich in erster Linie an die öffentlichen Verwaltungen. Im Rahmen der Gestattung einer Gewässerbenutzung kommt dem Bewirtschaftungsgebot als Ausdruck des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips Bedeutung als Maßstab für die Ermessensausübung

---

30 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 358, Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 187.

31 Vgl. Meyerholt, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, S. 227 ff.

32 In dem sog. Nassauskiesungsbeschluss des BVerfG (BVerfGE 58, 300) aus dem Jahre 1981 setzt sich das BVerfG mit dem Verhältnis von Eigentum (Art. 14 GG) und Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums auseinander.

der zuständigen Behörde zu. Im Gegensatz zu den Umweltmedien Boden und Luft wird das Medium Wasser strikt staatlich mit Mitteln des Verwaltungsrechts reglementiert. In der Folge hat die Verwaltung, gemessen an den Zielen des WHG, die Nutzungsinteressen am Wasser zu steuern.

Das Sorgfaltsgebot in § 5 WHG<sup>33</sup> nimmt jedermann in die Pflicht; Gewässerunreinigungen oder nachteilige Veränderungen sind zu verhindern und mit dem Medium Wasser ist sparsam umzugehen. Damit handelt es sich um eine Ausprägung des allgemeinen Vorsorge- und Nachhaltigkeitsgrundsatzes im Umweltrecht<sup>34</sup>, die allerdings schwerlich durchzusetzen ist.

Die Sozialbindung des Eigentums nach Art. 14 GG kommt in der Benutzungsordnung des § 4 WHG zum Ausdruck. 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 – in Ausnahme zu Erlaubnis und Bewilligung nach § 8 WHG – zu bestimmten, allgemein üblichen Gewässerbenutzungen wie Schwimmen, Schlittschuhlaufen und Tränken von Vieh. Darüber hinaus sind noch bestimmte weitere Nutzungen privilegiert (§ 26 WHG, Anliegergebrauch).

Das zentrale verwaltungsrechtliche Instrument ist aber das repressive Verbot<sup>35</sup> mit Befreiungsvorbehalt.

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. Nassauskiesungsbeschluss.<sup>36</sup> In dieser Entscheidung bestätigt das BVerfG das WHG als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des verfas-

---

33 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2015, S. 332.

34 Vgl. Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 328 f.

35 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 413, Storm, Umweltrecht, 2015, S. 333.

36 BVerfGE 58, 300 (Nassauskiesungsbeschluss).

sungsrechtlich abgesicherten Eigentums. In einer weiteren viel beachteten Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht<sup>37</sup> 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, von wenigen Ausnahmen abgesehen, die das Medium Wasser berühren, genehmigungsbedürftig. § 8 I WHG macht die Benutzung der Gewässer von einer behördlichen Erlaubnis (§ 10 I WHG) oder einer Bewilligung (§ 10 I 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. Nur wenige Nutzungen, wie Gemein- oder Anliegergebrauch oder Gewässernutzungen zur Gefahrenabwehr nach § 8 II, III WHG sind zulassungsfrei. Weitere Benutzungen müssen genehmigt werden.

Auf die Erteilung einer Erlaubnis, bzw. Bewilligung besteht in verwaltungsrechtlicher Sicht kein Rechtsanspruch, sondern lediglich ein Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung. Es handelt sich also um klassische begünstigende Verwaltungsakte in der Form einer Sachkonzession.<sup>38</sup> Eine Genehmigung wird erteilt, wenn sie sowohl mit dem 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 und das Beachten der wasserrechtlichen Vorgaben.

---

37 BVerfG, Beschl. v. 07.11.1995, in: NuR 1996, S. 240 (Wasserpfennig).

38 Zum Verfahren, vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 416 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 126 f.

Die wasserrechtliche Erlaubnis nach § 8 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 § 8 WHG eine stärkere Rechtsposition.

Eine Sonderrolle spielt die sog. gehobene Erlaubnis<sup>39</sup> nach § 15 WHG, die eine Mittlerrolle zwischen Erlaubnis und Bewilligung spielt und den Erlaubnisinhaber besser schützt.

Das Ordnungsrecht bietet zu Erlaubnis und Bewilligung natürlich verschiedene Möglichkeiten, den Verwaltungsakt mit Nebenbestimmungen auszustatten. § 13 WHG sieht ausdrücklich Inhalts- und Nebenbestimmungen zu Erlaubnis und Bewilligung vor, die sicherstellen sollen, dass die Ziele des Wasserrechts erreicht werden. Hier kommt wiederum das allgemeine Verwaltungsrecht nach § 36 II VwVfG zur Anwendung, der inhaltliche Rahmen für Nebenbestimmungen ergibt sich dann aus § 13 WHG.

Widerruf und Rücknahme richten sich nach den allgemeinen Vorschriften im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Die Rücknahme eines rechtswidrig erteilten Verwaltungsakts (Erlaubnis oder Bewilligung) erfolgt unter den Bedingungen des § 48 VwVfG, der Widerruf einer rechtmäßig bestehenden Erlaubnis oder Bewilligung dagegen ist komplizierter geregelt und erfolgt unter den Voraussetzungen des § 49 VwVfG i.V.m. § 18 WHG. Über § 49 VwVfG hinaus regelt § 12 WHG hier die Frage der Entschädigung. So kann zum Beispiel bei einer Bewilligung der Widerruf entschädigungslos erfolgen (§ 18 II WHG).

### *12.5.2 Planungsrechtliche Instrumente*

Eine weitere Instrumentengruppe im Wasserrecht wird von den planungsrechtlichen Ansätzen vertreten. Damit kann eine vielgestaltige Gruppe von Planungsinstrumenten umschrieben werden, die ganz unterschiedliche Ziele verfolgen. Schwerpunktmäßig ist die wasserwirtschaftliche Planung Gegen-

---

39 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 418, Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 126.

stand des 7. Teils des WHG<sup>40</sup> (§§ 82 ff.). Die wesentlichen planungsrechtlichen Elemente<sup>41</sup> des WHG sind aber folgende:

- Wasserrechtliche Planfeststellung, § 68 WHG: Die wasserrechtliche Planfeststellung bei Ausbau eines Gewässers ist die bedeutsamste Planungsform des Wasserrechts.
- Hochwasserschutz, §§ 72 WHG: Der Hochwasserschutz und die Erarbeitung von Risikomanagementplänen (§ 75 WHG) haben eine hohe Relevanz, denn die Hochwasserproblematik hat inzwischen eine hervorgehobene Bedeutung erlangt.
- Bewirtschaftungspläne, § 83 WHG: Bewirtschaftungspläne sind für jede Flussgebietseinheit zu erstellen und bilden die Informationsgrundlage für die Gewässerbewirtschaftung.
- Maßnahmenplan, § 82 WHG: Die Maßnahmenprogramme des Wasserrechts nach § 82 WHG setzen die Bewirtschaftungsplanung nach § 83 WHG um.

Da Plan oder Planung keine Rechtsbegriffe sind, verbergen sich hinter den vielfältigen Planungsformen des Wasserrechts regelmäßig die klassischen Handlungsformen des allgemeinen Planungs- und 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.

Der Gewässerausbau fällt nicht unter den Begriff der Benutzung (§ 9 III WHG) und ist deshalb in § 68 WHG separat geregelt.<sup>42</sup> Die Gewässerunterhaltung dagegen wird in den §§ 39 ff. WHG geregelt.<sup>43</sup> Die wasserrechtliche Planfeststellung im Ausbau ist praktisch hoch bedeutsam, da zum Beispiel jede

---

40 Zum wasserwirtschaftlichen Planungsrecht, vgl.: Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 430 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 123 f., Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 350 ff.

41 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 298, Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 350 ff.

42 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.

43 Vgl. Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 346 f.

Gewässerausbaumaßnahme (Nassauskiesung) in diesem aufwändigen Verfahren geplant werden muss. Speziell der Ausbau stellt natürlich einen Eingriff in Gewässer dar, der nicht gegen die Bewirtschaftungsziele des WHG verstoßen darf. Nach § 68 WHG stellt die Planfeststellung<sup>44</sup> die rechtliche Handlungsform zur Umsetzung eines Gewässerausbaus 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 nach § 68 WHG 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 wurden.<sup>45</sup>

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 Bundesverwaltungsgerichts.<sup>46</sup> 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 Gemeinnützigkeit, bzw. der Privatnützigkeit des Vorhabens,<sup>47</sup> die auch der Planrechtfertigung zuzuordnen ist.

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

---

44 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.

45 Vgl. dazu Kap. 8.2.2.4.

46 Vgl. dazu Kap. 8.2.2.4.

47 Vgl. Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, 2003, S. 146 f.

und damit auch des Wasserrechts tangiert.<sup>48</sup> Gewässerausbauten sind auch weitgehend einer UVP-Pflicht unterworfen.<sup>49</sup>

Die bestehende Plan-UVP erweitert inzwischen das Recht der Planfeststellungen erheblich. Die Umsetzung europäischen Umweltrechts und die Verstärkung des Rechtsschutzes werden zukünftig auf die wasserwirtschaftliche Planung einwirken. Die Verknüpfung wasserwirtschaftlicher Planung und anderer Planungsinstrumente aus dem Bau- und Raumordnungsrecht wird ebenfalls Berücksichtigung finden.<sup>50</sup>

### 12.5.3 *Abgabenrechtliche Instrumente*

#### 12.5.3.1 Abwasserabgabe

Die dritte Säule des wasserrechtlichen Instrumentariums stellt das Abgaberecht dar. Deutlicher als in anderen Bereichen des besonderen Umweltrechts wird hier die Abgabe als Steuerungsinstrument zur Anwendung gebracht. Die Erhebung einer nach Schadstofffracht gestaffelten Abgabe soll einen Anreiz bilden, Gewässerverschmutzungen weiter zu reduzieren. Die Abwasserabgabe<sup>51</sup> stellt sogar die älteste bundesrechtliche reine Öko-Abgabe dar, da sie bereits 1976 als Abwasserabgabengesetz (AbwAG) verabschiedet wurde. Der Einsatz ökonomischer Instrumente hat daher in diesem Teil des deutschen Umweltrechts eine gewisse Tradition, die durchaus zukunftsfähig ist, da inzwischen in der europäischen Wasserrahmenrichtlinie nach Art. 9 WRRL ebenfalls eine Kostenberücksichtigung für wasserbezogene Dienstleistungen eingefordert wird. Das indirekt wirkende Abgabement in im Umweltrecht führte natürlich zu finanzverfassungsrechtlichen Auseinandersetzungen. Die Abwasserabgabe ist in der Vergangenheit von den Verwaltungsgerichten<sup>52</sup> rechtssystematisch eher als Sonderabgabe eingestuft worden, ob dies heute noch im Hinblick auf die Wasserpfennig-Entscheidung des Bun-

---

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

49 Vgl. Nr. 13 der Anlage 1 zum UVP-G.

50 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2015, S. 344 ff.

51 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, 2014, S. 310, Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 440 ff.

52 Vgl. BVerwG 9 C 7.04 v. 16.03.2005 (Abwasserabgabe).

desverfassungsgerichts zutreffend ist, wird immer noch diskutiert.<sup>53</sup> Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>54</sup> sind derartige Sonderabgaben eine anerkannte Abgabenform, die nicht dem herkömmlichen Bild der Steuer, des Beitrags oder der Gebühr entspricht.

Durch den ökonomischen Hebel der 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 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, sodass schon Erfahrungen mit Lenkungs- und Finanzierungszwecken vorliegen. Kritiker bemängeln hier den hohen Verwaltungs-

---

53 Vgl. Sanden, Umweltrecht, 1999, S. 177. Dazu Bernsen/Gawel, Wassernutzungsabgaben – Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe, in: NVwZ 2011, S. 926 f.

54 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 eine Gefahr für die Finanzhaushalte gesehen, da hier neben der Finanzverfassung „Kassen“ gebildet werden, folgerichtig hat das BVerfG Nachvollziehbarkeit und Transparenz von Sonderabgaben eingefordert, vgl. zur Transparenz den Beschluss des BVerfG, BVerfGE 108, 186.

kostenanteil und eine zu geringe Verwendung der Mittel für den eigentlichen Abgabezweck nach § 13 AbwAG.<sup>55</sup>

### 12.5.3.2 Wasserpfennig

Der Wasserpfennig ist neben der Abwasserabgabe eine weitere Abgabeform im Wasserrecht, die inzwischen von der Rechtsprechung anerkannt wird.<sup>56</sup> Der Wasserpfennig wird von den Ländern als Abgabe für die Frischwasserentnahme erhoben 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, sodass 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 aus.<sup>57</sup>

Die Rechtsnatur der Wasserentnahmegebühr in den Ländern ist vom Bundesverfassungsgericht in seinem Wasserpfennig-Beschluss<sup>58</sup> 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 de facto 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 Gewässer-

---

55 Vgl. Kloepfer, Umweltschutzrecht, 2011, S. 442 f.

56 BVerfGE 93, 319 (Wasserpfennig-Beschluss).

57 Vgl. Britz, Verfassungsmäßigkeit des Wasserpfennigs – BVerfG, NVwZ 1996, 469, in: JuS 1997, S. 404 ff

58 BVerfGE 93, 319 (Wasserpfennig-Beschluss).

schutzrechts hat sich eine „Insel“ der Umweltabgaben gebildet, die Vorbildfunktion haben könnte.<sup>59</sup>

## 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 oder Abwasserbeseitigung 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. In einem eigenen Abschnitt über die Abwasserbeseitigung (§§ 54 ff. WHG) hat nun das novellierte Wasserhaushaltsgesetz die Vorschriften zur Abwasserbeseitigung zusammengefasst. Danach ist Abwasser nach den Grundsätzen der Abwasserbeseitigung ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu beseitigen (§ 55 WHG). Die Beseitigungslast für Abwässer liegt regelmäßig bei den Kommunen, die Abwasserbehandlungsanlagen in ihrer Trägerschaft betreiben.

Die in kommunaler Eigenregie betriebenen Abwasserentsorgungsanlagen können privatisiert werden, um durch privatwirtschaftliche Finanzierungslösungen flexibler zu werden.<sup>60</sup>

Das Wasserhaushaltsgesetz als Leitgesetz hat nun die Begriffsbestimmungen zur Abwasserbeseitigung in § 54 WHG einheitlich gefasst.

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 direkt 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

---

59 Vgl. Kloepfer, *Umweltschutzrecht*, 2011, S. 443.

60 Die vielfältigen, mit einer Privatisierung einher gehenden Probleme bilden die Grundlage für zahlreiche juristische Untersuchungen, vgl. nur Blanke/Trümner (Hrsg.), *Handbuch Privatisierung*, 1998.

gereinigte Abwasser in Gewässer im Sinne des WHG als Direkteinleiter zuführen.

Das Abwasserabgabenrecht, aber auch Vorschriften zum betrieblichen Umweltschutz, sind die Elemente, aus denen sich das Abwasserrecht zusammensetzen lässt. Betreiber von Abwasseranlagen müssen ihren Betrieb fachkundig überwachen lassen (§ 61 WHG) und haben bestimmte Pflichten im Hinblick auf die betriebliche Organisation. So müssen Gewässerbenutzer, die an einem Tag mehr als 750 Kubikmeter Abwasser einleiten, einen oder mehrere Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz (§§ 64 ff. WHG) bestellen.

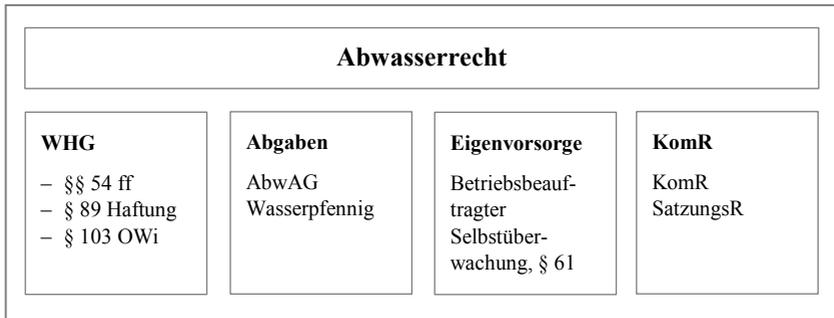


Abb. 43 Abwasserrecht

Ziel des Abwasserrechts ist letztlich eine Reduzierung der Schadstofffracht. Das Wasserhaushaltsgesetz, das Abwasserabgabengesetz und das Kommunalrecht mit seinen Einleitersatzungen zielen deshalb stets auf eine Begrenzung der Schadstoffe. Die Gemeinden stellen für die Bürger Wasserversorgungs- und Entsorgungseinrichtungen zur Verfügung, die durch den sog. Anschluss- und Benutzungszwang über das öffentliche Recht genutzt werden müssen.

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 ein Gewässer ist natürlich nach dem WHG erlaubnispflichtig.

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 Abwassererzeuger 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 Indirekteinleiter-Verordnungen erlassen, die die zulässigen Schadstofffrachten bestimmen.

In Niedersachsen regeln die §§ 95 ff. nds. Wassergesetz<sup>61</sup> 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 ff. StGB, der die Gewässerverunreinigung unter Strafe stellt.<sup>62</sup>

## 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 der Bundesrepublik ein wichtiges Handlungsfeld geworden, insbesondere da sich der Staat mit seinen klassischen Regulierungs-

---

61 Nds. Wassergesetz (NWG) v. 19.02.2010, Nds. GVBl. S. 64.

62 Vgl. Sack, Umweltstrafrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 395 ff. (S. 397 ff.).

mechanismen immer weiter zurückzieht.<sup>63</sup> 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 Gewässerschutzbeauftragten (§ 64 WHG) zur Eigenüberwachung vorsieht.<sup>64</sup> Der Betriebsbeauftragte für Gewässerschutz hat die Einhaltung von Vorschriften, Bedingungen und Auflagen zu überprüfen, er soll auf die Vermeidung oder Verminderung des Abwassers im Betrieb hinwirken 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 ist<sup>65</sup>, da er nach wie vor Arbeitnehmer im Betrieb ist.

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 zum Beispiel die vom Gesetz vorgesehene Einwirkung und Initiierung von „umweltfreundlichen Produktionen“ (so aber § 65 I Nr. 3 WHG) durch Betriebsbeauftragte wenig wahrscheinlich.

Neuere Ansätze berücksichtigen deshalb stärker die betriebliche Organisationsstruktur, die bislang im bundesdeutschen Umweltrecht keine große Rolle gespielt hat. Neuere Umweltschutzinstrumente berücksichtigen diesen Aspekt und versuchen den Umweltschutz auf der Managementebene einzubinden.

Neben anderen Instrumenten ist es besonders das EMAS-Verfahren des europäischen Rechts, ein Umweltmanagementsystem, das hier für das Wasserrecht neue Ansätze aufzeigt.

---

63 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.

64 Nach §§ 64 ff. WHG können Direktleiter von Abwasser verpflichtet sein, Gewässerschutzbeauftragte zu bestellen. Nach Absatz 1 besteht diese Verpflichtung auf jeden Fall, soweit pro Tag mehr als 750 Kubikmeter Abwasser eingeleitet werden.

65 Als Gewässerschutzbeauftragte können Betriebsangehörige und betriebsfremde Personen bestellt werden..

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 wollte. Inzwischen ist aus diesem Verfahren ein ganzer 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 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 zum Beispiel 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.<sup>66</sup>

## 12.8 Haftung für Gewässerverunreinigung

Flankierend zum öffentlich-rechtlichen Regime im Gewässerschutzrecht gibt es auch eine wenig beachtete, zivilrechtliche Haftungsvorschrift im eigentlich öffentlich-rechtlichen Wasserhaushaltsgesetz: § 89 I WHG bildet die Anspruchsgrundlage für einen zivilrechtlichen Haftungsanspruch bei einer Änderung der Gewässerbeschaffenheit (Verhaltenshaftung); § 89 II WHG bildet die Anspruchsgrundlage für eine Anlagenhaftung. 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.<sup>67</sup>

---

66 Vgl. Laskowski/Ziehm, Gewässerschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 354.

67 Vgl. Storm, Umweltrecht, 2015, S. 349.

Auf der Grundlage des Verursacherprinzips besteht hier eine verschuldensunabhängige Gefährdungshaftung bei Direkteinleitungen. § 89 I WHG ist damit der praktisch bedeutsamste Fall der Gefährdungshaftung im Wasserrecht.

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 wird regelmäßig nicht nach § 89 I WHG ausgeglichen werden können<sup>68</sup>, weil ein zielgerichtetes Handeln Voraussetzung für eine Haftung ist.<sup>69</sup>

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 EU hat nun durch die Umwelthaftungsrichtlinie<sup>70</sup> eine neuartige öffentlich-rechtliche Sanierungsverantwortlichkeit von Verursachern und Behörden eingerichtet, die in Deutschland durch das umstrittene Umweltschadensgesetz (USchadG)<sup>71</sup> umgesetzt wird.

---

68 Vgl. Kahl/Voßkuhle, Grundkurs Umweltrecht, 1998, S. 368 f., BGHZ 103, 129 (Störfall).

69 BGHZ 103, 129 (134) (Störfall).

70 Richtlinie 2004/35/EG v. 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABIEG L 143, 56.

71 Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (Umweltschadensgesetz – USchadG) v. 10.05.2007, BGBl. I, S. 666, dazu, vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 43 m.w.N.

Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus § 3 USchadG. Was ein Schaden oder eine Schädigung ist, ergibt 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 Wasserhaushaltsgesetz (WHG) 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.

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“ (Anlage 1), 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 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 jahrzehntelang 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 der Bundesrepublik aber 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 Bodenschutzgesetzes.<sup>1</sup>

---

1 Die Wismut AG hat 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 Be-

Aber auch die Erkenntnis, dass unzählige Mülldeponien aus der Zeit des Wirtschaftswunders und der zersplitterten kommunalen Abfallbeseitigung inzwischen zu einer gefährlichen und sanierungsbedürftigen Altlast im Westen geworden waren<sup>2</sup>, erzeugte gesetzgeberischen Handlungsbedarf.

Bereits vor der Verabschiedung des Bundesbodenschutzgesetzes vom 17. März 1998<sup>3</sup> 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 abzuarbeiten 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 zum Beispiel die Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)<sup>4</sup>, folgte noch 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 Kritik am Bodenschutzrecht an, denn bei genauerer Betrachtung fällt auf, dass trotz aller Bodenschutzregelungen der Flächenverbrauch

---

völkerung sind noch gar nicht abzusehen. Zu den vielfältigen umweltrechtlichen Fragen, vgl. Authaler/Wensierski, Angeln im Atomteich, in: DER SPIEGEL 52/ 2013, S. 40 f., Frenz, Naturschutzrechtliche Rahmenbedingungen der Wismut-Sanierung, in: LKV 2003, S. 441 ff.

2 So verzeichnet die bundesweite Übersicht zur Altlastenstatistik des Umweltbundesamtes in den Jahren 2012-2014 immer noch eine Zahl von 317.036 altlastenverdächtigen Flächen, vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/bodenbelastung-land-oekosysteme/altlasten-ihre-sanierung>.

3 Gesetz zum Schutze des Bodens v. 17.03.1998, BGBl. I S. 502 ff., vgl. dazu BT-Drs. 13/6701, 13/9637.

4 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.

nicht wesentlich abnimmt und damit eines der wesentlichen Ziele des Bodenschutzes nicht erreicht wird.<sup>5</sup>

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 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 werden.<sup>6</sup>

Für das Bodenschutzrecht ist damit die Frage von Interesse, wann der Verunreinigungstatbestand als abgeschlossen gilt. Soll die Verursachung der Anknüpfungspunkt sein oder die Gefahrerzeugung? Heute wird überwiegend auf den Zeitpunkt der Entstehung der Gefahr und der umweltschädlichen Auswirkung abgestellt.<sup>7</sup> 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 boden-

---

5 So beträgt nach wie vor der Bodenverbrauch in Deutschland für Siedlungs- und Verkehrsflächen ca. 70 ha pro Tag, vgl. Bodenatlas 2015, [www.boell.de/bodenatlas](http://www.boell.de/bodenatlas). Dazu: Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 388.

6 Allgemein zur Rückwirkung, vgl. Stein/Frank, Staatsrecht, 2010, S. 159 f.

7 Vgl. Landel/Vogg/Wüterich, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2000, S. 109 m.w.N.

schützende Maßnahmen, wie zum Beispiel Entsiegelungen, denn es handelt sich häufig um Belastungen oder Überbauungen aus der Vergangenheit, die akut keine Umweltbelastungen hervorrufen. Die wichtige Vorschrift des § 4 VI BBodSchG (Verantwortung des früheren Eigentümers) ist deshalb immer 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. Die Kohlenstoffsenkenfunktion des Bodens, aber auch Treibhausgasemissionen weisen dem Bodenschutzrecht im Klimaschutz eine Funktion zu, so dass in Zukunft ein wirksames Bodenschutzrecht für den Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels unverzichtbar ist.<sup>8</sup>

## 13.2 Entwicklung des Bodenschutzrechts

### 13.2.1 Rechtsgebiet Bodenschutzrecht

Die Frage nach der Reichweite des Bodenschutzrechts ist nicht einfach zu beantworten: Da das Bodenschutzgesetz<sup>9</sup> 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 Gewässerverunreinigungen.<sup>10</sup>

---

8 Vgl. Möckel, Klimaschutz und Anpassung bei landwirtschaftlichen Böden – rechtliche Berücksichtigung und Instrumente, in: DVBl. 2012, S. 408 ff.

9 Vgl. die Literatur zum Bundesbodenschutzgesetz: Bickel, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2004, Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 476 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 388 ff., Schrader/Wickerath, Bodenschutzrecht, 2005, Storm, Umweltrecht, 2015, S. 313 ff., Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2005.

10 Vgl. § 1 BBodSchG.

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 Umweltaufgabe 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 schädlichen Bodenveränderungen durch Altlasten.

Landesrechtlich gibt es aber weiterhin (Landes-) Bodenschutzgesetze<sup>11</sup>, die Fragen der Behördenorganisation, der Betretensrechte und weitere verfahrensrechtliche Aspekte regeln. Für die Daten und Informationsaufgaben gibt es in Niedersachsen ein behördliches Altlastenverzeichnis des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) und das niedersächsische Bodeninformationssystem (NIBIS).

Das Bodenrecht als Rechtsgebiet in weiter Sicht umfasst also 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 entschieden.<sup>12</sup>

Bis heute umstritten sind die Abgrenzungen von Kreislaufwirtschaftsgesetz und Bodenschutzrecht<sup>13</sup>: Zum einen verweist § 3 I Nr. 1 BBodSchG auf das Recht der Kreislaufwirtschaft, zum anderen lässt § 2 I Nr. 10+11 KrWG dem Bodenschutzrecht (Böden in-situ) den Vorrang. Das komplizierte Verhältnis von KrWG und BBodSchG ist nicht zuletzt der Rechtsprechung des EuGH

---

11 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.

12 Für die Bauleitplanung ist in § 1a I 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.

13 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 395 f.

zum Abfallbegriff<sup>14</sup> geschuldet, die im Ergebnis in § 3 I Nr. 10 KrWG jetzt Böden in situ dem Bodenschutzrecht zurechnen.

Nach § 3 BBodSchG vorrangiges Recht 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 finden<sup>15</sup>; hervorzuheben ist aber das europäische Umweltrecht, das zum Beispiel in der IED-Richtlinie aus dem Jahre 2010<sup>16</sup> und in der Klärschlammrichtlinie aus dem Jahre 1986<sup>17</sup> die Bodenbeschaffenheit mit berücksichtigt. Die Verankerung des integrativen Ansatzes in § 1 II BImSchG wird für die Zukunft den Aspekt Bodenschutz stärken. Noch hat der vielfach eingeforderte integrative Ansatz im europäischen Recht für den Schutzbereich Boden aber keine großen Erfolge gezeitigt; schon seit der Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung<sup>18</sup> 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

---

14 EuGH, Urt. v. 07.09.2004, Rs. C-1/03 (Van de Walle).

15 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 450 ff., Heuser, Europäisches Bodenschutzrecht, 2005, Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 482 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 in ihrer Bedeutung gestärkt wurde. Vgl. Ginzky, Bodenschutz weltweit – Konzeptionelle Überlegungen für ein internationales Regime, in: ZUR 2015, S. 199 ff.

16 RL 2010/75/EU des Europäischen Parlaments und des Rates über Industrieemissionen (integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung) v. 24.11.2010, ABIEU L 334/17/ber. ABIEU 2012 L 158, S. 25.

17 RL 86/278/EWG v. 12.06.1986 über den Schutz der Umwelt und insbesondere der Böden bei der Verwendung von Klärschlamm in der Landwirtschaft.

18 Vgl. schon 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.

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 hat bislang keine ausdrückliche Aufnahme in den Kompetenzkatalog der Verfassung gefunden.<sup>19</sup>

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 nur 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 Gefahrenabwehrvorschriften zuweisen kann.

Das Bundesverwaltungsgericht<sup>20</sup> 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 anerkannt.<sup>21</sup>

Im Ergebnis stützte sich jetzt das Bodenschutzrecht auf mehrere Kompetenzgrundlagen in der Verfassung. Deutlich wird, dass nach der Föderalismusre-

---

19 Hier macht sich das Fehlen einer umfassenden Umweltschutzkompetenz im Grundgesetz bemerkbar. Neuere Regelungsfelder wie Bodenschutz oder Klimaschutz sind nicht eindeutig als Kompetenzgrundlage im Grundgesetz verankert.

20 Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.05.2000, in: NVwZ 2000, S. 1179 ff. (BBodSchG). Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1029 f.

21 Diese Kompetenzgrundlagen werden zum Teil angezweifelt, vgl. Degenhart, Art. 74, Rn. 77, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz Kommentar, 2009.

form 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 alleinige Bundeskompetenz für das Bodenschutzrecht fraglich sein könnte. 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 Bodenbeeinträchtigungen.<sup>22</sup>

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 Dimensionen der Altlastenproblematik mit dramatischen Zahlen<sup>23</sup> 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 des Gesetzes ist eine typische Zweckbestimmung in § 1 BBodSchG vorgegeben, ein Katalog mit Begriffsbestimmungen zum Bodenschutzrecht (§ 2 BBodSchG) und einer Beschreibung des eingeschränkten Anwendungsbereichs (§ 3 BBodSchG) folgt.

---

22 Der Düngemittel- und Pestizideinsatz ist gesondert geregelt. Zur Regelungssystematik, vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 353, Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 485 f..

23 Zur zahlenmäßigen Dimension des Altlastenproblems und seinen Kosten, vgl. Bodenatlas 2015, [www.boell.de/bodenatlas](http://www.boell.de/bodenatlas). Dazu: Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 388, Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 585 ff.

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 Umweltschadensgesetz (USchadG), das die europäische Umwelthaftungsrichtlinie<sup>24</sup> umsetzt. Wie im Wasserrecht besteht hier durch das neue USchadG eine öffentlich-rechtliche Sanierungsverantwortlichkeit von Verursachern und Behörden. Der Anwendungsbereich des Gesetzes ergibt sich aus den §§ 2, 3 USchadG. Danach gilt es für alle als beruflich bezeichneten und verursachten Umweltschäden und unmittelbare Gefahren. Nach § 2 Nr. 1 c 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 Raum, da das BBodSchG schon entsprechende 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 zusammen gefasst, die sich an alle Beteiligten richten. Die wesentlichen Instrumente des Bodenschutzgesetzes und der entsprechenden Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) sind Gefahrenabwehr- und 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

---

24 Richtlinie 2004/35/EG v. 21.04.2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABIEG L 143, 56.

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.<sup>25</sup>

#### **Eingriffsgrundlagen 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. 44 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 mit der Frage nach der Sanierungsverantwortlichkeit<sup>26</sup>, bzw. der sogenannten Störerauswahl (Zustandsstörer/Verhaltensstörer). Die Störerauswahl der zuständigen Bodenschutzbehörde unterliegt den allgemeinen Ermessensvorschriften und kann durch die Verwaltungsgerichte überprüft werden. Das BVerwG hat nunmehr auch entschieden, dass ein fehlerhaftes Verhalten der Bodenschutzbehörde (Untätigkeit) noch keine eigene Störerhaftung der Behörde auslöst.<sup>27</sup> Der

---

25 Vgl. Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 488 f.

26 Vgl. nur Kahl, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 2, in: JZ 2014, S. 779 f.

27 BVerwG, Beschl. v. 07.08.2013 – 7 B 9/13 – (Untätigkeit der Bodenschutzbehörde).

klassische polizeirechtliche Hintergrund bei der Frage der Störerauswahl legt es nahe, dass eine rasche Gefahrenbeseitigung im Bodenschutzrecht durch die Vorschrift bezweckt wird, so dass es kein bestimmtes Rangverhältnis zwischen Zustands- und Verhaltensstörer geben kann.

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 steuert.<sup>28</sup> 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, da nach § 4 III BBodSchG nicht nur Gefahren allgemein abgewehrt werden, sondern ebenfalls Nachteile und erhebliche Belästigungen für den einzelnen, so dass Nachbarn gegenüber den Verwaltungsbehörden den Erlass entsprechender ermessensfehlerfreier Anordnungen einfordern können, soweit sie hinreichend konkret betroffen sind.<sup>29</sup>

Dagegen verpflichtet § 4 III BBodSchG als Rechtsgrundlage direkt 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 ver sucht, das Grundstück zu derelinquieren.<sup>30</sup> Der Inhaber der tatsächlichen Ge-

---

28 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.

29 Vgl. Sanden, , Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 517 f., Storm, Umweltrecht, 2015, S. 324.

30 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.

walt, wie zum Beispiel ein Geschäftsführer, kann durch § 4 III BBodSchG in die Pflicht genommen werden.<sup>31</sup>

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 die Frage auf, ob nicht eine verfassungsrechtlich 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. Nicht jegliche Beeinträchtigung der Bodenfunktionen kann automatisch umfangreiche Sanierungsmaßnahmen auslösen. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip soll hier also Härtefälle vermeiden.

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 wird.<sup>32</sup>

Die Auswahl des Verpflichteten durch die zuständige Bodenschutzbehörde steht im Auswahlmessen 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

---

31 Zu den Grenzen der Haftung, vgl. BVerfGE 102, 1 ff. (Bodenschutz).

32 BVerfGE 102, 1 ff. (S. 17 f.) (Bodenschutz).

eine Rolle, ebenso wie die vom Gesetzgeber vorgegebene Rangfolge im Gesetz.<sup>33</sup>

§ 7 BBodSchG enthält die Rechtsgrundlage für die Durchsetzung einer spezifischen, nutzungsbezogenen Bodenvorsorgepflicht. Diese Vorsorgepflicht wird durch die BundesbodenschutzVO (BBodSchV) weiter konkretisiert. § 7 BBodSchG soll dadurch bereits im Vorfeld einer schädlichen Bodenveränderung die Anreicherung von Schadstoffen verhindern. Für landwirtschaftliche Flächen wird allerdings durch § 7 i.V.m. § 17 BBodSchG die Vorsorgepflicht wieder eingeschränkt.

#### *13.4.2 Pflicht zur Entsiegelung*

Eine konkrete Verpflichtung zur Entsiegelung ist im Grundsatz in § 5 BBodSchG bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen 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 nur um eine Verordnungsermächtigung, danach muss erst eine konkrete Verordnung geschaffen werden. Nach § 5 S. 2 BBodSchG können ausnahmsweise bis zum Inkrafttreten einer Rechtsverordnung im Einzelfall Anordnungen durch die zuständigen Bodenschutzbehörden getroffen werden. Einschränkungen ergeben sich auch 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.<sup>34</sup> 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

---

33 Vgl. Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 503 f.

34 Vgl. Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 511.

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.

In Niedersachsen wird den unteren Bodenschutzbehörden nach § 4 NBodSchG<sup>35</sup> die Möglichkeit eingeräumt, durch Verordnung Gebiete als Bodenplanungsgebiete einzuordnen. Dadurch sollen die Maßnahmen bei flächenhaft schädlichen Bodenveränderungen besser koordiniert werden.

#### 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.<sup>36</sup>

### 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 (§§ 11 ff. BBodSchG). 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 Polizeigesetze.<sup>37</sup>

---

35 Nds. Bodenschutzgesetz (NBodSchG) v. 19.02.1999, Nds. GVBl. 1999, S. 46.

36 Vgl. dazu in Niedersachsen das Niedersächsische Bodeninformationssystem NIBIS: [http://www.lbeg.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=608&article\\_id=841&\\_psmand=4](http://www.lbeg.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=608&article_id=841&_psmand=4)

37 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.

Unter Altlasten versteht man alle Bodenveränderungen, die in der Vergangenheit durch menschliche Betätigung hervorgerufen wurden und nun die menschliche Gesundheit gefährden.<sup>38</sup>

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 sind<sup>39</sup>, 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 finanziell 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. Altlastenfreistellungsregelung<sup>40</sup> im Umweltrahmengesetz der DDR<sup>41</sup> 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

---

38 Zur genauen Definition von Altlasten, vgl. § 2 V BBodSchG. Sog. Rüstungsaltlasten unterliegen teilweise völkerrechtlichen Sonderregelungen.

39 Die Deponierung von unbehandeltem Abfall wird inzwischen als so gefährlich angesehen, dass sie ganz eingestellt ist.

40 Vgl. Lovens, Altlastenfreistellung nach dem Umweltrahmengesetz, 2002.

41 Umweltrahmengesetz v. 29.06.1990, GBl. DDR I Nr. 42, S. 649.

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 tragen.<sup>42</sup>

### 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 entweder 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 gesamthaft darstellt. Der Vorteil liegt verwaltungsrechtlich in der Möglichkeit der Umsetzung durch einen Verwaltungsakt oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag (§ 56 VwVfG) nach § 13 VI BBodSchG.<sup>43</sup> Für die verwaltungsrechtlichen Handlungsformen ist der öffentlich-rechtliche Vertrag (§ 56 VwVfG) an dieser Stelle von erheblicher

---

42 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, vertragsrechtlich die ausdrückliche Zusicherung der Altlastenfreiheit im Grundstückskaufvertrag zu vereinbaren. 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).

43 Vgl. Sanden, Bodenschutz- und Altlastenrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 510.

Bedeutung, da er hier in der Form des sog. Altlastensanierungsvertrages eine besondere Bedeutung erlangt hat.

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 Bodenschutzrechts ergibt sich der Rechtsschutz zunächst 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 ist der Bodenschutz im Baurecht 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 sicherstellen.<sup>44</sup>

Das Umweltschadengesetz (USchadG) dient der Umsetzung der Umwelthaftungsrichtlinie der Europäischen Union<sup>45</sup> und greift ausdrücklich auf das

---

44 Vgl. aber Schles.-Hol. VG, Beschl. v. 25.09.2001 (Drittschutz im Bodenschutzrecht), in: NJW 2002, S. 754 ff.

45 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 30.04.2004, S. 56.

Bodenschutzrecht (§ 2 Nr. 1 c USchadG) zurück.<sup>46</sup> Intention der Richtlinie ist es, einen gemeinsamen Ordnungsrahmen zur Sanierung und Vermeidung von Umweltschäden im öffentlichen Recht zu schaffen. Das USchadG gilt im Gegensatz zum BBodSchG für die Zeit ab dem 30.04.2007, da es erst 2007 in Kraft getreten ist. Inhaltlich geht es aber nicht wesentlich über das BBodSchG hinaus.

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 Sanierungsmaßnahmen<sup>47</sup> 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 werden.

Im 29. Abschnitt des Strafgesetzbuchs (StGB) ist das Schutzgut Boden schon länger strafrechtlich durch § 324a StGB (Bodenverunreinigung) geschützt, allerdings sind die im Strafgesetzbuch angeführten „verwaltungsrechtlichen Pflichten“ (s. § 330d Nr. 4 StGB) nur schwer zu bestimmen.<sup>48</sup> Es sollen nur schwere Schäden erfasst werden.

Der Blick in die Statistik zeigt, dass die Zahl der Verurteilungen nach § 324 a StGB kaum ins Gewicht fällt.

---

46 Vgl. Kap. 6.7.

47 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.

48 § 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.

Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 440 ff.

## **14 Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht**

### **14.1 Einführung in das Recht der Kreislaufwirtschaft**

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. In den Vordergrund rückt dabei die Notwendigkeit, knappe Ressourcen möglichst häufig wieder in den Verwertungskreislauf einzuführen. Von einer Kreislaufwirtschaft im industriellen Maßstab ist man allerdings noch weit entfernt.

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 Reglementierung 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



Abb. 45  
Landesmuseum für Natur und Mensch,  
Am Damm 38, Oldenburg

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 Kreislaufwirtschaftsgesetz<sup>1</sup> hat so völlig neue Entsorgungsstrukturen in der Abfallwirtschaft entstehen lassen. Entsorgungsaufgaben müssen zwischen öffentlichen und privaten Entsorgungsträgern geteilt werden.

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 Rechtsgebiets.<sup>2</sup> Alle Versuche, die Müllflut einzudämmen, haben in der Bundesrepublik bislang versagt.<sup>3</sup> Mit 617 kg. Abfall pro Kopf liegen die Deutschen hier deutlich über dem EU-Niveau.<sup>4</sup> Insgesamt lässt sich unter dem Druck der Belastungsfolgen ein Trend hin zur Müllverwertung und weg von der Deponierung erkennen. 2005 wurde die Deponierung von unbehandelten Abfällen ganz eingestellt. Gerade die zahlreichen kommunalen Deponien aus der Frühzeit der Bundesrepublik 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.

- 
- 1 Die zentrale Vorschrift in diesem Bereich ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz, das ursprünglich aus dem Jahre 1994 stammt und inzwischen schon wieder novelliert wurde (Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Bewirtschaftung von Abfällen (Kreislaufwirtschaftsgesetz – KrWG) v. 24.02.2012, BGBl. I, S. 212.
  - 2 1996 wurde ein erweiterter, an das europäische Recht angepasster Abfallbegriff eingeführt.
  - 3 Das Abfallaufkommen bleibt in den letzten Jahren relativ stabil auf einem hohen Niveau. Im Jahre 2012 betrug das Abfallaufkommen in Deutschland 380,6 Mio. t., vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/abfall-kreislaufwirtschaft/abfallaufkommen>.
  - 4 <https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/zdw/2015/PD15>.

## 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 Rechtsgrundlage für den Erlass des ersten bundeseinheitlichen Abfallgesetzes. 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“ (Art. 74 I Nr. 24 GG) nicht mehr durch die Erforderlichkeitsklausel beschränkt.<sup>5</sup> Im Hinblick auf die Umsetzung von europäischem Unionsrecht hat die Föderalismusreform keine Vorteile gebracht, aber jedenfalls auch keine Verschlechterung und Zersplitterung der Rechtslage für dieses wichtige Gebiet des Wirtschafts- und Umweltrechts. Im Bereich des Kreislaufwirt-

---

5 Vgl. Scheidler, Auswirkungen der Föderalismusreform auf das Umweltrecht, in: UPR 2006, S. 423 ff.

schaftsrechts gibt es eine Gemengelage von verschiedenen Vorschriften, deren Wertigkeit unterschiedlich ist.

Zentral ist in diesem Bereich das bereits angesprochene Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) des Bundes in der Fassung des Jahres 2012.<sup>6</sup> Die erweiterte Zielsetzung dieser Vorschrift ergibt sich aus § 1 KrWG, der den Zweck des Gesetzes mit der Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen und zum Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen umschreibt. Ohne die Strukturen grundlegend ändern zu wollen, hat die Novellierung des Jahres 2012 Aspekte der nachhaltigen Förderung einer ressourcenschonenden Bewirtschaftung erweitert. Juristisch interessant ist der 2012 eingeführte sog. modifizierte Abfallbegriff in § 3 I KrWG. Das Gesetz spricht nicht mehr von den zivilrechtlich geläufigen „Sachen“, sondern nennt sie jetzt Stoffe oder Gegenstände. Für das Wirtschaftsrecht von erheblicher Bedeutung ist nunmehr die Möglichkeit einer formellen Beendigung der Abfalleigenschaft nach § 5 KrWG, die so in den Unternehmen Gegenstände aus dem kostspieligen Abfallregime herausnehmen kann. Der Zugriff des Kreislaufwirtschaftsrechts auf den originären Produktionsbereich über das Abfallrecht hinaus wird so immer deutlicher.

Im Gefolge des Bundesrechts stehen zunehmend Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften zum KrWG. Die wichtigste Rechtsverordnung ist sicherlich die sog. VerpackungsVO<sup>7</sup>, die sich mit den Verpackungsabfällen auseinandersetzt und das Duale System installiert hat. Zunehmend entstehen Rechtsverordnungen auf der Grundlage des KrWG, die Produkteigenschaften und Verhaltenspflichten festlegen<sup>8</sup>

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 är-

---

6 Vgl. die aktuellen Kommentierungen von Jahn (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2014, Jarass/Petersen (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2014, Kopp-Assenmacher (Hrsg.), KrWG. Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2014, Schmehl (Hrsg.), GK-KrWG. Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2013, Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG. Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2012.

7 Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (VerpackungsVO) vom 21.08.1998, zul. geänd. 2012.

8 Verordnung über die Überlassung, Rücknahme und umweltverträgliche Entsorgung von Altfahrzeugen v. 21.06.2002.

mere Länder. Das völkerrechtliche Basler Übereinkommen von 1989<sup>9</sup> soll diese Länder vor dem Wohlstandsmüll der Industrieländer schützen.

Das Recht der europäischen Union befasst sich in vielfältiger Weise mit der Abfallproblematik. Zwar hat der deutsche Gesetzgeber durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) zunächst den aktuellen Umsetzungs- und Modernisierungsbedarf abgearbeitet, aber das Thema Abfall wird auch weiter Einfluss auf den freien Warenverkehr haben und die umweltpolitischen Bemühungen der Union berühren. Innereuropäisch wird die problematische Abfallverbringung innerhalb der Mitgliedstaaten durch eine Verordnung geregelt. Die EU-AbfallverbringungsVO setzt hier das europarechtliche Ursprungsprinzip um, denn Umweltbelastungen sollen danach am Ort ihrer Entstehung auch beseitigt werden. Die Abfallrahmenrichtlinie<sup>10</sup> der EU aus dem Jahre 2008 befasste sich mit einer Verbesserung der Verwertung von Abfällen in den Mitgliedstaaten und führte letztlich zur Novellierung des KrWG im Jahre 2012.

Es existieren noch mehrere Richtlinien zum Abfallrecht, die den Mitgliedstaaten Vorgaben für ihre Gesetzgebung bezüglich bestimmter Abfälle machen.<sup>11</sup> Inzwischen ist auch der Bestand an Entscheidungen des EuGH gewachsen, der die mitgliedstaatlichen Regelungen beeinflusst und verändert.<sup>12</sup> Zentral ist dabei immer wieder die Frage nach dem Abfallbegriff, da dieser die Anwendung des jeweiligen Rechts überhaupt erst steuert. In der Bundesrepublik hatte bereits die Erweiterung des nationalen Abfallbegriffs durch den europäischen Anhang I im alten Krw./AbfG zu einer statistischen Ausweitung der Abfallmenge geführt. Nun hat allerdings der EuGH im Jahre

---

9 Basler Übereinkommen über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung von gefährlichen Abfällen und ihre Entsorgung vom 22.03.1989, BGBl. II 1994, S. 2704. Gesetz zur Ablösung des Abfallverbringungsgesetzes und zur Änderung weiterer Rechtsvorschriften v. 19.07.2007, BGBl. I, S. 1462.

10 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABIEU 2008, L 312.

11 Zum europäischen Abfallrecht, vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 366 ff., Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 473 ff., Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2013, S. 540 ff. Da das sekundäre Umweltrecht der Union weitgehend durch das KrWG abgearbeitet ist, steht das Rechtsgebiet nicht in demselben Maße unter Transformationsdruck wie andere Regelungsfelder.

12 Vgl. Kahl, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 2, in: JZ 2014, S. 780 ff.

2004 im Recht der Abfallwirtschaft durch die Entscheidung „Van de Walle“<sup>13</sup> für weiteren Diskussionsstoff gesorgt.

In der Entscheidung „van de Walle“ hat 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.

Durch die Novellierung des KrWG aus dem Jahre 2012 ist dieser Konflikt zwischen europäischem und deutschem Abfallrecht, das ja in der alten Fassung des Krw./AbfG noch explizit auf die Sacheigenschaft nach dem Bürgerlichen Recht für Abfall zurückgriff, aufgelöst worden. In der neu gefassten Abfalldefinition des § 3 I KrWG ist nur noch die Rede von Stoffen oder Gegenständen. Der Konflikt zwischen verschmutzten Boden mit einer Zuständigkeit des BBodSchG und Abfallrecht wird dann über § 2 II Nr. 10 KrWG gelöst, der einfach verschmutzten Boden am Ursprungsort (in situ) aus dem Anwendungsbereich des KrWG herausnimmt und so die Anwendung des Bodenschutzrechts wieder zulässt.

Die Bundesländer haben für ihren Bereich ebenfalls Landesabfallgesetze erlassen.<sup>14</sup> 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 Kreislaufwirtschaftsgesetzes**

#### *14.3.1 Vorrang des Kreislaufwirtschaftsgesetzes*

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz legt als Bundesrecht die zentralen Leitlinien der Entsorgungswirtschaft fest, soweit nicht Sonderregelungen vorgehen. Der Blick ins Gesetz zeigt unter § 2 KrWG nur wenige Ausnahmen vom Anwendungsbereich. In den Bereichen Lebensmittel, Kernbrennstoffe und Bergbau

---

13 EuGH, Urt. v. 07.09.2004, – Rs. C-1/03 - (van de Walle), in: NVwZ 2004, S. 1341, EuZW 2004, S. S. 625.

14 Vgl. z. B. Niedersächsisches Abfallgesetz (NAbfG) v. 14.07.2003, Nds. GVBl. S. 274 ff., zul. geänd. d. Gesetz zur Änderung des Niedersächsischen Abfallgesetzes und anderer Rechtsvorschriften v. 31.10.2013, Nds. GVBl. Nr.20/2013, S.254.

gehen entsprechende Sonderregelungen vor und schließen die Anwendbarkeit des KrWG aus.

Im Verhältnis zum Bodenschutz ist zu beachten, dass hier das Kreislaufwirtschaftsgesetz keine Anwendung findet, soweit zum Beispiel verunreinigtes Erdreich noch vor Ort ist und noch nicht ausgebagert wurde. Die obergerichtliche Rechtsprechung hat sich natürlich inzwischen ebenfalls mit Detailfragen des Gesetzes auseinandergesetzt.<sup>15</sup> Ein Aspekt ist dabei von besonderer Bedeutung: Das Kreislaufwirtschaftsgesetz 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 sich die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bund in Art. 74 I Nr. 24 GG auf die Abfallwirtschaft erstreckt. 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 a. Fass. tätig zu werden. Hier hat das Bundesverfassungsgericht im Jahre 1994 zur kommunalen Verpackungssteuer der Stadt Kassel<sup>16</sup> die alleinige bundesrechtliche Zuständigkeit betont und kommunale Kompetenzen verneint. Das sog. Kassel-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Verpackungssteuer stellte den Schlusspunkt einer jahrelangen kommunalen Strategie der lokalen Abfallvermeidung dar. Im Ergebnis wird die Struktur der Entsorgungswirtschaft in der Bundesrepublik 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 Abfallbegriff. Soweit ein Stoff also die rechtliche Eigenschaft von Abfall nach § 3 I KrWG besitzt, kommt die Mechanik des Rechtsgebiets zur Anwendung. Die Abfalleigenschaft ist von erheblicher 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 Wirtschaftsgütern sind beseitigt, durch die Novellierung des Gesetzes und seine

---

15 Vgl. dazu: Schmidt, Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht – Teil 2, in: JZ 2014, S. 780 ff.

16 BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungssteuer).

Europakonformität besteht eher eine 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 KrWG seit 2012 Abfälle alle Stoffe und Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Abfälle zur Verwertung sind Abfälle, die verwertet werden; Abfälle, die nicht verwertet werden, sind Abfälle zur Beseitigung.<sup>17</sup> Die Verbindung zur Sacheigenschaft nach § 90 BGB ist inzwischen gelöst worden, ebenso ist der Bezug zum europäischen Abfallgruppenkatalog nicht mehr vorhanden.

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 KrWG zu beurteilen.

Die etwas sperrige Umschreibung von Abfall in § 3 I KrWG ist nur vor der Entstehungsgeschichte des Begriffs zu verstehen, denn ursprünglich bestand im deutschen Abfallrecht 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 sog. Abfallbegriff verselbständigt und ist nicht mehr mit dem herkömmlichen Verständnis gleichzusetzen.

---

17 Zum Abfallbegriff: Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 375 ff., Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 319 ff.

Der Abfallbegriff stellt sich deshalb folgendermaßen dar:

<b>Abfallbegriff</b> <b>§ 3 I KrWG</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- Stoffe und Gegenstände, § 3 I,</li><li>- derer sich der Besitzer entledigt, § 3 II</li><li>- oder entledigen will, § 3 III</li><li>- oder sich entledigen muss, § 3, IV</li><li>- und die noch nicht ihre Abfalleigenschaft nach § 5 I KrWG verloren haben.</li></ul>

Abb. 46 Abfallbegriff

Aufgrund der erheblichen Folgekosten beim Vorliegen der Abfalleigenschaft haben sich diese Merkmale inzwischen detailreich konkretisiert. Die Neufassung hat inzwischen das Nebenprodukt (§ 4 KrWG) und die Möglichkeit einer Beendigung der Abfalleigenschaft (§ 5 I KrWG) geschaffen. Hier werden zunehmend die Gerichte gefragt sein, um den neuerdings wieder komplexen abstrakten Abfallbegriff in der Praxis auszulegen. Es mehren sich Fälle, in denen Abfälle als Produkte deklariert werden, um die kostspieligen abfallrechtlichen Folgen zu vermeiden.

Das Augenmerk bei der Bestimmung der rechtlichen Verfasstheit von „Stoffen und Gegenständen“ im Abfallrecht hat sich deshalb auf den Begriff des „Entledigens“ verlagert. Im Gefolge der europäischen Abfallrahmenrichtlinie 2008/98/EG von 1998<sup>18</sup> bestimmt das deutsche Recht die Abfalleigenschaft zunächst nach dem Begriff der Entledigung in § 3 I KrWG. Inzwischen sieht hier das deutsche Recht drei Entledigungstatbestände vor. Zunächst kann einfach eine Entledigung durch den Besitzer vorliegen, so dass die Abfalleigenschaft entsteht. § 3 II KrWG vermutet weiter eine Entledigung beim Abfallbesitzer, falls er die Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung gemäß der Anlage 2 des Gesetzes oder einer Beseitigung im Sinne der Anlage 1 des Gesetzes zuführt, bzw. in anderer Weise die tatsächliche Sachherrschaft über die Stoffe und Gegenstände aufgibt. Dieser Entledigungstatbestand lässt sich noch deutlich auf den alten subjektiven Abfallbegriff zurückführen, weist aber gleichzeitig auf schwierige Auslegungsspielräume auf. § 3 IV KrWG

---

18 Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19.11.2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, ABIEU 2008, L 312.

erfasst Sachen oder Gegenstände, die ein bestimmtes Gefährdungspotenzial besitzen und deshalb gemeinwohlverträglich beseitigt oder verwertet werden müssen. Hier steht der alte objektive Abfallbegriff noch im Raum, ist jedoch jetzt komplexer aufgegliedert. Das Gesetz geht (§ 3 IV KrWG) von drei Konstellationen aus, in denen für Stoffe oder Gegenstände eine Entledigungspflicht besteht:

- Wenn Stoffe oder Gegenstände nicht mehr entsprechend der ursprünglichen Zweckbestimmung verwendet werden können,
- wenn Stoffe oder Gegenstände aufgrund ihres Zustandes geeignet sind, gegenwärtig oder künftig das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Umwelt, zu gefährden und
- das Gefährdungspotenzial nur durch eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung oder gemeinwohlverträgliche Beseitigung nach den Vorschriften des KrWG und seiner Verordnungen ausgeschlossen werden kann.

In Anlehnung an die alte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum objektiven Abfallbegriff<sup>19</sup> sind die Anforderungen an eine pflichtige Entledigung von Stoffen und Gegenständen sehr diffizil geraten. In der Praxis wird das Problem im Zusammenhang mit der Lagerung von Abfällen auftauchen, die ein gewisses Gefährdungspotenzial besitzen. Leider ist die gesetzliche Formulierung hier nicht sehr exakt, obwohl § 3 IV KrWG die Rechtsgrundlage für eine Entledigungspflicht gibt.

Neu ist die Gruppe der Nebenprodukte nach § 4 KrWG.<sup>20</sup> Nebenprodukte sollen solche Stoffe und Gegenstände sein, die bei einem Herstellungsverfahren zwangsläufig anfallen (Koppelprodukte). Sie werden nicht als Abfall eingestuft, wenn sie weiterverwendet werden können, eine aufwändige Weiterverarbeitung nicht nötig ist und die weitere Verwendung rechtmäßig ist, also keine weiteren Gesundheits- oder Umweltgefahren hervorruft. Für die industrielle Produktion ist das Nebenprodukt von erheblicher Bedeutung, da es die Grenze von Produkt und Abfall im Produktionsprozess weiter verschiebt.

---

19 BVerwGE 92, 353 (Bauschutt), vgl. dazu Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 379 f. m.w.H.

20 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 380 f.

Eine weitere Neuerung ist die Beendigung der Abfalleigenschaft nach § 5 I KrWG. Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet, wenn ein Verwertungsverfahren durchlaufen wurde. An dieses Verfahren werden nach § 5 I Nr. 1–4 KrWG bestimmte Anforderungen gestellt, um das Beendigungskriterium zu erfüllen. Die betreffenden Stoffe und Gegenstände müssen nach § 5 I KrWG nach einem Verwertungsverfahren so beschaffen sein, dass sie

- üblicherweise für bestimmte Zwecke verwendet werden,
- ein Markt oder eine Nachfrage nach diesen Stoffen oder Gegenstände besteht,
- alle Normen für diese Zweckbestimmung erfüllt sind und
- eine Verwendung insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt führt.

Nicht zuletzt durch dieses europäische Recht ist das Abfallregime stärker in den Produktionsbereich gerückt, denn die europäischen Abfallvorschriften verdeutlichen, dass im Produktionsbereich immer mehr Pflichten und Anforderungen nach dem KrWG bestehen. Die Abfalleigenschaften bestimmen damit auch die Produkteigenschaften. An diesem sehr komplizierten Konzept der abfallrechtlichen Kontrolle wird zunehmend Kritik geäußert.<sup>21</sup> Die neuen Vorgaben für den Abfallbegriff ebnen den Weg für eine Aufwertung der Recyclingwirtschaft. In § 3 I Nr. 25 KrWG ist nun ausdrücklich das Recycling als Verwertungsverfahren aufgenommen worden. Durch die Aufbereitung und Wiederverwertung von Stoffen und Gegenständen wird einer ressourcenschonenderen Wirtschaftsweise der Weg bereitet. Allerdings zeichnet sich hier ein neues Regelungsfeld des Produktrechts im Umweltverwaltungsrecht ab. Bislang war das Produktrecht eher eine Frage zivilrechtlicher Regelungen. Neuerdings werden aber durch das öffentlich-rechtliche Abfallrecht Vorgaben für Produkte gemacht, bzw. neue Produktgruppen, wie die Recyclinggüter, erst ermöglicht.

---

21 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 381.

### 14.3.3 Gefährliche Abfälle

Im Februar 2007 sind das Gesetz und die Verordnung zur Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung in Kraft getreten.<sup>22</sup> Im Gefolge des europäischen Rechts werden nun Abfälle nur noch in gefährliche und nicht gefährliche Abfälle unterteilt (§§ 3 V, 48 KrWG). 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 §§ 3 V, 48 KrWG 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 (§ 50 KrWG). Das Nachweisverfahren sichert den Verbleib dieser Abfallart.

Das Landesrecht<sup>23</sup> enthält regelmäßig weitere Vorschriften für bestimmte Abfallgruppen, da die Entsorgung vor Ort als Aufgabe anfällt und organisiert werden muss.

### 14.3.4 Abfallgemische

Abfallgemische bereiten natürlich bei einem derartig ausdifferenzierten Abfallbegriff besondere Probleme. Im Vordergrund stehen dabei Gemische aus verwertbaren und zu beseitigenden Abfällen, denn das Gesetz selbst sieht zwar eine allgemeine Pflicht zur Getrennthaltung (§ 9 KrWG) vor, aber es gibt keine allgemeine Pflicht zur Sortierung nach Abfallarten. Soweit ein Gemisch hier insgesamt zu verwerten ist, besteht ein Vorrang der Verwertung.<sup>24</sup>

---

22 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. Zur Menge gefährlicher Abfälle z.B. im Jahre 2012 in Deutschland: Statistisches Bundesamt: [www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de).

23 Vgl. für Niedersachsen § 13 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.

24 Vgl. Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 862 f.

In der Praxis wird eher eine wirtschaftliche Betrachtungsweise bestehen.<sup>25</sup> Anordnungen kommunaler Entsorgungsträger zur Getrennthaltung von Abfällen zur Verwertung und zur Beseitigung sind deshalb rechtlich bedenklich.

## **14.4 Grundsätze und Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft**

### *14.4.1 Zielhierarchie*

In §§ 6, 7 KrWG 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 § 6 KrWG deutlich weiter ausgeführt. Das Gesetz präsentiert eine klare Rangfolge von Vermeidung, Verwertung und Beseitigung, die in der Novellierung des Gesetzes von 2012 noch um die Vorbereitung zur Wiederverwendung (§ 6 I Nr. 2 KrWG) und das Recycling (§ 6 I Nr. 3 KrWG) ergänzt worden ist. Allerdings steht die Abfallhierarchie in § 6 I KrWG nach Absatz 2 unter dem Vorbehalt der ökologischen Optimierung<sup>26</sup>, d.h., dass diejenige Maßnahme Vorrang haben soll, die den Schutz von Mensch und Umwelt bei der Erzeugung und Bewirtschaftung von Abfällen unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet.

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 erst durch § 7 KrWG wird die Zielhierarchie in bestimmbar Pflichten umgesetzt. Konkretisierungen für einzelne Stoffgruppen erfolgen insbesondere durch Rechtsverordnungen. Damit wird auch deutlich, dass eine umweltverträgliche Kreislaufwirtschaft, die geschlossene Stoffkreisläufe suggeriert, nach diesem Gesetz nicht möglich sein wird.

Allerdings erweitert das Kreislaufwirtschaftsgesetz ganz erheblich die Möglichkeiten, die Abfallhierarchie in § 6 KrWG zu verwirklichen. Die neue fünfstufige Abfallhierarchie hat nun die Vorgaben für die Abfallbehandlung erheblich ausdifferenziert. Das Gesetz selbst stellt dann in der Folge Anforde-

---

25 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 386.

26 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 497 f.

rungen an die verschiedenen Entsorgungswege. Die Abfallvermeidung<sup>27</sup> zum Beispiel ist zur Zeit noch wenig konkretisiert; es gibt keine allgemeine Pflicht zur Abfallvermeidung, aber es gibt bereits Verordnungsermächtigungen (§§ 23 ff. KrWG), die in Zukunft die verschiedenen Formen der Abfallvermeidung erheblich ausweiten können. In der Novellierung des KrWG wurden in § 33 KrWG die neuartigen Abfallvermeidungsprogramme eingeführt.

Die erweiterte fünfstufige Abfallhierarchie in § 6 KrWG ist ein gesetzgeberisches Programm, das erhebliche Auswirkungen auf den Produktionsbereich entfalten kann. Bereits heute gilt für die Vermeidung von Abfällen bei genehmigungsbedürftigen Anlagen der § 5 I Nr. 3 BImSchG, der auf eine Abfallvermeidungspflicht als Betreiberpflicht des Immissionschutzrechts verweist. Durch die Vorgaben aus der Abfallhierarchie werden damit im Produktionsbereich betriebsbezogen relevante Vorgaben zum Umgang mit Abfällen gemacht.

#### *14.4.2 Vermeidung/Verwertung/Beseitigung*

Die Pflicht zur Abfallvermeidung stößt natürlich in einer auf Konsum ausgerichteten Welt auf erhebliche Umsetzungsprobleme. Schon das alte Abfallgesetz kannte den Grundsatz der Vermeidung, der nun in § 3 XX KrWG weiter erläutert wird. Die Abfallvermeidung nach dem KrWG umfasst allerdings auch die Abfallverminderung.<sup>28</sup> Erst durch Rechtsverordnungen könnte die Abfallvermeidung in stärkerem Maße umgesetzt werden. Die immissionschutzrechtliche Vermeidungspflicht und die Produktverantwortung stellen deshalb Konkretisierungen der Abfallvermeidung dar. Nach herrschender Lehre sind allerdings den Kommunen nach der Verpackungssteuer-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts<sup>29</sup> Maßnahmen zur Förderung der Abfallvermeidung auf kommunaler Ebene zum Beispiel durch Abgabenmodelle verwehrt.

---

27 Vgl. dazu § 3 XX KrWG, der konkret ausführt, was unter Vermeidung zu verstehen ist. Dazu gehört zum Beispiel schon eine abfallarme Produktgestaltung oder die Nutzung von Mehrwegverpackungen.

28 Vgl. Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, 2000, S. 730, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 498.

29 Vgl. BVerfGE 98, 83 (kommunale Verpackungssteuer) und Sparwasser/Engel/Voßkuhle, Umweltrecht, 2003, S. 118 m.w.N.

Der Grundsatz der Abfallverwertung nach § 6 I Nr. 4 KrWG hat dagegen umfangreichere Berücksichtigung im Gesetz gefunden. Die Verwertung stellt die zentrale Größe in der Behandlung von Abfällen dar; für die Zukunft wurde sogar schon die Einstellung der Hausmülldeponierung angedacht. Der Vorrang der Verwertung vor der Beseitigung ist dabei prioritär. Der Blick in die Abfallstatistik zeigt die zunehmende Tendenz zur Verwertung von Abfällen, ohne dass die Gesamtmenge des Abfalls deutlich reduziert wird.<sup>30</sup> Der Begriff der Verwertung ist, wie bei der Abfallvermeidung, in § 3 XXIII KrWG und durch die Beschreibung von Verfahren in der Anlage 2 zum KrWG umfangreich ausdifferenziert. Nach der Novellierung des Gesetzes im Jahre 2012 wird die Abfallverwertung jetzt um die Vorbereitung zur Weiterverwendung, Recycling und sonstige Verwertung erweitert. Der Gesetzgeber hat dabei die Verwertung deutlich weiter ausgebaut. Zum 1. Januar 2015 wurde zuletzt nach § 14 I KrWG die Pflicht zur getrennten Sammlung von Wertstoffen eingeführt. Bei der Bewertung verschiedener Verwertungsarten untereinander deutet sich in der Zukunft eine weitere Gestaltung durch eine eigene Rechtsverordnung an. Bei Fehlen einer Rechtsverordnung ist im Moment noch § 8 III KrWG grundsätzlich ausschlaggebend. Die Abfallwirtschaft wird so nach der Novellierung in der Verwertung wesentlich breiter aufgestellt.

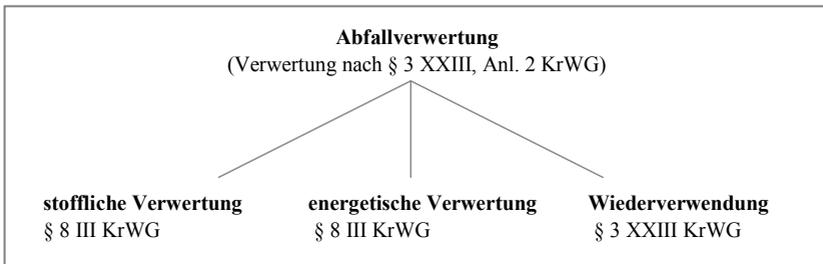


Abb. 47 Abfallverwertung

Nach § 6 I Krw./AbfG können Abfälle entweder stofflich verwertet, zur Gewinnung von Energie genutzt werden oder wiederverwertet werden. Hauptsache ist ein möglichst hochwertiges Verwertungsverfahren und Verwer-

30 Im Jahre 2012 betrug das Abfallaufkommen in Deutschland 380,6 Mio. t., vgl. <http://www.umweltbundesamt.de/daten/abfall-kreislaufwirtschaft/abfallaufkommen>.

tungsergebnis. Nach § 7 KrWG müssen die Abfälle grundsätzlich ordnungsgemäß und schadlos verwertet werden. Bei der energetischen Verwertung steht die Nutzung der Energie im Vordergrund (§ 8 III KrWG), so dass es sich nicht um eine Form der Abfallbeseitigung handelt. Maßgeblich für die Abgrenzung sind die Nutzung und eine ökonomische Betrachtungsweise (Heizwert). Bei der Verwertung ergeben sich allgemein Abgrenzungsprobleme zur Beseitigung<sup>31</sup>; grundsätzlich hat ja die Verwertung Vorrang vor der Beseitigung (so § 7 II KrWG), allerdings kann dieser Vorrang der Verwertung entfallen, falls die Beseitigung den Schutz von Mensch und Umwelt besser gewährleisten kann (§ 7 II KrWG). Hier bestehen viele Einzelfragen zum Verhältnis von Beseitigung und Verwertung, die nur schwer zu entscheiden sind; im Jahre 2002 hatte sich bereits der EuGH zu dieser Frage geäußert.<sup>32</sup> Bis heute bereitet der Einsatz von wiederverwerteten Material als Füllstoff ein rechtliches Problem, weil hier die Grenze zwischen Verwertung und Beseitigung fließend ist.<sup>33</sup>

Die Verwertung wird zunehmend in Form von Rechtsverordnungen<sup>34</sup> zum Kreislaufwirtschaftsgesetz 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 2012 angefallenen Abfällen wurde nach der Statistik ein nach wie vor hoher Anteil durch Deponierung, Verbrennung oder Behandlung beseitigt.<sup>35</sup> Was im Detail unter Abfallbeseitigung zu verstehen ist, definiert zunächst § 3 XXVI KrWG im Gegensatz zur Verwertung (... jedes Verfahren, das keine Verwertung ist ...). In einem eigenen Abschnitt legt das Gesetz (§§ 15 f. KrWG) dafür Grundpflichten der Abfallbeseitigung fest, die durch die Pflichten aus den §§ 17 ff. KrWG ergänzt werden. Zur Erfüllung

---

31 Vgl. mit Fallgruppen: Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 383.

32 Vgl. EuGH, Urt. v. 27.02.2002, in: NVwZ 2002, S. 579 (Bergversatz).

33 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 383.

34 Vgl. die Bioabfallverordnung v. 01.10.1998 i.d.Fass. v. 04.04.2013 und die Altholzverordnung vom 15.08.2002 i.d.Fass. v. 24.02.2012.

35 Vgl. Statistisches Bundesamt, 2012: [www.statistik-portal.de](http://www.statistik-portal.de).

der Grundpflichten der Abfallbeseitigung sind Abfälle, die nicht verwertet werden, so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird (§ 15 II KrWG). Die Abfallbeseitigung birgt natürlich eine Vielzahl von Problemen. In Erfüllung internationaler und europäischer Verpflichtungen muss die Beseitigung im Inland erfolgen (Grundsatz der Inlandsentsorgung) und gemeinwohlverträglich erfolgen (§ 15 II KrWG).

Aus heutiger Sicht stellen die Verfahren der Abfallbeseitigung aus der Vergangenheit eine besondere Herausforderung dar, denn viele Deponien, gerade 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 den §§ 15 f. KrWG zu entnehmen. Zunächst werden die Anforderungen an eine gemeinwohlverträgliche Beseitigung weiter ausgeführt (§ 15 II KrWG). § 16 I KrWG ist auch zu entnehmen, dass zur Abfallbeseitigung auch das Einsammeln, Getrennthalten oder das Befördern gehört.<sup>36</sup> Hier hat der Gesetzgeber für die Zukunft erhebliche Spielräume, um die Vorgaben für die Abfallbeseitigung durch weitere Rechtsverordnungen zu konkretisieren.

Abfälle zur Beseitigung dürfen gemäß § 28 I KrWG nur in den dafür vorgesehenen Anlagen oder Einrichtungen behandelt und gelagert werden. Im Vokabular der Kreislaufwirtschaft sind Mülldeponien sog. Abfallbeseitigungsanlagen zur Endablagerung von Abfällen (vgl. § 28 I KrWG). Nach der derzeitigen Rechtslage ergibt sich hier ein Dualismus in der Zulassung derartiger Anlagen: Die Zulassung und den Betrieb von Deponien regelt das Kreislaufwirtschaftsgesetz in § 35 II KrWG i.V.m. §§ 72 ff. VwVfG durch Planfeststellungsverfahren, die Zulassung von „Müllverbrennungsanlagen“, in denen Abfälle thermisch zur Entsorgung vorbereitet werden, erfolgt nach dem Bundesimmissionschutzgesetz (BImSchG) nach § 35 I KrWG i.V.m.

---

36 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 338.

§§ 4 ff. BImSchG, da diese Anlagen inzwischen eher einer Industrieanlage ähneln. Die Zulassung von Abfallverwertungsanlagen ist im Gegensatz zur Anlagenzulassung bei der Abfallbeseitigung im KrWG nicht explizit geregelt.

Die Zulassung von Deponien nach dem KrWG erfolgt im Wege der klassischen Planfeststellung nach § 35 II KrWG.<sup>37</sup> Allerdings räumt § 35 III KrWG die Möglichkeit einer Plangenehmigung ein, die dann aber nicht die Konzentrationswirkung einer Planfeststellung besitzt. Die Neufassung der Umweltverträglichkeitsprüfung hat allerdings die UVP-Anforderungen erheblich aufgefächert.<sup>38</sup>

Umfangreiche Pflichten zur Abfallbeseitigung ergeben sich auch aus dem untergesetzlichen Regelwerk zur Kreislaufwirtschaft. Nach § 16 I KrWG 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 Deponierechts<sup>39</sup> eine wesentliche Verbesserung des Rechts der Deponieanlagen herbeigeführt. Mit der Verordnung werden die Anforderungen der Deponieverordnung, der Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV) und der Deponieverwertungsverordnung zusammengeführt. Damit wurden auch die technischen Anleitungen für Siedlungsabfall (TA Siedlungsabfall) und für Abfall (TA Abfall) aufgehoben.

#### 14.4.3 Produktverantwortung

Unter dem Begriff der Produktverantwortung wird im dritten Teil des Gesetzes (§§ 23 ff. KrWG) das umweltrechtliche Verursacherprinzip verstärkt und ein rechtlicher Rahmen für eine nachhaltige Produktpolitik geschaffen.<sup>40</sup> 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

---

37 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 im KrWG geregelt. Die abfallrechtliche Planfeststellung ist gegenüber der Bauplanung privilegiert, vgl. § 38 BauGB, aber auch uvp-pflichtig nach § 35 II KrWG.

38 Vgl. die Anforderungen nach Nr. 8. der Anlage 1 des UVPG (Liste UVP-pflichtige Vorhaben).

39 Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts v. 27.04.2009, BGBl. I, S. 900.

40 Vgl. Meßerschmidt, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 517, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 523 ff.

Hersteller tragen dafür die rechtliche 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 Verordnungsermächtigungen (vgl. z. B. § 25 KrWG) 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 Kreislaufwirtschaftsgesetzes 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 weitere Handlungspflichten abgeleitet werden. Im Moment bestehen im Kreislaufwirtschaftsgesetz nur die Fundamente einer zukünftigen neuen Regelung.

Die Grenzen der Produktverantwortung ergeben sich aus dem Gesetz, da in § 23 III KrWG schon auf das allgemeine Verhältnismäßigkeitsprinzip verwiesen wird.<sup>41</sup> Inzwischen führt § 23 II KrWG einige Regelbeispiele zur Produktverantwortung auf. So werden mehrfach verwendbare, technisch langlebige und nach Gebrauch schadlos verwertbare Produkte als diesen Anforderungen entsprechend angeführt. Die Ausdifferenzierung von Produktverantwortung in § 23 II KrWG wird in den §§ 24, 25 KrWG um weitere Handlungsalternativen für die Produktion ergänzt.

Inzwischen gibt es zahlreiche Vorschriften zur Gestaltung von Industrieprodukten, die ihren Ursprung im Abfallrecht oder im Energieeffizienzrecht haben. Auch das in Frage stehende, geplante Ressourcenschutzrecht wird in Zukunft Aspekte der Produktgestaltung erfassen.<sup>42</sup> Die Frage der Produktent-

---

41 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 524.

42 Vgl. Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, in: ZUR 2012, S. 523 ff.

wicklung wird also in Deutschland eher über Nebenschauplätze gestaltet. Ein „Produktgesetz“ steht allerdings aus, wird aber in Deutschland angesichts der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit im Produktionsbereich schwer zu verwirklichen sein. Verfassungsrechtliche Vorgaben schützen hier den unternehmerischen Gestaltungsprozess vor Gesetzen, die mit Eingriffen im Produktionsbereich verbunden sind.

Die Verordnungsmächtigungen des Bundes zur Produktverantwortung wurden in den letzten Jahren vereinzelt zum Einsatz gebracht. Am bekanntesten ist die Verpackungsverordnung (VerpackVO), die den Verbraucher zur Überlassung von Verkaufsverpackungen an ein privates Rücknahmesystem zwingt. Seit 1991 ist dieser komplexe Instrumentenverbund in Kraft, der mit flächendeckenden öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Pflichten Mindestquoten für die Verwertung der Verkaufsmaterialien erzwingen will. Auf der Vollzugsebene haben sich erhebliche Probleme in der privatrechtlichen Umsetzung des Rücknahmesystems gezeigt, die bis heute nachgesteuert werden müssen.<sup>43</sup> Die Pfänderhebungs- und Rücknahmepflicht nach § 9 VerpackVO, das sog. Dosenpfand, steht dabei bis heute in der Kritik<sup>44</sup> und wurde mehrfach nachgebessert. Im Ergebnis hat das Dosenpfand zu einer Stabilisierung des Getränkedosenmarktes beigetragen.

Das Elektro- und Elektronikgerätegesetz<sup>45</sup> geht auf europäisches Umweltrecht zurück, was die umfangreichen Verpflichtungen für die Hersteller von Elektro- und Elektronikgeräten erklärt. Die Rücknahmepflichten haben sich inzwischen bewährt. Das Gesetz selbst enthält zahlreiche Vorgaben zum Produktionsbereich, indem z.B. Regeln zu den verwendeten Materialien gemacht werden.

Das Batteriegesetz<sup>46</sup> beruht auf der gleichnamigen Verordnung und enthält Kennzeichnungspflichten und Verbote für bestimmte Batterien. Damit macht das Gesetz konkrete Vorgaben für die Produktion von Batterien. Die Altfahr-

---

43 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 409 f.

44 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 529 f.

45 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.

46 Gesetz über das Inverkehrbringen, die Rücknahme und die umweltverträgliche Entsorgung von Batterien und Akumulatoren (Batt-G) v. 25.06.2009, BGBl. I, S. 1582.

zeug-Verordnung beruht ebenfalls auf einer Verordnungsermächtigung im KrWG und hat für die Verbraucher erhebliche Bedeutung erlangt. Sie regelt in erster Linie die Verwertung von PKW nach deren Nutzungsphase. Die Steuerung der Nutzungsphase von PKW z.B. durch Schadstoffvorgaben und Obsoleszenzkriterien hat inzwischen für den PKW-Markt eine erhebliche Bedeutung, da Kraftfahrzeuge nicht mehr über ihre gesamte Lebensdauer genutzt werden, sondern aufgrund von anderen Überlegungen (z.B. Abwrackprämien) ausgetauscht werden. Hier zeigt sich, dass über das Recht der Kreislaufwirtschaft und die Frage der Produktverantwortung erheblicher Einfluss auf Konsumentenentscheidungen genommen werden kann.

Nach §§ 45, 46 KrWG wird der Bereich der Absatzförderung und der Abfallberatung in das Abfallrecht mit aufgenommen. Durch die Absatzförderung können Behörden des Bundes durch ihr Verhalten zur Erfüllung der Zwecke des § 1 KrWG beitragen. Insbesondere bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern ist zu prüfen, in welchem Umfang ökologisch vorzugswürdige Erzeugnisse beschafft werden können. Die Abfallberatung nach § 46 KrWG verpflichtet die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Information und Beratung über eine mögliche Abfallbehandlung und Abfallvermeidung.

## **14.5 Entsorgungsordnung**

### *14.5.1 Die Pflichten der Abfallerzeuger*

Die Entsorgungsordnung nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz 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 § 7 KrWG ein komplexes System von Entsorgungszuständigkeiten, bei dem öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger nur zum Teil in der Verantwortung stehen. Die Umsetzung des Verursacherprinzips gem. § 7 II (Verwertungspflicht) und § 15 I (Beseitigungspflicht) KrWG in der Abfallwirtschaft führt zunächst zu einer Kostentragungspflicht für Erzeuger und Besitzer von Abfällen. Das KrWG 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 nachkommt, muss er die Körperschaften des öffentli-

chen Rechts in Anspruch nehmen, die dann verpflichtet sind, nach §§ 17, 20 KrWG die Abfälle zu verwerten oder zu beseitigen. Im Ergebnis haben die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger eine subsidiäre Entsorgungspflicht bei gleichzeitiger Überlassungspflicht der Abfallerzeuger und -besitzer.<sup>47</sup>

Gleichwohl bleibt es für bestimmte Abfälle bei der Entsorgungsverantwortung der öffentlichen Körperschaften: Nach § 20 I KrWG besteht für Abfälle zur Beseitigung aus privaten Haushaltungen weiterhin eine Überlassungspflicht, ebenso für Abfälle aus anderen Herkunftsbereichen.

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 Entsorgungsschiene, während Haushaltsabfälle zur Verwertung (z.B. Papier) Privaten überlassen werden können. Hier ist noch vieles umstritten.<sup>48</sup>

Die Überlassung von Hausmüll einschließlich der verwertbaren Bestandteile an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger in der Kreislaufwirtschaft ist immer wieder Gegenstand von Auseinandersetzungen zwischen den kommunalen Entsorgungsträgern und privaten Dritten.<sup>49</sup> Nach § 17 II KrWG unterliegen bestimmte verwertbare Abfälle nicht der Überlassungspflicht an die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger, sondern können einer sog. gewerblichen Sammlung zugeführt werden, soweit „überwiegende öffentliche Interessen“ (§ 17 III KrWG) dem nicht entgegen stehen. Die zunehmende Ökonomisierung des Umweltverwaltungsrechts zeigt hier deutliche Folgen. Waren noch vor wenigen Jahren alte Verpackungen wertloser Müll, so wurde teilweise bis zu 100 Euro für eine Tonne Altpapier gezahlt. Der Marktpreis für Altpapier unterliegt jedoch erheblichen Schwankungen. Fraglich ist auch die Anwendung primären oder sekundären EU-Rechts.<sup>50</sup>

---

47 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 389 ff.

48 Insbesondere die Entsorgung von Altpapier ist inzwischen zu einem zentralen Thema geworden, da – je nach Marktpreis – die Verwertung von Altpapier zu einem Gewinn oder einem Verlust führen kann. Vgl. schon Weidemann, Die materielle Privatisierung der Hausmüllentsorgung nach § 16 Abs. 2 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes, in: DVBl. 1998, S. 661 ff.

49 BVerfG, Beschl. v. 28.08.2014 – 2 BvR 2639/09 (Altpapier II), in: NVwZ 2015, S. 52 ff., BVerwG, Urt. v. 18.06.2009 – 7 C 16.08, (Altpapier I), in: ZUR 2009, S. 487 ff.

50 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.08.2014 – 2 BvR 2639/09 (Altpapier II), in: NVwZ 2015, S. 52 ff. m.w.N.

Im Ergebnis sieht das KrWG in vielen Bestimmungen die Einbeziehung Dritter bei der Verwertung und der Beseitigung von Abfällen vor (vgl. § 22 KrWG). Rechtlich ist jedoch zwischen einer funktionalen Privatisierung (Erfüllungsgehilfen des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers) und der wirklichen Privatisierung (z.B. § 17 III KrWG) zu unterscheiden. Letztlich gibt die Organisationshoheit den Gemeinden die Befugnis, zur Aufgabenerledigung auf privatrechtliche Organisationsformen zurückzugreifen.<sup>51</sup>

Insbesondere Abfälle zur Verwertung aus dem gewerblichen Bereich unterliegen dem Grundsatz der Eigenentsorgung.<sup>52</sup> Dagegen ist die Überlassungspflicht der Abfallerzeuger aus der Wirtschaft aufgehoben, soweit diese über eigene Behandlungsanlagen verfügen (§ 17 I KrWG) und nicht überwiegende öffentliche Interessen eine Überlassung erfordern.<sup>53</sup>

Davon zu unterscheiden sind die so genannten Andienungspflichten, die die Länder in ihren Abfallgesetzen für bestimmte Abfallarten aufstellen können.<sup>54</sup> Nach § 17 IV KrWG 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 von Besitz und Eigentum der Sache an die entsprechende Einrichtung erfordert.

Bei der Andienungspflicht nach § 17 KrWG kommt die Unterscheidung von Abfällen zur Beseitigung und Abfällen zur Verwertung zum Tragen, denn die Andienungspflicht für Gewerbeabfälle besteht nur für Abfälle zur Beseitigung.

---

51 Vgl. Röhl, Kommunalrecht, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 75.

52 Vgl. dazu Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 509 ff.

53 Vgl. dazu Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 515 m.w.N.

54 Vgl. für Niedersachsen: § 16 NAbfG v. 14.07.2003:

§ 16 INAbfG:

- (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) ...

#### 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 § 20 I KrWG der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger. Zur Erfüllung dieser vielfältigen Aufgaben in der Kommune (z.B. Transporte) können sich die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger aber privater Subunternehmer bedienen.<sup>55</sup>

Das Bundesrecht schweigt sich über die Organisation der Abfallverwertung und -beseitigung aus. Das Landesrecht trifft hier weitere Regelungen<sup>56</sup> 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 (kommunalwirtschaftsrechtliche Subsidiaritätsklausel) sehr bedenklich ist.

Die Überwachung der Abfallentsorgung hat im sechsten Teil des Gesetzes (§§ 47 ff. KrWG) 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 § 47 KrWG geregelt, während die Organisation der abfallrechtlichen Überwachung eine landesrechtliche Aufgabe ist.<sup>57</sup> Neben der globalen Aufgabenzuweisung in § 47 I KrWG erteilen die Absätze 2–3 konkrete Befugnisse der Abfallbehörden. Die abfallrechtliche Überwachung wurde 2007 vereinfacht.<sup>58</sup>

---

55 Vgl. Meßerschmidt, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2013, S. 517.

56 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.

57 So regeln in Niedersachsen die §§ 41 ff. NAbfG v. 23.07.2003 Fragen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit.

58 Zu den Änderungen, vgl. Stöhr, Vereinfachung der abfallrechtlichen Überwachung, in: ZUR 2007, S. 77 ff.

### 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 neue Gesetz zeichnet sich selbst durch eine gewisse Unschärfe in der Trennung von öffentlicher und privater Entsorgungsverpflichtung aus.<sup>59</sup>

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, mittelfristige Leistungsfähigkeit im Hinblick auf kommunale Ziele der Abfallwirtschaft. Häufig kann die nur zu einem bestimmten Zeitpunkt unter bestimmten – auch zum Beispiel steuerrechtlichen – Bedingungen vorhanden gewesene Leistungsfähigkeit nicht aufrecht erhalten werden. Allerdings zeigt der Blick auf die kommunalen Altlasten aus der sog. 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

---

59 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 415 f.

wurde 1991 die Verpackungsverordnung (VerpackVO)<sup>60</sup> verabschiedet, nach der Verpackungsabfälle dadurch vermieden werden sollen, dass Verpackungen gesammelt und verwertet werden. Hersteller und Vertreiber 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 Wettbewerbsrüter 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 Ordnungsgeber 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 ausgereizt.<sup>61</sup> 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 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 Rechtsprechung<sup>62</sup> sieht hier aber nach wie vor ein Aufgabenfeld der Kommunen.

---

60 Die Verpackungsverordnung wurde inzwischen mehrfach novelliert und präsentiert sich inzwischen in der Fassung von 1998: Verordnung über die Vermeidung und Verwertung von Verpackungsabfällen (Verpackungsverordnung – VerpackVO) v. 21.08.1998, BGBl. I, S. 2379.

61 Vgl. allgemein Blanke/Trümner (Hrsg.), Handbuch Privatisierung, 1998.

62 BVerwG, Urt. v. 18.06.2009 – 7 C 16.08, (Altpapier I), in: ZUR 2009, S. 487 ff.

## 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).<sup>63</sup>

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 Abfallbehandlung<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup> Der Bund hat die Gesetzgebungskompetenz für die Abfallwirtschaft nach Art. 74 I Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft) in der Föderalismusreform mit knapper Not behalten, ohne den Anforderungen des Art. 72 II GG<sup>66</sup> (Erforderlichkeitsklausel) 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 kommu-

---

63 Vgl. Röhl, Kommunalrecht, in: Schoch (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 94.

64 So durfte nach 2005 nur noch behandelter Abfall deponiert werden. Auf die Gemeindebürger musste die Finanzierung der häufig kostspieligen Müllverbrennungsanlagen umgelegt werden.

65 Vgl. Braun, Kommunalisierung von Umweltaufgaben im europäischen Mehrebenensystem, 2012.

66 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 durch die Rechtsprechung des BVerfG recht erheblich.

nalere 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. Im Jahre 2015 plant die Stadt Berlin erneut die Einführung einer Verpackungssteuer auf Pappbecher<sup>67</sup>

Mit einer viel beachteten Entscheidung vom 19.08.1994 hatte der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts<sup>68</sup> eindrucksvoll die Einführung einer kommunalen Verpackungssteuer für Einwegverpackungen im Gastronomiebereich der Stadt Kassel zunächst akzeptiert. Die Anerkennung durch das Bundesverwaltungsgericht signalisierte den Gemeinden in der Bundesrepublik deutlich eine Belebung des Abgabeninstruments im kommunalen Bereich. Eine Verfassungsbeschwerde der Automatenaufsteller und Fast-Food-Vertreiber war jedoch vor dem Bundesverfassungsgericht<sup>69</sup> überraschend erfolgreich, denn das Bundesverfassungsgericht<sup>69</sup> 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 hat zunächst kommunale Initiativen zur Müllvermeidung einen Dämpfer versetzt. Danach bleibt kaum Raum im Abfallrecht für selbstständige Initiativen von Ländern und Kommunen und der Bund hat die Entscheidungsmacht. Eine weitere Entscheidung aus dem Jahre 1998 zu den landesgesetzlichen Sondermüllabgaben<sup>70</sup> 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 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 Landes-

---

67 Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/coffee-to-go-berliner-spd-will-die-pappbecher-steuer-1.2494164>.

68 BVerwG, Beschl. v. 19.08.1994, in: ZUR 1994, S. 311 ff.

69 BVerfGE 98, 106 (Kommunale Verpackungssteuern).

70 BVerfGE 98, 83 (landesrechtliche Sondermüllabgaben), vgl. dazu Lege, Kooperationsprinzip contra Müllvermeidung?, in: Jura 1999, S. 125 ff.

recht 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 EU – 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 Kreislaufwirtschaft haben sich für Unternehmen zu einem wichtigen umweltbezogenen Handlungsfeld entwickelt.

Dafür sind hauptsächlich zwei Faktoren maßgeblich: Zum einen hat das Kreislaufwirtschaftsgesetz bereits in den 90-er Jahren starke Akzente auf Privatisierung und damit auch auf Kostenübernahme durch die Abfallerzeuger<sup>71</sup> gesetzt, zum anderen hat die europäische Union durch das europäische Umweltrecht stets die Betriebe als gut greifbare und wichtige 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.

---

71 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.

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 Umweltschutzziele, das Umweltmanagement taucht deshalb in vielen europäischen Rechtsakten auf und die Union sieht eher in Managementfehlern die Ursache für Störfälle. Zwar wird das EMAS-Verfahren zurzeit 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.

Die zunehmende Implementierung von Managementinstrumenten in betrieblichen Organisationen hat eine interessante Entwicklung in der Kreislaufwirtschaft und dem betrieblichen Abfallmanagement initiiert. Das Bemühen um eine bessere Akzeptanz und Integration von Organisationsregeln hat zu einer Gesetzesinitiative geführt, die den Teilnehmern am EMAS-Verfahren einige Erleichterungen zur Förderung der privaten Eigenverantwortung bieten soll. § 61 KrWG ermächtigt die Bundesregierung zum Erlass entsprechender Rechtsverordnungen, die auditierten Unternehmen im Genehmigungs- und Überwachungsverfahren Erleichterungen geben sollen.<sup>72</sup>

---

72 Vgl. Jarass, EMAS-Privilegierungen im Abfallrecht, in: DVBl. 2003, S. 298 ff.

Mit § 61 KrWG nahezu wörtlich übereinstimmende Ermächtigungen finden sich auch im Immissionsschutzrecht (§ 58 e BImSchG) und im Wasserrecht (§ 24 WHG). Diese zukünftig zu erwartenden Privilegierungen in der Abfallwirtschaft werden die Kluft zwischen auditierten und nicht auditierten Unternehmen weiter vertiefen. Unter anderem gestützt auf § 61 KrWG erging bereits im Jahre 2002 die EMAS-Privilegierungs-Verordnung<sup>73</sup>, die ebenfalls Erleichterungen in der Abfallwirtschaft einführte.

Der Erfolg dieser Maßnahmen bleibt noch abzuwarten, denn dieses Konzept setzt auf die 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, sodass sich die Zielrichtungen beider Regelungskomplexe deutlich unterscheiden.

#### 14.7.3 Betriebsbeauftragter für Abfall

Der Abfallbeauftragte<sup>74</sup> 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 § 59 KrWG ein Abfallbeauftragter bestellt werden. Dieser hat insbesondere die Abfallströme im Betrieb zu überwachen. Es gilt noch immer die alte Verordnung über Betriebsbeauftragte für Abfall (AbfBeauftrV) aus dem Jahre 1977 fort.<sup>75</sup> Die Verordnung über den Beauftragten für Abfall regelt die Bestellung des Betriebsbeauftragten.

Diese Form der Betriebsbeauftragten für Umweltschutz ist aber inzwischen in die Diskussion geraten, da diese Form des betrieblichen Umweltschutzes sich nicht als sehr effektiv erwiesen hat und die durchsetzungsstärkere europäische Umweltschutzgesetzgebung 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 be-

---

73 EMAS-PrivilegV v. 24.06.2002, BGBl. I S. 2247.

74 Vgl. Dieckmann/Reese, Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 406 f., Pulte, Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, 2009, S. 12 ff.

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

triebliche Organisationsstrukturen enthalten, die mangelnde Anbindung des Betriebsbeauftragten an die Leitungsebene der Betriebe gefährdet die Wirksamkeit dieser eigenständigen Entwicklung.

Das UGB-Projekt hatte in der Vergangenheit eine Aufwertung des Betriebsbeauftragten für den Umweltschutz zum Umweltschutzdirektor beabsichtigt; allerdings ist bislang das UGB-Projekt in seiner ursprünglichen Fassung nicht verwirklicht worden. Die Gesetzgebung hatte im Krw./AbfG a. Fass. den Betriebsbeauftragten für Abfall noch aufgewertet, indem sie einen 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 § 58 KrWG. 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 der Gesetzgeber in § 58 KrWG Mitteilungspflichten für Kapitalgesellschaften eingeführt.

In § 58 KrWG werden Kapitalgesellschaften mit mehreren vertretungsberechtigten Organmitgliedern verpflichtet, der zuständigen Behörde anzuzeigen, wer in der Geschäftsführung die Pflichten des Betreibers einer Anlage nach dem BImSchG und die Pflichten eines Abfallbesitzers im Sinne des § 27 KrWG wahrnimmt.

Nach § 58 II KrWG muss der zuständigen Behörde auch mitgeteilt werden, in welcher Weise die Vorschriften zur Kreislaufwirtschaft beim Umgang mit Abfällen 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 werden in den Betrieben zunehmend Compliance-Beauftragte tätig.<sup>76</sup> Die Bedeutung der Compliance in Betrieben

---

<sup>76</sup> Vgl. nur Teichmann, Compliance, 2014.

geht inzwischen weit über den Bereich einer umweltschützenden Betriebsorganisation hinaus und hat große Aufmerksamkeit durch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs in Strafsachen aus dem Jahre 2009<sup>77</sup> erlangt. Danach kann Compliance-Beauftragte eine strafrechtliche Garantenstellung im Rahmen der Corporate Compliance treffen, im Zusammenhang mit der Tätigkeit des Unternehmens strafrechtliche Handlungen zu unterbinden.

#### **14.8 Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft**

Weltweit werden immer mehr natürliche Ressourcen verbraucht, um immer mehr kurzlebige Konsumgüter zu erzeugen. Dadurch nehmen die Schadstoffeinträge in die Umwelt zu und gleichzeitig werden wichtige Rohstoffe knapper. Der Schutz und die Rückgewinnung wertvoller Ressourcen und die Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips lassen in der Kreislaufwirtschaft den Ressourcenschutz als neue Aufgabe des modernen Umweltrechts erstarken. Die Ressourcenvorsorge wird bereits im Rahmen der Grundprinzipien des Umweltrechts thematisiert<sup>78</sup>, der Ressourcenschutz in der Kreislaufwirtschaft weist jedoch auf ein neues Aufgabenfeld im Umweltrecht. Die Entwicklung eines Ressourcenschutzgesetzes wird bereits diskutiert.<sup>79</sup> Ausgehend von einem etablierten Ressourcenbegriff zeigt sich durch die verteilte Verankerung des Ressourcenbegriffs in verschiedenen Fachgesetzen ein Regelungsbedarf, denn der Umgang mit Ressourcen wird bereits – z. B. im Gesetz über energieverbrauchsrelevante Produkte (EVPG)<sup>80</sup> – geregelt. Die bereits angesprochene Nachhaltigkeitsstrategie im deutschen Umweltrecht bedingt hier eine intensive Auseinandersetzung mit der Frage des Ressourcenschutzes.

In dem Recht der Kreislaufwirtschaft (KrWG) ist bislang in Teilbereichen die Ressourcennutzung und der Ressourcenschutz thematisiert, allerdings unter den spezifisch abfallrechtlichen Gesichtspunkten und nicht im Hinblick auf eine nachhaltige und ressourcenschonende Verwendung. Regelungen zur Frage des Recyclings (§ 6 KrWG) oder der Verwertung von Abfällen (§ 8 KrWG)

---

77 BGHSt, Urt. v. 17.07.2009, – 5 StR 394/08 – (Compliance-Beauftragte).

78 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 50.

79 Vgl. Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, in: ZUR 2012, S. 523 ff., dies., Ein Regelungskonzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, 2012.

80 Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energieverbrauchsrelevanter Produkte (EVPG) v. 27.02.2008, BGBl. I, S. 2558.

sind hier zu nennen. So folgt zum Beispiel der Vorrang der energetischen Verwertung allein einer wirtschaftlichen Sichtweise (§ 8 III KrWG). Nachhaltigkeitsaspekte spielen dabei noch keine ausschlaggebende Rolle.

Für die Zukunft könnte hier das Kreislaufwirtschaftsrecht im Bereich des Recyclings weitere Instrumente entwickeln, um die Verwertung von Abfällen zu verbessern. Langfristig stellt aber ein geschlossenes Ressourcenschutzrecht ein geeigneteres Instrument dar.

## 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 auch 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. Naturschutzrecht muss deshalb stets mit anderen Politik- und Rechtsbereichen zusammenwirken, um durch Umweltrecht die selbst gesetzten Ziele anzusteuern.

Der Blick in das derzeitige Naturschutzgesetz 2009 (BNatSchG)<sup>1</sup> zeigt neben dem Naturschutz auch die Landschaftspflege im Titel. Die Naturschutzge-

---

1 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) v. 29.07.2009 (in Kraft seit März 2010) BGBl. I, S. 2542 ff. Vgl. Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 2013, Lütkes/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, 2011, Schlacke/Kröger, Naturschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2013, S. 626 ff., Schlacke (Hrsg.), Gemeinschaftskommentar zum

setzung gibt nur ein bestimmtes Naturverständnis wieder, das nicht unbedingt mit dem Verständnis aller gesellschaftlichen Gruppen übereinstimmt. In § 1 BNatSchG wird nun an erster Stelle der Eigenwert der Natur betont und gleichzeitig die Natur als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen herausgestellt. Das Umweltrecht und hier speziell das Naturschutzrecht müssen so 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. Schon seit 2002 sind Natur und Landschaft nach § 1 BNatSchG aufgrund „ihres eigenen Wertes“ zu schützen. Die Situation der bundesdeutschen Biotope und Lebensräume ist erwartungsgemäß nicht sehr erfreulich. Abgesehen von den Sünden der Vergangenheit fällt trotz aller Umweltschutzregulierung<sup>2</sup> doch der nach wie vor starke Bodenverbrauch in der Bundesrepublik auf. Die bundesweite Biokartierung steht dabei noch am Anfang, da aufgrund der Länderkompetenzen die Erhebungsinstrumente noch nicht umfassend koordiniert sind. Der Rückgang der Artenvielfalt ergibt sich aus der Verarmung und Beschränkung natürlicher Lebensräume in ganz Europa. Ebenso führen die Intensivlandwirtschaft und die Energiewende mit der Betonung der Windenergienutzung zur Stromerzeugung zu einer Beeinträchtigung des Landschaftsbildes in Norddeutschland.

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, Meere oder auch landwirtschaftliche Flächen, die bislang kaum von der Rechtsordnung betrachtet wurden. Neu ist dabei die Erweiterung des

---

BNatSchG, 2012, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 414 ff., Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 249 ff.

- 2 Bodenschutz zum Beispiel ist heute ein Anliegen des Bodenschutzrechts, des Baurechts und weiterer Rechtsnormen. Der hohe Bodenverbrauch durch Siedlungs- und Verkehrsflächen hat in der Vergangenheit ein erschreckendes Ausmaß angenommen und soll in Zukunft deutlich reduziert werden.

räumlichen Geltungsbereichs durch die Erstreckung des BNatSchG auf die dem Küstenbereich vorgelagerten Meereszonen.<sup>3</sup>

Das Bundesnaturschutzgesetz hat sich inzwischen etabliert. Die Aufgabe des Landeskulturgesetzes der DDR<sup>4</sup> und die Übernahme des BNatSchG in den östlichen Bundesländern bis hin zu den europäisch veranlassten Reformen haben inzwischen zu einem aktuellen Regelwerk geführt, das durch Änderungen immer wieder angepasst wurde.<sup>5</sup> Die Föderalismusreform des Jahres 2006 hatte die Rahmengesetzgebungskompetenz des Bundes (Art. 75 GG) gestrichen. Das Naturschutzrecht steht jetzt in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes ohne Erforderlichkeitsklausel.<sup>6</sup> Im Jahre 2009 hat der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht und die Bundesländer haben nun das Recht, von der bundesrechtlichen Vollregelung nach Art. 125 b I GG abzuweichen. Ein Bestand von abweichungsfesten Regelungen im Bundesrecht (Art. 72 III Nr. 2 GG) ist dem Länderzugriff nicht zugänglich. Angesichts der Zersplitterung des Naturschutzrechts nach dem Scheitern des Umweltgesetzbuchs (UGB) hält sich der Veränderungsdruck in Grenzen. Wie die Bundesländer zukünftig in einem mehr am Wettbewerb orientierten Föderalismus das Naturschutzrecht gestalten, bleibt abzuwarten.<sup>7</sup>

## 15.2 Internationale und europäische Einbindung

### 15.2.1 Völkerrecht

Heute kommen wichtige Impulse für eine Weiterentwicklung des deutschen Naturschutzrechts aus dem internationalen und dem europäischen Recht. Das internationale Recht entfaltet jedoch keine direkten Wirkungen in den Nationalstaaten. Die Folgen einer Übernutzung der Natur zeigen sich aber oft an weit entfernten Orten. Die Globalisierung des Umweltrechts schreitet daher voran; diese Entwicklung ist auch notwendig, weil bestimmte hoheitsfreie Bereiche, wie zum Beispiel die Hohe See, nur auf internationaler Ebene regu-

---

3 Vgl. Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, BNatSchG, Rn. 4.

4 Gesetz über die planmäßige Gestaltung der sozialistischen Landeskultur (Landeskulturgesetz) GBl. der DDR v. 14.05.1970, S. 67.

5 Zuletzt mit Wirkung zum 01.03.2010.

6 Art. 74 I Nr. 29, Art. 72 II GG.

7 In Niedersachsen hat das nds. Ausführungsgesetz zum BNatSchG (NAGBNatSchG v. 19.02.2010) das alte niedersächsische Landesnaturschutzgesetz abgelöst. In Niedersachsen gibt es zur Zeit eher vollzugsorientierte Vorschriften im NAGBNatSchG.

liert werden können. Im internationalen Naturschutzrecht gibt es daher globale und regionale Abkommen, die sich mit dem Arten- und Naturschutz befassen und denen die Bundesrepublik beigetreten ist.<sup>8</sup>

Folgende internationale Abkommen haben im Naturschutzrecht große Bedeutung erlangt:

- Zum einen ist das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Biodiversitätskonvention) aus dem Jahre 1992<sup>9</sup> zu nennen. Ziel des Übereinkommens (CBD<sup>10</sup>) ist es, weltweit den Schutz von Tier- und Pflanzenarten sowie ihrer Lebensräume zu gewährleisten, da der Rückgang der Biodiversität beachtliche Ausmaße angenommen hat.<sup>11</sup>
- Weiterhin ist das Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) aus dem Jahre 1973<sup>12</sup> zu erwähnen, das sich inzwischen zu einem weltweiten Kontrollsystem entwickelt hat (CITES-Abkommen<sup>13</sup>), 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 EU hat das Washingtoner Artenschutzabkommen in Europa unmittelbare Geltung.
- Die Ramsar-Konvention<sup>14</sup>, benannt nach der iranischen Stadt Ramsar, trat 1971 völkerrechtlich 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 bei.

---

8 Zur Funktionsweise des Umweltvölkerrechts, vgl. Kap. 10.

9 Vgl. das Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1993 (Konvention von Rio), BGBl. II 1993, S. 1742.

10 CBD: Convention on Biological Diversity.

11 Vgl. Friedland/Prall, Schutz der Biodiversität: Erhaltung und nachhaltige Nutzung in der Konvention über die Biologische Vielfalt, in: ZUR 2004, S. 193 ff.

12 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.

13 CITES: Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora.

14 Vgl. die Seite des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) im Internet, BGBl. 1976 II, S. 1265.

- Die Bonner Konvention aus dem Jahre 1979<sup>15</sup> widmete sich dem Schutz wandernder, wildlebender Tiere und entwickelte sich regional zum Schutz bestimmter Tierarten, wie zum Beispiel der Fledermäuse weiter.

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 können.<sup>16</sup> Häufig wird jedoch die fehlende unmittelbare Verbindlichkeit des Völkerrechts durch eine Übernahme in den für die EU-Mitgliedstaaten verbindlichen Rechtskanon entwickelt.

### 15.2.2 EU-Naturschutzrecht

Auf der Ebene des europäischen Naturschutzrechts haben sich inzwischen wirksame rechtliche Instrumente zum Natur- und Artenschutz ausgebildet. Hier bestehen schon lange einige wenige, bedeutungsvolle Richtlinien der EU. Art. 191 AEUV bildet die Grundlage für europäische Schutzmaßnahmen.<sup>17</sup> Das europäische Naturschutzkonzept<sup>18</sup> beruht auf der Überlegung einerseits durch das europäische Recht internationale Verpflichtungen zu erfüllen und andererseits ein eigenes europäisches, grenzüberschreitendes Natur- und Landschaftsschutzsystem („Natura 2000“) 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 Union tritt in den letzten Jahrzehnten der europäische Umwelt- und Naturschutz sehr massiv und durchsetzungsstark auf. Im Gegensatz zu dem nachlassenden Interesse an Natur- und Landschaftsschutz in den Mitglied-

---

15 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. die Internetseite des Bundesamtes für Naturschutz (BfN).

16 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 235 ff., Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 426 f. Das Europäische Landschaftsabkommen vom Oktober 2000 z. B. ist ein regionaler völkerrechtlicher Vertrag des Europarats, der europäische Landschaften schützen soll.

17 Vgl. Art. 191 AEUV, der die Erhaltung, den Schutz der Umwelt und die Verbesserung der Umweltqualität zu den primären Zielen der Union zählt, dazu: Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 506 ff.

18 Vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 506 ff.

staaten steht die europäische Union hier am Beginn einer einmaligen länderübergreifenden Naturschutzkonzeption, die den Mitgliedern zum Teil erhebliche Probleme bereitet.<sup>19</sup> Das „Natura 2000“ Konzept, der Aufbau eines europaweiten, zusammenhängenden Netzes von Schutzgebieten, steht für diesen Ansatz. Daneben widmet sich die Union dem Artenschutz, der durch die EU-Verordnungen zum Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten (ArtSchVO) und die Zoo-Richtlinie verwirklicht wird.<sup>20</sup> Die ArtenschutzVO setzt dabei das internationale Washingtoner Artenschutzabkommen (CITES) in den Mitgliedstaaten der EU um.

Der Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume wird wesentlich durch zwei europäische Richtlinien verwirklicht: Die ursprüngliche Vogelschutzrichtlinie<sup>21</sup> aus dem Jahre 1979 und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie<sup>22</sup> aus dem Jahre 1992 sind die zentralen Eckpfeiler einer europäischen Naturschutzkonzeption. Beide Richtlinien ergänzen sich und bilden die Grundlage für das europäische Natura 2000 Schutznetz, das grenzüberschreitend entwickelt wird.

Die Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie)<sup>23</sup> ist das zentrale Instrument der Union, die Vogelarten Europas als Teil der Artenvielfalt zu schützen. Ziel ist eben der Erhalt der Lebensräume und der Verbreitungsgebiete. Diese Richtlinie ähnelt in ihrer Zielsetzung der FFH-Richtlinie, zielt aber nur auf seltene Vogelarten ab, die FFH-Richtlinie bestimmt jedoch, dass sowohl FFH-Gebiete als auch EG-Vogelschutzgebiete (besondere Schutzgebiete - BSG) gemeinsam das europäische Schutzgebietssystem „Natura

---

19 Vgl. Thum/Engelmann, Ende in Sicht? Weiterhin Defizite bei der Umsetzung der FFH-RL, in: UPR 2015, S. 170 ff.

20 ArtSchVO: VO 338/97/EG des Rates v. 09.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wild lebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels, ABIEG L 61 v. 03.03.1997, S. 1, in VO Nr. 750/2013 wurden die Anhänge neu gefasst; ZooRL.: Richtlinie 1999/22/EG des Rates v. 29.03.1999 über die Haltung von Wildtieren in Zoos, ABIEG L. 94.

21 Vogelschutzrichtlinie: VogelschutzRL. 2009/147/EG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten v. 30.11.2009, ABIEG L 20 v. 26.01.2010; ursprünglich Richtlinie 79/409/ EWG des Rates über die Erhaltung wild lebender Vogelarten vom 02.04.1979, ABIEG Nr. L 103/1.

22 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.

23 Vgl. Epiney, Umweltrecht der Europäischen Union, 2013, S. 508 ff.

2000“ bilden. So gelten die Vorschriften für die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie auch für die Vogelschutzgebiete.

Die FFH-Richtlinie aus dem Jahre 1992 war weit umfassender als die Vogelschutzrichtlinie und musste bis zum Jahre 1994 umgesetzt werden. Die besonderen Schwierigkeiten mit der FFH-Richtlinie für die Bundesrepublik ergaben sich einerseits aus der föderalen Struktur 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 (BNatSchG). Bis heute dauert der Streit über Schutzgebiete und die Einrichtung von „Natura 2000“ Gebieten an.<sup>24</sup>

Die Richtlinie über die Erhaltung der natürlichen Lebensräume, wildlebender Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) trat bereits 1992 in Kraft und hat den Schutz der natürlichen Artenvielfalt zum Ziel. Die Lebensräume von wildlebenden Pflanzen und Tiere sollen erhalten 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 traditionell ein eher politisch festgelegtes System von Naturschutzgebieten.

Inzwischen hat sich neben diesen beiden Richtlinien ein Bestand an Gerichtsentscheidungen des EuGH<sup>25</sup> und des Bundesverwaltungsgerichts<sup>26</sup> entwickelt, der das europäische Naturschutzsystem weiter ausdifferenziert. Auf-

---

24 Vgl. Thum/Engelmann, Ende in Sicht? Weiterhin Defizite bei der Umsetzung der FFH-RL, in: UPR 2015, S. 170 ff.

25 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).

26 Vgl. z. B. BVerwG, Urt. v. 15.01.2004, in: ZUR 2004, S. 222 ff. (Potenzielles FFH-Gebiet), BVerwGE 107, 1, 110, 302.

sehen erregte eine bedeutende Entscheidung des EuGH vom Januar 2006<sup>27</sup>, 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.

Für das durchsetzungsstarke deutsche Planungsrecht wird auch in Zukunft das europäische Natur- und Artenschutzrecht von Bedeutung sein. Nach der Wiedervereinigung ist inzwischen das bundesdeutsche Planungsrecht stark durch den Rückbau von verfahrensrechtlichen Elementen gekennzeichnet. Die Einführung von Beschleunigungsinitiativen hat so Planungsrecht sehr durchsetzungsstark gemacht. Allein das nicht abdingbare europäische Naturschutzrecht und hier gerade die FFH-Richtlinie von 1992 sind immer wieder Gegenstand gerichtlicher Verfahren um große Infrastrukturvorhaben.<sup>28</sup> In dieser schwierigen rechtlichen Gemengelage sind in der Bundesrepublik Umsetzungsprobleme für europäisches Recht deutlich zu erkennen. Die Durchsetzungsstärke des supranationalen europäischen Rechts in den Mitgliedstaaten wird dabei durch die Kommission und den EuGH wirkungsvoll gewährleistet.<sup>29</sup>

### 15.2.3 *Naturschutzrecht in der konkurrierenden Gesetzgebung*

Weil der Vollzug des BNatSchG aus Gründen der größeren Sachnähe oftmals durch die Länder erfolgt, stellt der Blick auf das Bundes- und Landesrecht eine Ergänzung des internationalen und europäischen Naturschutzrechts dar. Häufig wird internationales Recht über Brüssel in Bundes- und Landesrecht transformiert. Durch die Föderalismusreform des Jahres 2006 erlangte der Bund nach Art. 74 I Nr. 29 GG das Recht zur konkurrierenden Gesetzgebung im Naturschutz und der Landschaftspflege. Nach Art. 72 II GG unterliegt dieses Rechtsgebiet zwar nicht der Erforderlichkeitsklausel, aber der Abwei-

---

27 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.

28 Vgl. Stürer, Westumfahrung Halle: Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147-1149.

29 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 251.

chungsgesetzgebung<sup>30</sup> nach Art. 72 III Nr. 2 GG. Inzwischen hat der Bundesgesetzgeber von seiner Gesetzgebungskompetenz durch eine Vollregelung Gebrauch gemacht, davon können in bestimmten Bereichen die Bundesländer durch Landesrecht abweichen. Mit dem Inkrafttreten des BNatSchG wurden die alten Landesnaturschutzgesetze verdrängt. Allerdings können jetzt die Bundesländer wiederum nach Art. 72 III Nr. 3 GG aktiv werden, denn neuerdings geht das jeweils spätere Gesetz vor.<sup>31</sup> Die Bundesländer müssen allerdings in ihren Abweichungsgesetzen deutlich machen, von welcher Norm des BNatSchG sie abweichen wollen.

Der Rahmen der Abweichungsgesetzgebung im deutschen Naturschutzrecht bleibt allerdings nicht immer deutlich. Einerseits hat der Bundesgesetzgeber versucht, durch das neue BNatSchG mit seinen Kapiteln (z. B. Meeresnaturschutz, §§ 56 ff. BNatSchG), bestimmte Bereiche festzulegen, andererseits ergeben sich Abweichungsbereiche eigentlich aus Art. 72 III Nr. 2 GG, also dem Verfassungsrecht.<sup>32</sup> Zu berücksichtigen ist, dass natürlich europarechtlich geprägte Bereiche (z. B. Habitatschutz) bestehen, die der Gesetzgebung der Länder nicht zugänglich sind. Angesichts des hohen europarechtlichen Durchdringungsgrades im deutschen Umweltrecht, bestehen hier erhebliche Interpretationsspielräume. Letztlich hat sich durch die seit Beginn umstrittene Abweichungsgesetzgebung eine erhebliche Unschärfe in der Abgrenzung im Mehrebenensystem Europa/Bund/Länder ergeben. So werden bereits verbreitet für den Bereich des als abweichungsfest benannten Artenschutzes Zweifel an der Abgrenzung geäußert.<sup>33</sup>

---

30 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 252.

31 In Niedersachsen z. B. hat das nds. Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) das alte nds. Landesnaturschutzgesetz abgelöst und steht neben dem BNatSchG. Das sog. NAGBNatSchG vom 19.02.2010 (GVBl. 2010, S. 210) enthält eher vollzugsorientierte Vorschriften.

32 Vgl. Art. 72 III Nr. 2 GG mit drei benannten Bereichen: Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes und der Meeresnaturschutz.

33 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 238, Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 2014, Rn. 6, Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 252.

### 15.3 Strukturen des Naturschutzrechts

Der Schutz von Natur und Landschaft ist eine Aufgabe, die in der Bundesrepublik von vielen öffentlich-rechtlichen und privaten Aufgabenträgern wahrgenommen 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.<sup>34</sup> Ein wesentliches Element, das Natur- und Artenschutzrecht ausmacht, ist sicherlich der Gebiets- und Landschaftsbezug, so dass Naturschutzrecht eine planungsrechtliche Komponente besitzt. Angrenzende Rechtsgebiete sind deshalb auch das Baurecht, das Fachplanungsrecht oder die Raumordnung.

Das Naturschutz- und Landschaftspflegerecht in einem weiten Verständnis umfasst auf Bundesebene Bereiche wie das Wald- und Forstrecht, das Tierchutz- oder das Pflanzenschutzrecht. Obwohl es sich um besonderes Umweltverwaltungsrecht handelt, gibt es wie in anderen Umweltgesetzen privatrechtliche Instrumente im Gesetz. Der sog. Vertragsnaturschutz ist inzwischen in § 3 III BNatSchG angesiedelt und ermöglicht vertragliche Vereinbarungen bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Das Leitgesetz des Naturschutzrechts ist sicherlich das Bundesgesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz), das in der Fassung aus dem Jahre 2009 für die Bundesrepublik das zentrale Regelwerk für Naturschutz und Landschaftspflege darstellt. Das BNatSchG wurde inzwischen mehrfach novelliert und diente auch der Umsetzung europäischer Richtlinien und völkerrechtlicher Abkommen. Nicht zuletzt die FFH-Richtlinie hat erheblichen Anpassungsbedarf erfordert, der weiter besteht. Eine europäische Regelung im Naturschutzrecht musste bislang stets mit hohem Aufwand zunächst in das Bundesrecht und danach in das Landesrecht transformiert werden. Daraus resultierten dann erhebliche Verzögerungen und Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik; die Föderalismusreform birgt hier nun die Chance, die Umsetzung anspruchsvollen europäischen Rechts durch die Bundeskompetenz zu erleichtern.

---

34 So ist z. B. bei der Zulassung von Onshore-Windenergieanlagen über § 6 I BImSchG auch das BNatSchG zu beachten.

## 15.4 Organisation und Vollzug des Naturschutzes

Naturschutz wird in der Bundesrepublik traditionell nicht nur durch staatliche Akteure 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 Ebenen.<sup>35</sup> Grundsätzlich führen die Länder nach Art. 83 GG das Bundesnaturschutzrecht als eigene Angelegenheit aus (§ 3 I BNatSchG), sie bestimmen also das Verwaltungsverfahren und die Organisation. In Niedersachsen enthält das NAGBNatSchG Vorschriften zur Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens.



Abb. 48 BfN, Bonn

Neuerdings gibt es auch hier ein Abweichungsrecht nach Art. 84 I GG. Daneben gibt es selbstständige Bundesoberbehörden nach Art. 87 III GG; das Umweltbundesamt (UBA als Bundesoberbehörde nach Art. 87 III GG) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) werden tätig im Bereich der fachlichen Beratung des Bundesumweltministeriums (BMUB) und im Vollzug. Hier hat sich durch die Einfügung des § 57 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 Naturschutzrechts.<sup>36</sup> Die Aufgabe des BfN besteht allerdings nur in der Gebietsauswahl, dem Bundesumweltministerium (BMUB) in Berlin fällt die Aufgabe der Einrichtung der marinen Schutzgebiete zu. Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen (SRU) berät das Ministerium und veröffentlicht auch viel beachtete Gutachten zu umweltrechtlichen Fragestellungen.

---

35 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 420.

36 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 182.



Abb. 49 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 (§§ 31 ff. NAGBNatSchG). 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 in Niedersachsen im Jahre 2005 ein zweistufiger Verwaltungsaufbau eingeführt, der die Verwaltungsorganisation für den Naturschutz im Land veränderte. Die Aufgaben der vier Bezirksregierungen in der niedersächsischen Umweltverwaltung wurden verteilt 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 Ver-

waltungsverfahren 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. § 3 IV BNatSchG sieht bereits die Beteiligung privater Initiativen im Naturschutzrecht vor und stellt ein eher kooperatives Modell der Öffentlichkeitsbeteiligung in § 3 VI BNatSchG vor. Anerkannte Naturschutzvereinigungen besitzen ein Beteiligungsrecht an bestimmten Verwaltungsverfahren. § 63 BNatSchG regelt bundesrechtlich die Mitwirkung in Verwaltungsverfahren (Verbandsbeteiligung), mitwirkungsberechtigt sind hier vom Bund oder vom Land anerkannte Vereinigungen nach § 3 I Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG). In den Mitwirkungsrechten für private Naturschutzvereinigungen kommt das allgemeine umweltrechtliche Kooperationsprinzip zum Ausdruck.

Nach § 63 I BNatSchG haben anerkannte Naturschutzvereinigungen ein Äußerungsrecht in Verwaltungsverfahren, soweit es ihre Satzung vorsieht. Das betrifft z. B. die Aufstellung von Rechtsverordnungen zum Naturschutz und Planfeststellungen oder Plangenehmigungen. Seit 2002 ist die Klagebefugnis für anerkannte Naturschutzvereinigungen (Verbandsklage) bundesrechtlich im Naturschutzrecht verankert (§ 64 BNatSchG).<sup>37</sup> Nach § 64 BNatSchG können nun anerkannte Vereinigungen eine altruistische Verbandsklage erheben. Der genaue Kreis der Klagemöglichkeiten ergibt sich aus dem Gesetz. Bemerkenswert ist jedoch, dass im deutschen Prozessrechtssystem als Ausnahme für Vereine ein Verzicht auf die subjektive Betroffenheit im Prozess eingeräumt wird. Vor dem Hintergrund 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 vielen Jahren die bundesrechtliche Einführung vollzogen. Die Wirksamkeit der Verbandsklage in Wahrnehmung

---

37 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 280 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 183 f., Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 70.

naturschutzrechtlicher Rechte ist natürlich umstritten, und es liegen nur wenige Untersuchungen über die Wirksamkeit vor.<sup>38</sup>

Acht Jahre nach der Aarhus-Konvention ist im Dezember 2006 in Deutschland das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz<sup>39</sup> in Kraft getreten. Für das Naturschutzrecht hat das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz allerdings in seiner derzeitigen Fassung des Jahres 2013 keine wesentlichen Erweiterungen gebracht. Ob die eingeschränkte Fassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes mit den Zielen den europäischen Rechts zu vereinbaren ist, bleibt zweifelhaft.

## 15.5 Verbandsklage

Die Verbandsklage im Naturschutzrecht hat für das deutsche Rechtssystem eine Schrittmacherfunktion inne. Grundsätzlich eröffnet das deutsche Verwaltungsprozessrecht aber nach § 42 II VwGO eine Klagebefugnis nur bei einer Verletzung eigener Rechte. Da Naturgüter damit nicht klagen können, aber durchaus menschlichen Nutzungsinteressen mangels Rechtsschutzmöglichkeiten zum Opfer fallen können, bietet hier die altruistische, also fremdnützige, Verbandsklage einen Ausweg aus diesem Dilemma. Wegen der Durchbrechung des klassischen Rechtsschutzsystems war der Widerstand gegen altruistische Verbandsklagen in der Vergangenheit hoch. Zunächst durch einzelne Bundesländer eingeführt, zeigte sich jedoch der Bedarf für eine institutionalisierte Klagemöglichkeit von Naturschutzverbänden.<sup>40</sup> Das wachsende Umweltbewusstsein in der Bevölkerung und die intensive Auseinandersetzung mit der Naturzerstörung erzeugte in der Rechtspolitik Handlungsdruck.<sup>41</sup>

Neben der Verbandsbeteiligung in verwaltungsrechtlichen Verfahren hat sich die Rechtsbehelfsmöglichkeit für anerkannte Naturschutzverbände nach § 64

---

38 Vgl. Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 64, Schmidt/Zschesche, Die Effizienz der naturschutzrechtlichen Verbands- oder Vereinsklage, in: *Natur und Recht* 2003, S. 16 ff.

39 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz UmwRG) v. 07.12.2006 in der Fass. v. 08.04.2013, BGBl. I, S. 753, vgl. dazu Erbguth/Schlacke, *Umweltrecht*, 2014, S. 281 ff.

40 Vgl. zur Geschichte der Verbandsklage: Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 64 Rn. 11 ff., Pernice, *Umweltvölker- und europarechtliche Vorgaben zum Verbandsklagerecht und das System des deutschen Verwaltungsrechtsschutzes*, in: *JZ* 2015, S. 967 ff.

41 Vgl. z.B. Bosselmann, *Im Namen der Natur*, 1992, Stone, *Haben Bäume Rechte?*, 2010.

BNatSchG durch Bundesrecht deutlich entwickelt. Das Gesetz spricht von Rechtsbehelfen, danach gehören Widersprüche und Anträge im einstweiligen Rechtsschutz neben verwaltungsgerichtlichen Klagen auch zu den Handlungsmöglichkeiten im Naturschutzrecht.

Neben den klassischen Klagemöglichkeiten für anerkannte Naturschutzvereinigungen nach § 64 I BNatSchG gibt es inzwischen weitere Rechtsbehelfsmöglichkeiten nach Landesrecht (§ 64 III BNatSchG) und nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz von 2013<sup>42</sup>:

- Rechtsbehelfe nach § 64 I BNatSchG,
- Rechtsbehelfe nach Landesrecht, § 64 III BNatSchG,
- Rechtsbehelfe nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

Es zeigt sich inzwischen eine Vielfalt von Klagemöglichkeiten für anerkannte Naturschutzvereinigungen im Naturschutzrecht. Verschiedene Untersuchungen zu den Erfolgen solcher Verbandsklagen, die neben dem umweltverwaltungsrechtlichen Naturschutzsystem bestehen, zeigen die tatsächlichen Erfolge dieser Klagen bei den Verwaltungsgerichten.<sup>43</sup> Nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz von 2013, das auf Initiative der EU eingeführt wurde, können jetzt nach § 1 I UmwRG bestimmte Verwaltungsentscheidungen bei UVP-pflichtigen Vorhaben – also z. B. im Immissionsschutzrecht – überprüft werden.<sup>44</sup> Eine Ausweitung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten ist daher zu erwarten.

## 15.6 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

### 15.6.1 Struktur des Gesetzes

Das Bundesnaturschutzgesetz stammt in seiner Grundstruktur aus dem Jahre 1976 und besteht in der Fassung des Jahres 2010 aus elf Teilen. Das erste Kapitel (§§ 1–7) enthält allgemeine Vorschriften zum Vollzug, aber auch in § 3 II BNatSchG eine ordnungsrechtliche Generalklausel, die nun bundesrechtlich zu einem Eingreifen der Behörden mit Einzelmaßnahmen ermächtigt.<sup>45</sup> Da-

---

42 Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG v. 08.04.2013, BGBl. I, S. 753.

43 Schlacke (Hrsg.), GK-BNatSchG, 2012, § 64 Rn. 1 ff.

44 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 281 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 467.

45 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 420.

nach folgt ein zweites Kapitel (§§ 8–12) über die Landschaftsplanung. Kapitel drei (§§ 13–19) befasst sich mit dem allgemeinen Schutz von Natur und Landschaft und beinhaltet die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung. Das vierte Kapitel enthält bestimmte Schutzgebietskategorien und die Umsetzung der FFH-Richtlinie (§§ 20–36).

Das fünfte Kapitel (§§ 37–55) befasst sich mit dem Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten. Kapitel sechs (§§ 56–58) regelt nun eigenständig den Meeresnaturschutz. Kapitel sieben (§§ 59–62) geht auf die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Erholung in und das Betreten der freien Natur ein. Abschnitt acht (§§ 63–64) behandelt die Mitwirkung von anerkannten Naturschutzvereinigungen. Kapitel neun (§§ 65–68) enthält eigentumsrechtliche Vorschriften zum Naturschutzrecht.

Abschließend regelt Kapitel zehn die Sanktionen und Befugnisse von Zollbehörden (§§ 69–5–68). Kapitel elf (§ 74) enthält Übergangs- und Schlussvorschriften.

Neben einem eher allgemeinen Teil besitzt das Bundesnaturschutzgesetz 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 zeigt, dass die Neufassung des Gesetzes große Teile des bestehenden Normenbestandes auch unter der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz übernommen hat und weiterhin auf einer Beteiligung der Länder mit Landesrecht beruht.

Das Naturschutzrecht wird durch weitere bundesrechtliche Vorschriften, wie das Bundeswaldgesetz<sup>46</sup>, das Tier- und Pflanzenschutzrecht, das Jagd- und Agrarrecht ergänzt. Abweichend davon besteht neben dem Naturschutz noch ein breites Feld artenschutzrechtlicher Vorschriften.<sup>47</sup>

### *15.6.2 Ziele und Grundsätze*

Wie in vielen anderen Umweltgesetzen werden in § 1 BNatSchG zunächst das Ziel und der Auftrag des Gesetzes formuliert, was für die Interpretation der Vorschriften von Bedeutung sein kann. Im Hinblick auf die Staatszielbe-

---

46 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 184 ff.

47 Vgl. Schlacke/Kröger, Naturschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2013, S. 684 ff.

stimmung in Art. 20 a GG sollen nach § 1 I BNatSchG Natur und Landschaft aufgrund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit der Menschen im besiedelten und unbesiedelten Raum auch für die nachfolgenden Generationen geschützt, gepflegt, entwickelt und soweit erforderlich auch wiederhergestellt werden. Diese Ziele sind aber keine unmittelbar geltenden Rechtsnormen. Bei der Auslegung und Anwendung von Rechtsnormen auch außerhalb des Gesetzes selbst sind die Ziele zu beachten.<sup>48</sup> Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege haben dabei aber nicht immer Vorrang, wie bereits § 2 II BNatSchG deutlich macht. Sie konkretisieren aber Art. 72 III GG und können deshalb von den Ländern auch nicht im Wege der Abweichungsgesetzgebung verändert werden.<sup>49</sup> Die Zieltrias in § 1 I Nr. 1–3 BNatSchG bildet zwar keine Rechtsgrundlage für umweltverwaltungsrechtliche Einzelakte, zeigt aber bei der Anwendung anderer Normen einen spezifisch naturschutzrechtlichen Bezugsrahmen auf.

Die Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege in § 2 BNatSchG a. Fass. sind in der Neufassung des Gesetzes aufgegeben worden und werden durch § 1 II–VI BNatSchG als Konkretisierung der Ziele ersetzt. § 2 BNatSchG regelt nun den Umgang mit den Zielen des § 1 BNatSchG. Die Jedermannspflicht in § 2 I BNatSchG fordert nun von jedermann die Einhaltung der Ziele; aufgrund der Unbestimmtheit der Bestimmung geht von der Vorschrift nur eine Appellwirkung aus. Gemäß § 2 III BNatSchG allerdings sind die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege lediglich zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 BNatSchG ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist.

Eine Ergänzung zu den vielfältigen Aufgaben im Naturschutzrecht leistet § 3 BNatSchG, der sich insbesondere mit Vertragsnaturschutz und Organisationsfragen auseinandersetzt.

Die Landwirtschaft, die noch vor wenigen Jahren als naturschutzfördernd angesehen wurde, gerät nun zunehmend in einen Konflikt mit dem Naturschutzrecht, der in § 5 BNatSchG zum Ausdruck kommt. Es werden hier spezifi-

---

48 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 254.

49 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 254.

sche Anforderungen an die landwirtschaftliche Nutzung gestellt, die den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis (GfP) unterworfen ist.<sup>50</sup> Großräumige Intensivlandwirtschaft oder Monokulturen für Biomasse haben hier in den vergangenen Jahren zu Biodiversitätsverlusten geführt, die ein gesetzgeberisches Einschreiten unerlässlich gemacht haben.

Die Beobachtung von Natur und Landschaft als staatliche Aufgabe in § 6 BNatSchG für Bund und Länder weist auf das geänderte Informationsdenken im Umweltrecht hin. Umweltveränderungen sind ohne das digitale Sammeln von Daten und Informationen über den Zustand von Natur und Landschaft nicht zu dokumentieren und in Planungsprozesse einzubeziehen.<sup>51</sup>

### 15.6.3 Instrumente des BNatSchG

#### 15.6.3.1 Landschaftsplanung, §§ 8 ff. BNatSchG

Die Landschaftsplanung ist in planungsrechtlicher Sicht eine umweltspezifische Fachplanung, sie hat also den Umweltbezug zum Gegenstand und verwirklicht die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege.<sup>52</sup> Damit kann sie schon nicht so durchsetzungsstark wie umweltrelevante Fachplanungen 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 (§ 8) im Vordergrund stehen, soll sie die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes planerisch darstellen und durchsetzen. Damit ist sie in planungsrechtlicher Sicht eine eher durchsetzungsschwache Planungsart, denn traditionell sind in der Bundesrepublik die projektbezogenen Fachplanungen durchsetzungsstark. Der Landschaftsplanung mangelt es an einer Rechtsverbindlichkeit für Dritte, sie wirkt eher auf der Ebene der Fachverwaltungen.<sup>53</sup> Da es keine umfassende Umweltplanung gibt, könnte vielleicht die Landschaftsplanung de lege ferenda eine Umweltsleitplanung werden. In der Ver-

---

50 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 244 ff.

51 Vgl. das internetbasierte Informationssystem portalU in Niedersachsen, [www.portalU.de](http://www.portalU.de).

52 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 247 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 167 ff.

53 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 259.

gangenheit gab es bereits vergleichbare Konzepte in dem geplanten Umweltgesetzbuch (UGB).

Insgesamt ist die Landschaftsplanung in den Bundesländern trotz der einheitlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterschiedlich ausgestaltet. Jedes Bundesland hat eigene Strukturen zur Landschaftsplanung entwickelt. Nach der Föderalismusreform sind in der Landschaftsplanung Abweichungen der Länder möglich. Der landesrechtliche Bezug ergibt sich aus der Einbindung der Landschaftsplanung in die landesbezogenen Planungsprozesse wie Bauleitplanung, Regionalplanung oder Planfeststellung.

Das Bundesnaturschutzgesetz selbst schreibt eine Landschaftsplanung auf drei Ebenen vor. Die §§ 10, 11 BNatSchG sehen dafür Landschaftsprogramme, Landschaftsrahmenpläne und Landschaftspläne vor.

- Die überörtlichen konkretisierten Ziele, 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. Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan passen sich dabei an Landesentwicklungsprogramm und Regionalplanung an.
- Der Landschaftsplan nach § 11 BNatSchG berücksichtigt die örtlichen Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf der Grundlage von Landschaftsprogramm und -rahmenplan.

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 kommunale Ebene angesprochen. Der Bezug der Landschaftsplanung zur kommunalen Bauleitplanung wird dabei durchaus vielfältig hergestellt. Regelmäßig wird der Landschaftsplan in den Flächennutzungsplan aufgenommen und der sog. Grünordnungsplan in den Bebauungsplan.

Die Inhalte der Landschaftsplanung ergeben sich aus § 9 II, III BNatSchG. Die Pläne sollen bestimmte Mindestangaben über den Zustand von Natur und Landschaft enthalten. Umsetzungsmaßnahmen und eine Beurteilung des zu

erwartenden Zustands von Natur und Landschaft sollen aufgenommen werden und so den Fachverwaltungen eine kompetente Arbeitsgrundlage an die Hand geben.

<b>Landschaftsplanung</b>		
<b>Planungsgebiet</b>	<b>Landschaftsplanung</b>	<b>raumbezogene Planung</b>
<b>Land</b>	Landschaftsprogramm	Landesraumordnungsprogramm
<b>Bezirk</b>	Landschaftsrahmenplan	Regionalplan
<b>Gemeinde</b>	Landschaftsplan Grünordnungsplan	Flächennutzungsplan Bebauungsplan

Abb. 50 Landschaftsplanung

Die Einordnung der Landschaftsplanung in verschiedene Planungsebenen zeigt vor dem verwaltungsrechtlichen Hintergrund die geringe Außenwirkung dieses Instruments; erst über andere Planungsinstrumente wird die Landschaftsplanung aktiviert.

### 15.6.3.2 Eingriffsregelung, §§ 13 ff. BNatSchG

Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung stellt ein wesentliches Instrument zum Schutz von Natur und Landschaft dar und gehört zu den gebietsschützenden Elementen des Naturschutzrechts.<sup>54</sup> Das komplexe Verfahren der Eingriffsregelung ist inzwischen immer weiter ausdifferenziert worden. So hat zum Beispiel 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. Die Eingriffsregelung ist aber kein generelles Verbot von Projekten, sondern zielt auf eine Reduzierung, Vermeidung und einen Ausgleich von Eingriffen.<sup>55</sup> Der Verursacher und Projektbetreiber hat danach erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft vorrangig zu vermeiden.

54 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 251 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 169 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 429 ff.

55 Vgl. Schlacke/Kröger, Naturschutzrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 2013, S. 659.

Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen oder ein Ausgleich in Geld sollen nicht vermeidbare Beeinträchtigungen kompensieren (§ 13 BNatSchG).

Trotz der bundesrechtlichen Vollregelung können die Länder spezifische Vorschriften zur Eingriffsregelung verabschieden.<sup>56</sup> Ebenso kann der Bundesgesetzgeber Ausnahmen schaffen. Im Gegensatz zur Landschaftsplanung gilt die Eingriffsregelung z. B. auch im Meeresbereich (AWZ), hier hat der Bundesgesetzgeber selbst bei der Errichtung von Windparks die Eingriffsregelung bis zum Jahre 2017 (§ 56 III BNatSchG) suspendiert.

Bemerkenswert ist, dass Weiterentwicklungen in diesem Bereich überwiegend auf Initiative des Bundesverwaltungsgerichts erfolgen. Die Eingriffsregelung war zunächst noch sehr unangepasst; durch die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erfolgte eine schrittweise Weiterentwicklung, die dann schließlich vom Gesetzgeber wieder in das Gesetz eingefügt wurde.

Die Funktionsweise der Eingriffsregelung war zunächst relativ einfach: Sie wurde ursprünglich auf bereits bestehende Zulassungsverfahren aufgesattelt (Huckepackverfahren)<sup>57</sup> und sollte 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. Inzwischen sieht aber § 17 III BNatSchG für bestimmte, nichtgenehmigungsbedürftige Eingriffe eine Zulassung durch die zuständige Naturschutzbehörde vor. Nach § 17 III S. 3 BNatSchG besteht hier ein eingeschränktes Ermessen für die Naturschutzbehörden.<sup>58</sup>

Zentral ist zunächst der Begriff des Eingriffs in Natur und Landschaft (§ 14 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.<sup>59</sup> Danach sind Eingriffe nur Veränderungen der Gestalt oder der Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Land-

---

56 Vgl. Niedersachsen: §§ 5 ff. NAGBNatSchG.

57 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 260 f.

58 § 17 III S. 3 BNatSchG: Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn die Anforderungen des § 15 erfüllt sind.

59 Vgl. die abweichende Regelung in § 5 NAGBNatSchG.

schaftsbild erheblich (!) beeinträchtigen können. Es löst also schon nach dieser Definition nicht jede Beeinträchtigung die Eingriffsregelung aus. Die Errichtung von Gebäuden oder die Änderung von Bodennutzungen (z. B. Brachland wird der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt) können solche Eingriffe nach der Legaldefinition des § 14 I BNatSchG sein.

Das Verhältnis von Naturschutz und Landwirtschaft ist natürlich nicht frei von Konflikten und hat sich in den letzten Jahren rasch gewandelt. Die Neufassung des Gesetzes greift das Verhältnis des Naturschutzes zur land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung in § 14 II BNatSchG (Agrarprivileg) auf. Danach besagt nun § 14 II BNatSchG, dass ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft keinen Eingriff darstellt, soweit dabei die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Dabei müssen die Vorgaben des § 5 II–IV BNatSchG<sup>60</sup> berücksichtigt werden und die Anforderungen an die gute fachliche Praxis.

Als gute fachliche Praxis (GfP) wird im deutschen Recht die Einhaltung bestimmter Grundsätze zur ordnungsgemäßen Landwirtschaft bezeichnet. Erwähnung findet die GfP im Naturschutzrecht in den §§ 5, 14 II BNatSchG und 17 BBodSchG. Die gute fachliche Praxis gibt dabei einen Handlungsrahmen vor, der aber nicht den Charakter einer verbindlichen Rechtsvorschrift hat. Die GfP kann aber Inhalt einer Rechtsvorschrift, z. B. einer Rechtsverordnung, werden. Verstöße gegen die GfP können mittelbar über die Streichung von Fördermitteln geahndet werden.

Die Zuständigkeit für das Verfahren der Eingriffsregelung liegt bei der jeweiligen Fachbehörde, die durch ein Bewilligungs-, Planfeststellungs- oder sonstige Entscheidungsverfahren eingebunden ist (Ausnahme § 17 III BNatSchG). 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.

---

60 Vgl. zu § 5 BNatSchG: VG Stade, Urt. v. 08.10.2013, in: ZUR 2014, S. 57 ff. (Grünlandumbbruch).

### Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

- Eingriff nach § 14 I.
- Vermeidbare Beeinträchtigungen sind zu unterlassen, § 15 I.
- Unvermeidbare Beeinträchtigungen sind vorrangig auszugleichen oder zu ersetzen, § 15 II.
- Die Abwägungsklausel in § 15 V sieht die Unzulässigkeit des Eingriffs vor, soweit die Abwägung einen Vorrang der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege ergibt.
- Wird ein Eingriff zugelassen oder durchgeführt, obwohl die Beeinträchtigungen nicht zu vermeiden oder nicht in angemessener Frist auszugleichen oder zu ersetzen sind, hat der Verursacher einen Ausgleich in Geld (§ 15 VI) zu leisten.

Abb. 51 Abfolge Eingriffsregelung

Die Mechanik der Eingriffsregelung<sup>61</sup> sieht nun so aus, dass ein solcher Eingriff nach § 13 I BNatSchG vorrangig zu vermeiden ist. Eine nicht vermeidbare Beeinträchtigung löst nach den §§ 15 ff. BNatSchG ein bestimmtes Verfahren zur Folgenbegrenzung des Eingriffs aus. Die Abfolge des Verfahrens gliedert sich allgemein in Vermeidung, Ausgleich und Ersatz. Es kommt dabei nicht auf eine Vermeidbarkeit im gebräuchlichen Sinne an, sondern das Verfahren der Eingriffsregelung lässt Eingriffe durch belastende Projekte durchaus zu, zielt aber auf eine prognostische Beurteilung und Minderung der Umweltauswirkungen des Vorhabens.

Das Regelungssystem zum Schutz vor unnötigen Eingriffen ist durch die Novelle des Jahres 2010 wieder verändert worden und sieht heute eine Abfolge von Prüfungsschritten zur Optimierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege vor. Ziel ist nicht das Verbot von Vorhaben, sondern es soll eine optimale Einpassung im Hinblick auf Naturschutz und Landschaftspflege erreicht werden.

Neben dem Begriff des Eingriffs nach § 14 I BNatSchG ist die Vermeidungspflicht nach § 15 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.

---

61 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 252 ff., Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 431 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 431 ff.

Die Kompensationspflichten nach § 15 II BNatSchG bedeuten zweierlei: Zum einen steht dahinter eine vorrangige Ausgleichspflicht, zum anderen die nachrangige Kompensationspflicht auf sonstige Weise. Nach dem Prinzip der Verhältnismäßigkeit muss so eine Kompensation zum Beispiel an anderer Stelle möglich sein.

Zuletzt kann man zu einer Unzulässigkeit des Vorhabens nach § 15 V BNatSchG kommen, soweit die Beeinträchtigung nicht zu vermeiden oder auszugleichen ist und eine Abwägung ergibt, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege gegenüber anderen Belangen vorgehen. Die Anforderungen an die Abwägung (§ 15 V BNatSchG) sind hoch. Soweit durch den Eingriff zum Beispiel geschützte Biotope zerstört werden, die für wild lebende Tiere und Pflanzen nicht ersetzbar sind, darf dieser Eingriff nur stattfinden, falls er aus überwiegenden Gründen des öffentlichen Interesses gerechtfertigt ist.<sup>62</sup>

Zu den komplexen Fragen der Kompensation in der Praxis war der Fall des *Mühlenberger Lochs* von großer Bedeutung.<sup>63</sup>



Abb. 52 Mühlenberger Loch, Hamburg

62 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 437 f.

63 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.

Ersatzzahlungen nach § 15 VI BNatSchG kommen nachrangig in Betracht und sind möglichst in dem betroffenen Naturraum zu verwenden (§ 15 VI S. 7 BNatSchG). Dabei handelt es sich um zulässige Sonderabgaben nach der Rechtsprechung des BVerwG.<sup>64</sup> Allerdings stößt diese Monetarisierung des Naturschutzes auf Kritik.<sup>65</sup>

Eine Besonderheit des Rechts der Eingriffsregelung sind sog. Ökokonten und Flächenpools (§ 16 II BNatSchG). Diese flexiblen Instrumente im Recht der Eingriffsregelung wurden entwickelt, um Ausgleichs- und Ersatzverpflichtungen abarbeiten zu können. Als Ökokonto bezeichnet man die gezielte Bevorratung mit aufgewerteten Ausgleichsflächen bereits vor der Durchführung eines Eingriffs. Es liegt also eine zeitliche Entkoppelung vor und Flächen können ein- und ausgebucht werden. In den Ländern gibt es bereits verschiedene Ökokontomodelle, die auf einer Verrechnung von geeigneten Flächen bei der Kompensation beruhen.<sup>66</sup> Im Flächenpool werden geeignete Kompensationsflächen bevorratet, die bei Eingriffen in Natur- und Landschaft eingesetzt werden können.

Neben dieser nationalen Einsortierung der Eingriffsregelung ergibt sich inzwischen aus § 44 V BNatSchG eine besondere Regelung für Eingriffe, die geeignet sind, europäische Schutzgebiete zu beeinträchtigen.

Die Eingriffsregelung in der Bauleitplanung hat inzwischen ein Eigenleben entwickelt.<sup>67</sup> 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 Baugenehmigung ein Verfahren der Eingriffsregelung durchgeführt werden. Daher wird inzwischen die Eingriffsregelung in § 18 BNatSchG gesteuert. Im Ergebnis ist das Recht der Eingriffsregelung (§ 18 II BNatSchG) für Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB weiterhin anwendbar. Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB gehören nach § 18 II S.1 BNatSchG in das Regime des Baurechts. Vorhaben im unbepflanzten Innenbereich nach § 34

---

64 BVerwGE 74, 308 (Sonderabgabe).

65 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 257, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 438 f.

66 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 268.

67 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 259, Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 440 ff.

BauGB unterliegen ebenfalls dem Baurecht, die Entscheidungen über Vorhaben im beplanten Innenbereich (§ 30 BauGB) und in den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen (§ 34 BauGB) ergehen aber nach § 18 III BNatSchG im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden.<sup>68</sup>

### 15.6.3.3 Schutzgebietsausweisung, §§ 20 ff. BNatSchG

Im vierten Kapitel des Gesetzes sind verschiedene Schutzgebietskategorien zusammen gefasst, die zum Teil durch das Landesrecht weiter ausgestaltet werden.<sup>69</sup> 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. Folgende Schutzgebietstypen sind zu unterscheiden:

- Naturschutzgebiete, § 23 BNatSchG
- Nationalparke, § 24 BNatSchG
- Naturmonumente, § 24 IV BNatSchG
- Biosphärenreservate, § 25 BNatSchG
- Landschaftsschutzgebiete, § 26 BNatSchG
- Naturparke, § 27 BNatSchG
- Naturdenkmale, § 28 BNatSchG
- Geschützte Landschaftsbestandteile, § 29 BNatSchG
- Geschützte Biotope, § 30 BNatSchG
- FFH-Gebiete, §§ 32 BNatSchG
- Gebiete nach der Vogelschutzrichtlinie, § 31 BNatSchG
- Geschützte Meeresflächen, § 38 BNatSchG

Diese Liste stellt einen Ausschnitt der wichtigsten Schutzgebietskategorien dar, denn es gibt inzwischen z. B. umweltvölkerrechtlich normierte Schutzgebietskategorien.<sup>70</sup> Das Naturschutzrecht unterscheidet zwischen einem flä-

---

68 Vgl. Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 173, Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.) Umweltrecht, 2014, S. 438 f.

69 Vgl. den 5. Abschnitt (§§ 14 ff.) des Nied. Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG 2010).

70 Vgl. z. B. das UNESCO Weltnaturerbe, dessen rechtliche Schutzbereichweite in Deutschland allerdings beschränkt ist. Die CCAMLR, die internationale Kommission zur Erhaltung der lebenden Meeresschätze in der Antarktis, versucht z. B. Schutzgebiete im Rossmeer in der

chenhaften Schutz durch Schutzgebiete und dem eher punktuellen Schutz bestimmter Landschaftsteile (Naturdenkmale, geschützte Landschaftsteile). Neu ist das nationale Naturmonument nach § 24 IV BNatSchG, das mit der Novellierung des BNatSchG im Gesetz aufgenommen wurde. Regelmäßig enthalten die Landesgesetze weitere Vorschriften für den Schutz, die Pflege und die Entwicklung bestimmter Teile von Natur und Landschaft.<sup>71</sup> Die Liste bundesrechtlicher Schutzgebiete ist abschließend geregelt, aber im jeweiligen Landesrecht können zum Teil abweichende landesrechtliche Regelungen zu bestimmten Schutzgebieten enthalten sein.<sup>72</sup>

An erster Stelle stehen Naturschutzgebiete nach § 23 BNatSchG. Sie sollen ein besonders starkes Schutzregime für landschaftlich oder ökologisch wertvolle Lebensräume bieten. Naturschutzgebiete werden regelmäßig durch Rechtsverordnungen (VO) verwaltungsrechtlich als Rechtsnorm festgelegt und inhaltlich ausgestaltet. Im Vergleich zu europäischen Schutzkategorien wird aber deutlich, dass nationale Schutzgebietsfestsetzungen nicht über eine vergleichbare rechtliche Durchsetzungsfähigkeit verfügen.<sup>73</sup>

Nationalparke (§ 24 BNatSchG) sollen einen großflächigen Schutz gewährleisten und frei von äußeren Einflüssen sein. Diese Voraussetzungen können in Deutschland kaum noch erfüllt werden. Die Gebiete werden unter Hinweis auf das Verfahren der Unterschutzstellung in § 23 BNatSchG rechtlich geschützt. Die hohen Schutzanforderungen führen dazu, dass diese Schutzgebietskategorie sehr selten ist.<sup>74</sup> Die Rechtsprechung des BVerwG legt den Wortlaut des § 24 BNatSchG ebenfalls eng aus.<sup>75</sup>



Abb. 53  
Nationalpark Wattenmeer

---

Antarktis festzulegen; politische Auseinandersetzungen verhindern jedoch die Schaffung eines Meeresschutzgebietes in der Antarktis.

71 Vgl. für Niedersachsen: §§ 14 ff. NAGBNatSchG 2010.

72 Vgl. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 271.

73 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 266 f.

74 Vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 457.



Abb. 54  
Biosphärenreservat auf Rügen

Die neu im Gesetz aufgenommenen nationalen Naturmonumente nach § 24 IV BNatSchG haben im Gegensatz zum Nationalpark keine Mindestgröße. Sie sind nach dem Vorbild der amerikanischen „National Monuments“ entstanden und sollen nationalbedeutsame Schöpfungen der Natur schützen, die nicht die Größe eines Nationalparks erreichen.

Die Biosphärenreservate nach § 25 BNatSchG sind flächenhafte Schutzgebiete, die aber im Gegensatz zu den anderen Schutzgebietskategorien nach den §§ 24, 25 BNatSchG eine gewisse wirtschaftliche Betätigung im Schutzgebiet ermöglichen sollen. Daher zeichnen sich Biosphärenreservate durch eine abgestufte

Schutzintensität aus. Sie sind als Schutzgebietskategorie relativ neu und orientieren sich an den Kriterien der UNESCO. Biosphärenreservate können im Gegensatz zu anderen Schutzgebieten durch die Länder ausgestaltet werden.<sup>76</sup>

Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG sollen bestimmte landschafts-ökologische Funktionen sichern und sind im Gegensatz zu Naturschutzgebieten nicht so anspruchsvoll. Daher nehmen Landschaftsschutzgebiete räumlich den größten Teil geschützter Gebiete in Deutschland ein, der Vollzug des Naturschutzes in Landschaftsschutzgebieten wird aber als unzureichend kritisiert. Die Einrichtung von Landschaftsschutzgebieten erfolgt durch Rechtsverordnung. Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG lassen sich auch am Rand von besiedelten Bereichen und im baurechtlichen Außenbereich finden.

Naturparke nach § 27 BNatSchG zeichnen sich im Gegensatz zum Nationalparkkonzept durch ihre mögliche Erholungsnutzung (vgl. § 27 I Nr. 3 BNatSchG) aus. Häufig sind sie gleichzeitig Landschaftsschutz- oder Natur-

---

75 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 10.09.1999, in: *Natur und Recht* 2000, S. 43 ff. (Elbtalau) zur Aufhebung eines Nationalparks, vgl.: Maaß/Schütte, *Naturschutzrecht*, in: Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2014, S. 457 f.

76 Vgl. Wolf, *Natur- und Artenschutzrecht*, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2013, S. 271, 277.

schutzgebiete und haben daher keine eigene Schutzkonzeption. Naturschutzfachlich stehen sie natürlich in der Kritik, da nach derzeitigem Stand eine Tourismusnutzung und Naturschutz unvereinbar sind. Das Konzept einer nachhaltigen Tourismusnutzung nach § 27 I Nr. 3 BNatSchG verknüpft die Naturparke mit einer nachhaltigen Regionalentwicklung (§ 27 I Nr. 6 BNatSchG).

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 geschützte Teile von Natur und Landschaft wie zum Beispiel Alleen oder andere Einzelobjekte mit dem Charakter eines Naturdenkmals. § 29 I S. 2 BNatSchG räumt Gemeinden die Möglichkeit zur Verabschiedung der umstrittenen kommunalen Baumschutzsatzungen ein.<sup>77</sup> Landschaftsbestandteile sind damit eher kleinräumig und werden deshalb dem Objektschutz zugeordnet. Der Schutz für Landschaftsbestandteile resultiert eher aus Nützlichkeitsüberlegungen für menschliche Betätigungen und räumt deshalb dem Eigentümer des Grundstücks nach § 29 II BNatSchG auch das Recht auf Bestandsminderung des geschützten Landschaftsbestandteils gegen Ersatzleistungen ein.

Gesetzlich geschützte Biotope nach § 30 BNatSchG waren bislang in Verbindung mit dem Landesrecht zu sehen.<sup>78</sup> Sie zeichnen sich durch den unmittelbar wirksamen Schutz bestimmter Biotope nach § 29 II BNatSchG 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 Beeinträchtigungsverbot ist sehr durchsetzungsstark und verhindert zum Beispiel die Aufstellung von Bebauungsplänen ohne die erforderliche Befreiung, denn der gesetzliche Biotopschutz nach

---

77 Vgl. dazu § 22 NAGBNatSchG, Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 281.

78 Vgl. für Niedersachsen: § 24 NAGBNatSchG.

dem BNatSchG ist gegenüber der kommunalen Satzungsaufstellung höher-rangiges Recht.

Für private Grundstückseigentümer kann der gesetzliche Biotopschutz erhebliche Folgen haben.<sup>79</sup> Rechtsschutz ist nicht über eine Anfechtungsklage mangels Verwaltungsakt zu erlangen. Auch die Eintragung in eine Liste hat keine VA-Qualität, sondern nur deklaratorischen Charakter. Es bleibt also nur eine Feststellungsklage oder ein Antrag auf Befreiung vom gesetzlichen Biotopschutz.

FFH-Gebiete nach den §§ 31 ff. BNatSchG<sup>80</sup> sind die zurzeit wirkungsvollsten Schutzgebietskategorien in der Bundesrepublik. Wie der Name schon verdeutlicht, sind FFH-Gebiete solche, die nach der europäischen Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in die §§ 31 ff. 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 eher politisch festgelegt und ermöglichen Ausnahmen, geht es bei europäischen Schutzgebieten allein um fachliche Kriterien. Soweit eine geschützte wildlebende Tier- oder Pflanzenart vorhanden ist, existiert dort dieser besondere Schutz für den Lebensraum.<sup>81</sup> 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. Zum Natura-2000 Bereich gehören Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie der EU (VRL)<sup>82</sup> und Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie.<sup>83</sup> Das europäische Richtlinien-

---

79 Zu den rechtlichen Rahmenbedingungen, vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 458.

80 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.

81 Vgl. z. B. dazu die Anhänge zur europäischen FFH-Richtlinie. Anhang I (Lebensraumtypen) und Anhang II (Habitats).

82 Vogelschutzrichtlinie: Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, RL 79/409/EWG v. 02.04. 1979, ABIEG. L 103, zuletzt geänd. d. RL 2009/147/EG v. 30.11.2009 üb. d. Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABIEG L20/7.

83 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.

recht wird in dem novellierten BNatSchG in bundesdeutsches Naturschutzrecht umgesetzt und ist nicht durch die Länder einzuschränken.

Natürlich ist daher die FFH-Richtlinie sehr umstritten. Die Unbedingtheit dieses Instruments, die komplexe Struktur in einem föderalistischen System wie der Bundesrepublik und die Einengung der kommunalen Planungshoheit sind nur einige Kritikpunkte im Zusammenhang mit dieser Richtlinie.

Das Verfahren der Unterschutzstellung europäischer Schutzgebiete (§§ 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 dann nach dem BNatSchG. Die europäische Kommission prüft diese Meldungen und plant die Schutzgebiete, die dann in einem weiteren Schritt unter Schutz zu stellen sind.

Die Vogelschutzrichtlinie (VRL)<sup>84</sup> ist in ihrer ursprünglichen Fassung noch vor der FFH-Richtlinie verabschiedet worden und berücksichtigt in besonderer Weise den Lebensraumschutz der Vögel. Weder im Bundes- noch im Landesrecht sind Regelungen zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie getroffen, so dass die Ausweisung der Schutzgebiete nach den Kriterien der europäischen Richtlinie direkt erfolgt.<sup>85</sup> So bestimmt Art. 4 VRL, dass die Mitgliedstaaten eine Verpflichtung zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten haben. § 31 BNatSchG legt hier nur fest, das Bund und Länder diese Verpflichtungen erfüllen. Darüber hinaus entfalten sie natürlich auf europäischer Ebene Wirkung für das Natura-2000 Konzept und müssen der europäischen Kommission gemeldet werden. Die unabdingbare Vogelschutzrichtlinie hat sich in Deutschland als erhebliches Verfahrenshindernis im durchsetzungsstarken Fachplanungsrecht erwiesen.<sup>86</sup>

---

84 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.

85 Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 445.

86 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17.07.2008, in: NVwZ 2008, S. 1115 (Vogelschutzrichtlinie), BVerwGE 128, 1 (Westumfahrung Halle), Stürer, Rote Ampeln vor Habitat- und Vogelschutzgebieten?, in: NVwZ 2007, S. 1147 ff., Stürer/Bähr, Artenschutz in der Fachplanung, in: DVBl. 2006, S. 1155 ff.

Kernstück der FFH-Umsetzung ist die Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG. Nach § 34 I BNatSchG sind 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 nach § 7 BNatSchG. Die Verträglichkeitsprüfung aus § 34 BNatSchG gilt insofern aus § 34 BNatSchG heraus auch für europäische Vogelschutzgebiete.

Die Durchsetzungsstärke und Prägekraft 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 europäische Schutzgebiete müssen als faktische oder potenzielle Schutzgebiete berücksichtigt werden<sup>87</sup> und entfalten bereits eine gewisse Vorwirkung. Insbesondere die faktischen Vogelschutzgebiete entfalten diese starke Wirkung, da Art 4 VRL unmittelbar wirkt.<sup>88</sup> Bei FFH-Gebieten spricht man von potenziellen FFH-Gebieten, da hier der Eintrag in eine Liste erforderlich ist. Die vorgeschaltete Schutzwirkung bei europäischen Schutzgebieten ist daher unterschiedlich ausgestaltet.

Eine neue Kategorie des Naturschutzrechts sind die geschützten Meeresflächen nach den §§ 56 ff. BNatSchG.<sup>89</sup> Binnen weniger Jahre hat der Meeresnaturschutz hier im Gesetz einen eigenen Regelungsbereich zugewiesen bekommen. Da im Meer keine planungsrechtlichen Vorgaben des Bundes- oder Landesrechts mangels abgrenzbarer Landflächen bestehen, ist die Umsetzung naturschutzrechtlicher Vorschriften mit Planungsbezug schwierig. § 57 BNatSchG schützt Meeresflächen im Bereich der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) und des Festlandsockels im Hinblick auf das Seerechts-

---

87 Insbesondere die Rechtsprechung hat den vorwirkenden Schutz entwickelt: EuGH, Urt. v. 02.08.1993, Rs. C-355 (Santona), in: ZUR 1994, S. 305 ff., BVerwG, Urt. v. 01.04.2004, in: DÖV 2005, S. 265 (Straßenplanung im Vogelschutzgebiet), vgl. m.w.N. Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 286 f.

88 Vgl. Stuttmann, Umweltrecht, 2009, S. 62.

89 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 274 f., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 182.

übereinkommen (SRÜ) aus dem Jahre 1994. Damit ist in Nord- und Ostsee das Naturschutzrecht teilweise anwendbar und ein naturschutzrechtlicher Flächenbezug in der Meereszone hergestellt worden. § 57 BNatSchG schafft damit erstmals die Voraussetzungen für die Anerkennung mariner Natura-2000 Gebiete, allerdings unter den Einschränkungen des § 57 III BNatSchG.

Erstmals hat hier der Bundesgesetzgeber nach Art. 87 III GG die alleinige Regelungskompetenz für die Verwaltung im Meeresnaturschutz. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) ist für diese Flächen zuständig. Der Meeresschutz nach § 56 BNatSchG steht noch am Anfang, aber angesichts der vielfältigen Nutzungen im Küstenbereich bahnt sich hier ein Konflikt zwischen wirtschaftlichen Nutzungsinteressen durch Energieanlagen und Naturschutz an, denn viele dieser Flächen dienen Seevögeln als Brut- und Rastgebiet und sind damit zumindest ein potenzielles Vogelschutzgebiet.

Als Folge der starken internationalen und europarechtlichen Einflüsse auf den Meeresnaturschutz ist in der Föderalismusreform dieses Handlungsfeld dem Bund nach Art 72 III S. 2 Nr. 3 GG als abweichungsfester Bestandteil zugewiesen worden. Trotz sonstiger Abweichungsrechte der Länder im Naturschutzrecht nach Art. 72 III GG ist hier also aus guten Gründen der Bundesgesetzgeber weiter für die Gesetzgebung zuständig.

#### 15.6.3.4 Vertragsnaturschutz

Der Vertragsnaturschutz nach § 3 III BNatSchG ist erst spät als Alternative zu hoheitlichem Handeln im Naturschutz in das Gesetz eingefügt worden. § 3 III BNatSchG ist eine bundesrechtliche Regelung, die lediglich eine weitere verfahrensrechtliche Plattform im Naturschutz zur Verfügung stellt. Der Vertragsnaturschutz ist Ausdruck des Kooperationsprinzips im Umweltrecht. § 3 III BNatSchG legt fest, dass bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege geprüft werden, ob der Zweck auch durch vertragliche Regelungen erreicht werden kann. Die Anwendung einer vertraglichen Regelung steht dabei im Ermessen der Naturschutzbehörden. Es gibt also keinen Vorrang des Vertragsnaturschutzes gegenüber anderen hoheitlichen Maßnahmen.<sup>90</sup>

Der Vertragsnaturschutz deckt in der Praxis einen Flächenschutz zu Naturschutzzwecken mit den Grundstückseigentümern ab, der nicht die Qualität

---

90 Vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 464 f.

von Schutzgebieten erreicht, aber ohne die Möglichkeiten des Vertragsnaturschutzes auch nicht existieren würde. Gegen eine Nutzungsbeschränkung bei Flächen wird im Gegenzug regelmäßig eine Entschädigung gezahlt.

Natürlich ist diese Form der eher privatrechtlichen Ausgestaltung im hohen Maße abhängig von der Finanzlage des Bundeslandes. 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 Verträge nach den §§ 54 ff. VwVfG.<sup>91</sup> Außerdem 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 Rechtsfolgenproblem<sup>92</sup>, d.h. die juristischen Folgen bei einem 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.

#### 15.6.3.5 Artenschutzrecht

Artenschutzrechtliche Regelungen gewinnen zunehmend international, europarechtlich und national an Bedeutung. Das Artenschutzrecht im Bundesnaturschutzgesetz (§§ 37 ff. BNatSchG) beinhaltet den Schutz und die Pflege wild lebender Tier- und Pflanzenarten und bildet dort ein eigenes Kapitel. Insbesondere die Stärkung des Tierschutzes in Art. 20 a GG im Jahre 2002 lässt eine Neubewertung des Tierschutzes in den §§ 37 ff. BNatSchG zu. In

---

91 Vgl. Maaß/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 465.

92 Vgl. nur Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2011, S. 411 ff. Die vielfältigen Probleme des öffentlich-rechtlichen Vertrages erschweren bis heute die Anwendung vertraglicher Elemente im Verwaltungsrecht und damit auch im Umweltverwaltungsrecht.

der Föderalismusreform des Jahres 2006 ist der Artenschutz in Art. 72 III S. 1 Nr. 2 GG als bundesrechtliche Gesetzgebungsaufgabe festgehalten worden. Ebenso ist der Meeresnaturschutz ausdrücklich dem Bund zugewiesen worden (Art. 72 III S. 1 Nr. 2 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,
- den Schutz, die Pflege, die Entwicklung und die Wiederherstellung der Biotope wild lebender Tier- und Pflanzenarten sowie die Gewährleistung ihrer sonstigen Lebensbedingungen,
- die Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter wild lebender Arten in geeigneten Biotopen innerhalb ihres natürlichen Verbreitungsgebiets.

Das Artenschutzrecht<sup>93</sup> 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 der 5. Abschnitt des Gesetzes über Schutz und Pflege wild lebender Tier- und Pflanzenarten im Zusammenhang mit der Bundesartenschutzverordnung<sup>94</sup> gesehen werden. Das allgemeine Artenschutzrecht nach § 37 ff. BNatSchG schützt zunächst alle wild lebenden Tier- und wild wachsenden Pflanzenarten. Der besondere Artenschutz nach § 44 BNatSchG schützt durch spezielle Regelungen (z.B. Artenschutzverordnungen), die einen besonderen Schutzstatus verleihen.

Die Bundesartenschutzverordnung unterscheidet hier in § 1 besonders geschützte und streng geschützte Tier- und Pflanzenarten. Im Zusammenspiel mit den §§ 37 ff. BNatSchG ergeben sich also drei Schutzgruppen:

---

93 Vgl. Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 2014, S. 276 ff., Kotulla, Umweltrecht, 2014, S. 181 f., Wolf, Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 299 ff.

94 Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Bundesartenschutzverordnung – BArtSchV) v. 16.02.2005, BGBl. I, S. 258 ff.

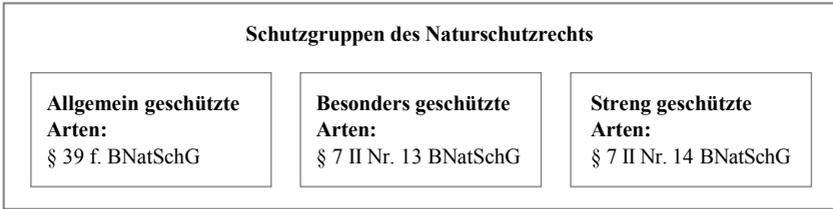


Abb. 55 Schutzgruppen des Naturschutzrechts

Der Definitionskatalog des Naturschutzrechts in § 7 BNatSchG enthält für die Differenzierung wichtige Hinweise. Ein allgemeiner Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen erfolgt durch 39 I BNatSchG. Im Zusammenspiel mit anderen Artenschutzvorschriften werden so in der Natur lebende Tiere und Pflanzen vor dem Menschen geschützt. Das Bundesrecht galt hier bislang als Rahmenvorschrift und unterliegt nun der konkurrierenden Gesetzgebung durch den Bund.

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. Starke europarechtliche und völkerrechtliche Einflüsse prägen hier dieses Rechtsgebiet. In planungsrechtlichen Verfahren erfährt das Artenschutzrecht neuerdings in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>95</sup> eine deutliche Aufwertung, da es bei Klagen von Eigentumsbetroffenen gegen eine enteignungsrechtliche Vorwirkung von den Gerichten zu berücksichtigen ist.

---

95 Vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.01.2015 – 7 VR 6.14 – (Naturschutzrechtlicher Prüfungsumfang), in: ZUR 2015, S. 348 ff.

## 16 Stoffrecht

### 16.1 Einführung in das Stoffrecht

Das Stoffrecht<sup>1</sup> 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 rascher 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. Inzwischen hat hier das Umweltrecht der Europäischen Union die Führungsrolle übernommen und das deutsche Stoffrecht wesentlich umgestaltet. Nach wie vor stellt das Stoffrecht aber eine schwierige Aufgabe für den staatlichen Umweltschutz dar, denn die Vielfalt stoffbezogener Fragestellungen erschwert die staatliche Schutzaufgabe. Die massenhafte Verwendung von Haushaltschemikalien zum Beispiel kann zur Akkumulation von Beiprodukten und -stoffen führen, deren Risikopotenzial noch nicht angemessen eingeschätzt werden kann. Neue Stoffe, wie zum Beispiel Nanomaterialien, stellen den Gesetzgeber vor neue Herausforderungen.<sup>2</sup>

In der Bundesrepublik gibt es eine starke Chemieindustrie, deren Erzeugnisse und Marktchancen durch das Stoffrecht beeinflusst werden. So gab es den Vorwurf einer innovationsfeindlichen Gesetzgebung und einen Konflikt zwischen der EU und den Interessen der deutschen chemischen Industrie, die ihre besondere Rolle nicht hinreichend berücksichtigt sah. Die strikte Regu-

- 
- 1 Zum Stoffrecht vgl. allgemein: Führ, Chemikalien, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 987 ff., Pache, Stoffrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 702 ff., Rehbinder, Stoffrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 813 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 541 ff.
  - 2 Vgl. Azoulay/Buonsante, Regulation of Nanomaterials in the EU, in: StoffR 2014, S. 114 ff., Calliess/Stockhaus, Regulierung von Nanomaterialien – reicht REACH?, in: DVBl. 2011, S. 921 ff.

lierung durch das EU-Chemikalienrecht führt dazu, dass Verbraucher und Produzenten aber letztlich europaweit neue und besser kalkulierbare Möglichkeiten in der Produktion und dem Vertrieb von Stoffen besitzen.

Die schier unglaubliche Zahl neuer Substanzen<sup>3</sup> macht deutlich, dass hier der deutsche Gesetzgeber mit klassischen Instrumenten nur wenig ausrichten kann. Zwangsläufig muss eher das Informationsinstrument zum Einsatz kommen, um den Schutz für Mensch und Umwelt zu verbessern. Das Stoffrecht selbst ist dabei nicht genau abzugrenzen. Der Kreis der Vorschriften, die zum Stoffrecht zu rechnen sind, wird in unterschiedlicher Weise gezogen. Vom Stoffrecht im weiteren Sinne spricht man, wenn Rechtsvorschriften dazu gezählt werden, die im Hinblick auf die Auswirkungen oder Wirkungspfade bestimmter Stoffe Aussagen treffen. So schützt zum Beispiel auch das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) vor gefährlichen Stoffen in der Luft. Vom Stoffrecht im engeren Sinne ist die Rede, wenn der Kreis der Vorschriften auf diejenigen Normen beschränkt wird, die sich auf Stoffe beziehen, seien sie potenziell „gefährlich“ oder „ungefährlich“.

Der stoffbezogene Ansatz im Umweltrecht ist für das deutsche Recht ungewöhnlich, denn im Umweltrecht dominiert eine eher medial gruppierte Umweltschutzgesetzgebung (Schutz von Luft, Wasser, Boden). Es erweist sich zwar als komplexe, aber notwendige Aufgabe, die Gefahrstoffzyklen einer Industriegesellschaft zu erfassen und zu reglementieren. Nicht zuletzt im Hinblick auf ein mögliches Ressourcenschutzrecht<sup>4</sup> ergeben sich hier interessante Querverbindungen zu anderen umweltrechtlichen Regelungsfeldern. Das Recht der Kreislaufwirtschaft (KrWG) und das Stoffrecht besitzen im Hinblick auf eine nachhaltige Ressourcenbewirtschaftung auffällige Berührungspunkte.

Regelungsschwerpunkt des deutschen Gefahrstoffrechts war das Chemikaliengesetz<sup>5</sup> und seine Konkretisierungen in Rechtsverordnungen (z. B. die GefahrstoffVO<sup>6</sup>) und Verwaltungsvorschriften. Angesichts der Vielzahl der

---

3 Vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 2004, S. 1599 f.

4 Vgl. Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, in: ZUR 2012, S. 523 ff.

5 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) v. 20.06.2002, BGBl. I, S. 2091 ff.

6 Verordnung zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV) v. 15.11.1999, BGBl. I, S. 2233.

Stoffe und der Unkenntnis über Wirkungspfade und Akkumulationsrisiken konnte das Chemikaliengesetz nur eingeschränkt diesen Gefahren begegnen. Die alte Unterteilung in privilegierte „alte“ Stoffe und „neue“ Stoffe war innovationsfeindlich und schwerlich nachvollziehbar. Hier hat sich inzwischen ein Wandel durch das EU-Chemikalienrecht vollzogen, das das deutsche Gefahrstoffrecht in ein allgemeines Stoffrecht umgewandelt hat. Der Wirtschaftsbezug eines Stoffrechts und damit die Zuständigkeit der EU für eine entsprechende Regulierung sind bereits in der Vergangenheit deutlich geworden. Die europäische REACH-VO<sup>7</sup> steht hier für eine grundlegende Veränderung. Diese europäische Verordnung erfasst inzwischen Stoffe allgemein, so dass nicht nur gefährliche Stoffe erfasst werden, sondern auch ungefährliche. Daher ist das Rechtsgebiet inzwischen genauer als „Stoffrecht“ zu bezeichnen.<sup>8</sup>

Das Fachgebiet Gefahrstoffrecht war in seiner Entstehung eng mit der europäischen Rechtspolitik verknüpft, denn das derzeitige deutsche Chemikalienrecht setzt eigentlich nur europäisches Recht um. Wichtige Impulse für das Stoffrecht sind deshalb in Zukunft weiter aus dem europäischen Recht zu erwarten. Für die bundesdeutsche Chemieindustrie, den Handel und den europäischen Wirtschaftsraum wird das europäische Chemikalienrecht daher in Zukunft weiter vereinheitlichend wirken. Im Mittelpunkt der Diskussion steht dabei die europäische „REACH“-Verordnung.<sup>9</sup> Sie steht für ein neues und einheitliches europäisches Chemikalienrecht, das allerdings sehr bürokratisch geraten ist und deshalb kleine und mittlere Unternehmen in ihrer Wettbewerbsposition treffen wird. Die Umsetzung des europäischen Chemikalienrechts wird deshalb schrittweise erfolgen und Jahre in Anspruch nehmen. Die „REACH“-Verordnung<sup>10</sup> ist als europäische Verordnung direkt

---

7 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 Chemikalienagentur, 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.

8 Vgl. Pache, Stoffrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 706.

9 REACH steht dabei für **R**egistrierung, **E**valuierung und **A**utorisierung von **C**hemikalien, bzw. Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals.

10 Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.12.2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH),

wirksam und trat am 1. Juni 2007 in Kraft. Da die Verordnung sehr umfangreich ist (über 500 Seiten!), werden die verschiedenen Pflichten erst nach und nach wirksam.

Ein weiterer Schritt zur Weiterentwicklung des Chemikalienrechts war die Biozid-Richtlinie der Union aus dem Jahre 1998.<sup>11</sup> Die zentralen Anstöße zur Weiterentwicklung des Chemikalienrechts haben also ihren Ursprung im europäischen Recht. Hier ist inzwischen eine interessante Entwicklung zu erkennen: Die EU handelt im Stoffrecht auf gesetzgeberischer Ebene inzwischen stets mit dem Instrument der Verordnung, die für die europäische Rechtsgemeinschaft direkt wirkt.<sup>12</sup> Inzwischen wurde auch die Biozid-Richtlinie aus dem Jahre 1998 in eine Verordnung<sup>13</sup> umgewandelt.

Aus dem Völkerrecht stammen keine vergleichbaren Regelungen, zu verschieden sind hier die internationalen Interessen. Hervorzuheben ist jedoch die POP-Konvention aus dem Jahre 2001<sup>14</sup>, die sich international für die staatliche Beschränkung von wenigen, gefährlichen Stoffen einsetzt. 166 Vertragsstaaten und die Europäische Union sind diesem völkerrechtlichen Abkommen beigetreten. In Kraft getreten ist die POP Konvention schon im Jahre 2004 und wurde inzwischen mehrmals erweitert.

---

zur Schaffung einer Europäischen Chemikalienagentur, 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.

- 11 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, 2006, S. 148 f.
- 12 Zu den Handlungsformen des EU-Rechts, vgl. Kap. 9.3.
- 13 EU-Verordnung 528/2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten v. 22.05.2012, ABIEU 167/1.
- 14 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 EU-Stoffrecht

Wie in anderen Bereichen hat inzwischen die Europäische Union die Vorreiterrolle in der Regulierung von Stoffen übernommen.<sup>15</sup> Das europäische Chemikalienrecht wird im Wesentlichen durch die so genannte REACH-Verordnung<sup>16</sup> bestimmt, die im Jahre 2007 in Kraft getreten ist. Die Vereinheitlichung des gesamten Stoffrechts in der EU durch die REACH-Verordnung hat auch über den europäischen Wirtschaftsraum hinaus für den Welthandel erhebliche Bedeutung. Da die REACH-Verordnung Verantwortlichkeiten für die gesamte Handelskette festlegt, ergeben sich für den außereuropäischen Wirtschaftsraum daraus Verpflichtungen, falls Waren in die EU hineingebracht werden sollen.

Inzwischen setzt sich das EU-Stoffrecht<sup>17</sup> aus wenigen, aber umfassenden Rechtsvorschriften zusammen. Neben der REACH-VO sind hier insbesondere die Biozid-VO<sup>18</sup> und die CLP-VO<sup>19</sup> zu nennen. Die relativ unbekanntere CLP-VO verknüpft das europäische Stoffsystem mit dem internationalen Recht und regelt Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen.

Die CLP-VO (Classification, Labeling, Packaging) setzt das internationale GHS-System zur Kennzeichnung von Chemikalien um, da es als internationales Recht in den EU-Mitgliedstaaten nicht unmittelbar wirksam ist. Auf dem Nachhaltigkeitsgipfel in Rio wurde 1992 das GHS-System (Globally Harmonised System) unter Leitung der UN

- 
- 15 Vgl. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 2013, S. 463 ff., Führ, Chemikalien, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 996 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 905 ff., Pache, Stoffrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 715 ff., Reh binder, Stoffrecht, in: Hansmann/Sellner (Hrsg.), Grundzüge des Umweltrechts, 2012, S. 813 ff.
  - 16 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 Chemikalienagentur, 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
  - 17 Vgl. Pache, Stoffrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 719.
  - 18 Biozid-VO: EU-Verordnung 528/2012 v. 22.05.2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, ABIEU 167/1.
  - 19 CLP-VO: Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.12.2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen, ABIEU L 353/1.

geschaffen. Das GHS legt zum Beispiel die international bekannten Gefahrensymbole für Chemikalien fest.

**Wesentliches EU-Stoffrecht**

- REACH-VO, VO (EG) Nr. 1907/2006
- CLP-VO, VO (EG) Nr. 1272/2008
- Biozid-VO, VO (EG) Nr. 528/2012
- Pflanzenschutzmittel-VO, VO (EG) Nr. 1107/2009

Abb. 56 EU-Stoffrecht

Die Grundlage des EU-Stoffrechts bildet aber die umfassende REACH-VO, die ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt sicher stellen soll. Die Neuerung der Verordnung ist die umfassende Einbeziehung der gesamten Hersteller- und Handelskette. Nach dem Verursacherprinzip des Umweltrechts werden diese nun

in die Pflicht genommen. Sie müssen ihre Chemikalien registrieren lassen und sind für sie verantwortlich. Die REACH-VO verlagert so das Stoffrechtsregime bereits auf den Zeitpunkt der Herstellung und bewirkt eine erhebliche Ausdehnung der Verantwortlichkeiten durch das Stoffrecht. Ein Schwerpunkt ist dabei sicherlich das Informationsinstrument; angesichts der Fülle der Stoffe ist die Weitergabe von Daten und Informationen über Stoffe eine zentrale Voraussetzung für ein wirksames Stoffrecht. Einzelne Gebote oder Verbote können angesichts der Fülle der Chemikalien nicht in gleicher Weise wirksam werden. Informationspflichten bestehen nun auch in der Lieferkette; das sog. Sicherheitsdatenblatt bildet die Grundlage für den Informationsfluss in der Handelskette („no data, no market“).

Die Europäische Chemikalienagentur ECHA<sup>20</sup> mit Sitz in Helsinki, Finnland, ist die zentrale Schnittstelle in der EU zur Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien nach der REACH-VO. Nationale Behörden setzen in den EU-Mitgliedstaaten diese Vorgaben um.

Das Verfahren der REACH-VO hat nach Art. 1 REACH-VO zum Ziel, ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sicherzustellen, einschließlich der Förderung alternativer Beurteilungsmethoden für von Stoffen ausgehenden Gefahren, sowie den freien Verkehr von Stoffen im Binnenmarkt zu gewährleisten und gleichzeitig Wettbewerbsfähigkeit und Innovation zu verbessern. Dabei gilt die Verordnung für Stoffe und Gemische nach Art. 3 VO.

Nach Art. 1 Abs. 3 REACH-VO müssen Hersteller, Importeure und Anwender sicherstellen, dass nur Stoffe ohne Gefährungspotenzial in den Verkehr

---

20 ECHA: European Chemicals Agency, <http://echa.europa.eu>.

kommen. Um diese Verpflichtung zu erfüllen, müssen sie die Stoffe bewerten. Eine Registrierungspflicht soll sicher stellen, dass alle Stoffe in der EU mit ihren Daten erfasst werden. Das EU-Stoffrecht zeichnet sich insgesamt durch mehrere Verfahrensschritte aus, die Sicherheit für Mensch und Umwelt gewährleisten sollen und die inhaltlichen Schwerpunkte der REACH-VO bilden. Der Anwendungsbereich der Verordnung ist ersichtlich weit gefasst und der Stoffbegriff ist – vergleichbar zum Abfallbegriff in der Kreislaufwirtschaft – die zentrale Größe des Stoffrechts.<sup>21</sup>

Nach der REACH-VO müssen die Akteure des Verfahrens ihre Stoffe zwar registrieren lassen, sind aber für den Umgang mit den Chemikalien selbst verantwortlich. Dabei handelt es sich nach Art. 5 der VO um einen zentralen Grundsatz; ohne eigenverantwortliche Registrierung sind die Herstellung und der Vertrieb von Stoffen verboten (no data, no market).

Die Registrierung wird staatlicherseits nur stichprobenartig kontrolliert. Nur ausgewählte Stoffe werden einem speziellen Verfahren zugeführt; bei besonders besorgniserregenden Stoffen kann eine Zulassung erforderlich werden. Ansonsten sieht die REACH-VO vielfältige Vorgaben für die Daten- und Informationsvermittlung vor.

#### **Schwerpunkte der REACH-VO**

- Registrierung von Stoffen bei der ECHA, Art. 5 VO
- Bewertung (Evaluierung), Art. 40 ff. VO
- Zulassung für gefährliche Stoffe, Art. 55 ff. VO
- Informationsvermittlung, z.B. Art. 31 ff. VO
- Rechtsschutzverfahren auf europäischer Ebene

Die Bestimmungen der REACH-VO und der damit verbundenen europäischen Rechtsakte zeigen für das Chemikalienrecht in Europa jetzt ein neues Bild. Das bisherige nationale Stoffrecht hat im EU-Chemikalienrecht keine Berücksichtigung mehr gefunden. Die EU hat durch ihre Regulierung nach dem Verursacherprinzip weitreichende Vorschriften geschaffen, die die privaten Akteure in die Pflicht nehmen und den staatlichen Organisationen eine Informations- und Überwachungsfunktion zuweisen. Da nur wenige Erkenntnisse und Entscheidungen mit dem neuen europäischen Stoffrechtssystem vorliegen, ist für die Zukunft noch Anpassungsbedarf zu erwarten.<sup>22</sup>

Abb. 57 Schwerpunkte der REACH-VO

21 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 548.

22 Vgl. Burckhart, Zwischenbericht zur REACH-Verordnung (Teil II), in: StoffR 2015, S. 65 ff., Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 950 f.

### 16.3 Chemikaliengesetz

Die Entwicklung des Stoffrechts in Deutschland lässt sich in mehrere Phasen gliedern. Zunächst gab es gesetzgeberische Reaktionen auf stoffbezogene Schadensverläufe, die sichtbar wurden. In einer zweiten Phase wurden europäische Regelungsansätze aufgegriffen (alte/neue Stoffe) und eine Vereinheitlichung versucht. In einer dritten Phase hat nun das EU-Stoffrecht (REACH-VO) das Regelungsregime übernommen.

In Deutschland hat der Bundesgesetzgeber durch das Chemikaliengesetz aus dem Jahre 1980 auf der Grundlage seiner Kompetenz in Art. 74, Nrn. 11, 12, 19 GG das Recht zur Gesetzgebung im Stoffrecht ausgeübt. Der Einfluss des europäischen Rechts war allerdings schon beträchtlich, da das Chemikalienrecht wesentlich auf der Umsetzung europäischen Rechts beruhte. Das Chemikaliengesetz<sup>23</sup> in seiner jetzigen Form ist eher ein Durchführungsgesetz zum europäischen Stoffrecht.<sup>24</sup> Auf dem Gesetz selbst beruhen entsprechende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in Deutschland. Neben dem Chemikaliengesetz als Leitkodifikation gehören das Pflanzenschutzgesetz, das Lebensmittel- und Futtermittelgesetz, das Arzneimittelgesetz und das Gentechnikrecht zum bundesdeutschen Stoffrecht. Nach wie vor ist das ChemG zur Durchführung des europäischen Chemikalienrechts notwendig und regelt in acht Abschnitten Einzelfragen.

Nach der Zweckbestimmung in § 1 ChemG werden in § 2 ChemG bestimmte Stoff- (z. B. Arzneimittel) und Produktgruppen (z. B. Medizinprodukte) aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes ausgeschlossen. Speziellere Fachgesetze gehen also vor. Die §§ 3–3b ChemG regeln umfangreich Begrifflichkeiten; die Unterscheidung in alte und neue Stoffe ist nun gestrichen. Der zweite Abschnitt führt die europäischen Vorgaben zu Behörden und zur Zulassung von Biozid-Produkten (§§ 12 a ff. ChemG) weiter aus. Dem europäischen Ursprung folgend konzentriert sich das Gesetz im wesentlichen auf bestimmte Verfahrensweisen, 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. In Deutschland nimmt die Bundes-

---

23 Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) v. 02.07.2008, BGBl. I, S. 1146.

24 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 544.

anstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) die Verwaltungsaufgaben im Stoffrecht wahr.

Die BAuA hat ihren Hauptsitz in Dortmund und ist eine Bundesoberbehörde, die zum Bundesministerium für Arbeit und Soziales gehört. Die BAuA nimmt vielfältige Aufgaben zur Umsetzung der REACH-VO, der CLP-VO und der GHS wahr. Landesrechtlich ist die Überwachung von stoffrechtlichen Vorschriften durch die jeweils zuständigen Landesbehörden in Deutschland uneinheitlich geregelt.

Die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Chemikalien ist im dritten Abschnitt (§§ 13 ff. ChemG) geregelt. Der vierte Abschnitt (§§ 16 d ff. ChemG) befasst sich mit Mitteilungs- und Informationspflichten. Der fünfte Abschnitt (§§ 17 ff. ChemG) enthält Rechtsgrundlagen zu Rechtsverordnungen, wie zum Beispiel der GefahrstoffVO. Die Gute Laborpraxis wird im sechsten Abschnitt geregelt.

Die Gute Laborpraxis (GLP) im Chemikaliengesetz steht für ein Qualitätssicherungssystem, das der „Guten fachlichen Praxis“ (GfP) im BNatSchG vergleichbar ist.<sup>25</sup> Datenerhebungen im Rahmen der REACH-VO sollen nach den Vorgaben der Guten Laborpraxis (GLP) erfolgen.

Das Instrumentarium des Chemikaliengesetzes ist überschaubar und lässt sich auf verschiedene Gruppen reduzieren. Im Vordergrund steht dabei der präventive Ansatz des Chemikaliengesetzes. Wichtig ist dabei, dass es allgemein kein generelles Zulassungsverfahren gibt, sondern ein Anmeldeverfahren. Es gibt nur relativ wenige verbotene Stoffe, angesichts der vorhandenen Stoffmengen ein überraschender Befund.

Das Stoffrecht in der EU und in Deutschland segmentiert sich zunehmend und es gibt bereits vielfältige Regelwerke zum sektoralen Stoffrecht.<sup>26</sup> Das Recht der Biozide oder der Pflanzenschutzmittel bilden inzwischen eigene Regelungsfelder. Für die Zukunft ist für den Umgang mit Nanomaterialien eine ähnliche Entwicklung zu erwarten.

Das Stoffrecht insgesamt ist ein dynamisches und junges Rechtsgebiet. Angesichts der Vielfalt der Stoffe sind die Instrumente des Stoffrechts recht

---

25 Vgl. Pache, Stoffrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 776 f. m.w.N.

26 Vgl. Führ, Chemikalien, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 2013, S. 1025 ff.

bescheiden. Man geht allein von ca. 100.000 chemischen Altstoffen aus, die zunächst mal erfasst werden müssen.<sup>27</sup> Die Regulierung dieser Altstoffe gestaltet sich bereits als komplexe Aufgabe, neuartige Stoffe und Substanzen werden daher in Zukunft neue Herausforderungen darstellen. Der Blick auf das stoffrechtliche Instrumentarium zeigt einen Schwerpunkt bei der Daten- und Informationsvermittlung. Die Fülle von Stoffen, Gemischen und Erzeugnissen lässt befürchten, dass auch in Zukunft Verstöße und Zuwiderhandlungen gegen das stoffrechtliche Regelungsgeflecht vorkommen werden. Es gibt aber nur wenige Möglichkeiten, die Folgen des Umgangs mit gefährlichen Stoffen zu regulieren. Rechtsverstöße sind in Deutschland kaum zu sanktionieren. Bereits in der Vergangenheit war das nationale Gefahrstoffrecht immer in einer Aufholjagd zu den tatsächlichen Entwicklungen. Die Belastung von Menschen und Umwelt durch Stoffe und Gemische (Chemikaliencocktails) können kaum erfasst werden. Beispiele aus der Belastung des Trinkwassers durch Medikamente oder Belastungen durch Chemieunfälle oder industriellen und gewerblichen Umgang mit Stoffbezug sind zahlreich in der Presse nachzulesen. Das europäische Agenturmodell kann und soll diese Situation in den Mitgliedstaaten nicht verbessern. Der Schwerpunkt des Volzugs des europäischen Stoffrechts nach der REACH-VO liegt nach wie vor in den Mitgliedstaaten.<sup>28</sup>

---

27 Vgl. Pache, Stoffrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 785.

28 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 553 ff.

## 17 Energieumweltrecht

### 17.1 Einführung in das Energieumweltrecht

Die Energiewende und der Klimaschutz sind beherrschende Themen des neuen Jahrtausends geworden. Durch die Emissionen von Kohlendioxid und anderen Treibhausgasen wird die Erwärmung der Erdatmosphäre stark voran getrieben.<sup>1</sup> Die Berichte des IPCC belegen eine globale Erderwärmung, die maßgeblich durch den Menschen verursacht wird. Die Umwandlung fossiler Rohstoffe für die Energieerzeugung hat sich so untrennbar mit der Klimaschutzproblematik verbunden, denn die höchsten mengenmäßigen Belastungen für die Atmosphäre stammen aus der Energieerzeugung mit fossilen Energieträgern.<sup>2</sup> Mit der Nuklearkatastrophe von Fukushima im Jahre 2011 fand in Deutschland ein Politikwandel statt und die auch international viel beachtete Energiewende wurde eingeleitet, die die Kernenergienutzung beenden sollte. Schwerpunkt der Energiewende stellt aber die Stromerzeugung dar, die allein durch alternative Energiegewinnungsformen nicht schnell genug gewährleistet werden kann. Daher hat die Stromerzeugung durch klimabelastende Braunkohle inzwischen (2015) eine Renaissance erlebt, da die Erzeugungskosten sehr gering sind. Die Art und Weise der Energiewende stellt so bis heute unter Hinweis auf Blackouts und Gefahren für die Versorgungssicherheit ein wirtschaftspolitisches Kernthema dar. 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

---

1 Vgl. IPCC, 5. Sachstandsbericht des IPCC. Klimaänderung 2014: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, 2014, vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 214 f.

2 Vgl. Prall/Ewer, Klimaschutz durch Energierecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 528 f.

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 immer noch sehr hoch. Verfahren zur Speicherung von CO<sub>2</sub> durch Carbon Capture and Storage (CCS) stehen noch am Anfang der Entwicklung. Der Gesetzentwurf zum unterirdischen Speichern des aus den Rauchgasen von Kohlekraftwerken abgetrennten und verflüssigten Kohlendioxids (CCS-Technik) ist vorerst gescheitert.

<b>Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung</b>	
<b>Jahr</b>	<b>2014 in Prozent</b>
Steinkohle	18,0 %
Braunkohle	25,6 %
Kernenergie	15,9 %
Erneuerbare Energien	25,8 %
Erdgas	9,6 %
Mineralöl	0,8 %
Sonstige	4,3 %

Abb. 58  
Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung; Quelle:  
Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW),  
[www.unendlich-viel-energie.de/strommix-deutschland-2014](http://www.unendlich-viel-energie.de/strommix-deutschland-2014)

Es wird deutlich, dass das Energiewirtschaftsrecht sich von einem wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Regelungsfeld zu einem umweltrechtlichen Rechtsgebiet entwickelt.<sup>3</sup> Im Energiewirtschaftsrecht wird inzwischen ein ab-

---

3 Vgl. Brintrine, *Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende*, 2014, Kahl/Bews, *Das Recht der Energiewende, Rechtspolitische Perspektiven für mehr Effektivität und Kohärenz*, in: JZ 2015, S. 232 ff., Prall/Ewer, *Klimaschutz durch Energierecht*, in: Koch (Hrsg.), *Umweltrecht*, 2014, S. 526 ff., Rodi, *Grundstrukturen des Energieumweltrechts*, in: EurUP 2005, S. 165 ff.

grenzbares, neues Rechtsgebiet, das Umweltenergierecht, verortet.<sup>4</sup> Stichworte wie Klimaschutz, Emissionen, Risiken der Energieerzeugung und Ressourcenverbrauch positionieren dieses Rechtsgebiet neu. Vorschriften wie das Erneuerbare Energiengesetz (EEG) oder das Energieeinsparungsgesetz (EnEG) zeigen die Neuausrichtung in der Energieversorgung. Eine nachhaltige Ausrichtung der Energieversorgung steht 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 Abs. 1 EnWG muss eine umweltverträgliche Energieversorgung gesichert werden.<sup>5</sup> Das Gesetzesziel der „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.

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.

## **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 Klimarahmenkonven-

---

4 Vgl. Ramsauer, Allgemeines Umweltverwaltungsrecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 120, S. 81, Rodi, Grundstrukturen des Energieumweltrechts, in: EurUP 2005, S. 165, Schmidt(Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 219.

5 Vgl. Fröhling, Umweltrecht und Umweltpolitik, 2015, S. 56, Sösemann, Umweltverträgliche Energienetze, 2009.

tion (KRK) und das Kyoto Protokoll zu zählen.<sup>6</sup> Die Klimarahmenkonvention enthält nur wenige konkrete Maßnahmen, erst das Kyoto Protokoll enthält die bekannten Vorgaben zur Reduzierung der Treibhausgase.<sup>7</sup> Von enormer Bedeutung wird die Klimafolgenkonferenz in Paris 2015 (COP 21) sein; sie soll eine neue internationale Klimaschutzvereinbarung auf den Weg bringen, um das Kyoto Protokoll fortzusetzen. Die bisherige Zurückhaltung der großen Industrienationen bei der Beschränkung von Emissionen durch vertragliche Vereinbarungen hat bislang die Hoffnungen auf eine erfolgreiche völkerrechtliche Lösung gedämpft.

Der Energiechartavertrag (ECT) und das damit verbundene Protokoll zur Energieeffizienz (PEEREA) aus dem Jahre 1994<sup>8</sup> verpflichten die Mitgliedstaaten zu verbesserten Energietransfers und sollen die Effizienzsteigerung in den nationalen Energiemärkten steigern. Der Energiechartavertrag ist ein Produkt der Öffnung zwischen Ost und West und beinhaltet auch Aspekte des Investitionsschutzes und Konfliktlösungsmechanismen für den internationalen Energietransfer. Infolge des Atomausstiegs gab es daher auch Klagen von Energiekonzernen gegen die Bundesrepublik Deutschland zur Absicherung von Investitionen in der Kernenergie.

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 hält das europäische Primärrecht nur wenige Regeln für das Energieumweltrecht, wie zum Beispiel Art. 191 I AEUV (Klimawandel) und Art. 194 AEUV (Energie-

---

6 Vgl. das ursprüngliche Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen, BGBl. 1993 II S. 1783. Protokoll (Kyoto), BGBl. 2002 II S. 966.

7 Vgl. Prall/Ewer, Klimaschutz durch Energierecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 532 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 215 ff.

8 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.

politik), vor<sup>9</sup>, aber das Sekundärrecht der Europäischen Union hat das Recht der erneuerbaren Energien in den letzten Jahren für alle Mitgliedstaaten neu geordnet und erweitert. 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 CO<sub>2</sub>-Ausstoßes den Energiemarkt in wenigen Jahren vollständig umgestaltet und Umweltschutzansätze in das europäische Energierecht integriert. Ein Umweltenergierecht in Verbindung mit einem Klimaschutzrecht verwirklicht damit auch die Nachhaltigkeitsanforderungen des europäischen Rechts.<sup>10</sup> Die Steigerung der Energieeffizienz und die Förderung erneuerbarer Energien sind nun erklärte Ziele der EU.<sup>11</sup>

An erster Stelle des europäischen Energierechts steht seit langem eine gemeinsame Energiepolitik, die sich durch die Liberalisierung der Energiemärkte auszeichnet. Aus dem europäischen Sekundärrecht sind hier nur wenige Richtlinien zur Liberalisierung der Energiemärkte von besonderer Bedeutung. Die Elektrobinnenmarkttrichtlinie von 1996<sup>12</sup> und die Erdgasbinnenmarkttrichtlinie aus dem Jahre 1998<sup>13</sup> öffneten den Binnenmarkt in der damaligen Gemeinschaft für den freien Strom- und Gashandel und brachten damit für den deutschen Energiemarkt erheblichen Änderungsbedarf. An der Umsetzung der Ziele dieser inzwischen novellierten Richtlinien hin zu einem

---

9 Vgl. Prall/Ewer, Klimaschutz durch Energierecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 534 ff.

10 Vgl. Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 226 f.

11 Vgl. Jans/Vedder, European Environmental Law, 2012, S. 440 f.

12 Elektrizitätsbinnenmarkttrichtlinie: 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.

13 Erdgasbinnenmarkttrichtlinie: 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 Erdgasbinnenmarkttrichtlinie 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 Erdgasbinnenmarkttrichtlinie aus dem Jahre 1998.

regulierten Wettbewerb hält die Union fest, aber dafür sind noch erhebliche Veränderungen im Recht der Mitgliedstaaten notwendig. Beide Richtlinien sind inzwischen im Jahre 2003 ersetzt und modernisiert worden.

In einer weiteren Entwicklungsphase hat das neue Energiekapitel im Vertrag von Lissabon die europäische Energiepolitik geprägt. Hier liegt der Schwerpunkt nicht mehr auf Wettbewerbsrecht, sondern auf Nachhaltigkeit und Energieeffizienz<sup>14</sup> und ist eng mit dem Umweltrecht verknüpft. Ein Umweltenergierecht speist sich eher aus diesen europäischen Quellen. Ein Kernbereich des europäischen Umweltenergierechts ist dabei die Vorgabe einer verbesserten Energieeffizienz in den Mitgliedstaaten.<sup>15</sup> Es gibt inzwischen mehrere Rechtsakte der Union, insbesondere an der Schnittstelle zum Klimaschutzrecht, die Fragen der Energieeffizienz zum Thema haben.

Im europäischen Sekundärenergierecht ist die Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Energien<sup>16</sup> hervorzuheben. Sie 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 Europa auf 20 % gesteigert werden.<sup>17</sup> Ein anderer Ansatz wird durch die europäische Energieeffizienzrichtlinie 2012<sup>18</sup> vertreten, die bis zum Jahre 2014 in den Mitgliedstaaten umzusetzen war; sie setzt auf ein verbessertes Konzept zur effizienteren Energienutzung. Für den deutschen Gesetzgeber bedeutet die Aktivität der EU zur Steigerung der Energieeffizienz eine erhebliche Herausforderung und einen beträchtlichen Umsetzungsbedarf für das Energieumweltrecht.

---

14 Vgl. Kluth/Smedinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 319 ff., Nettesheim, Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, in: JZ 2010, S. 19 ff.

15 Vgl. Meßerschmidt, Europäisches Umweltrecht, 2011, S. 806 f.

16 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.

17 Vgl. Ringel/Bitsch, Die Neuordnung des Rechts der Erneuerbaren Energien in Europa, in: NVwZ 2009, S. 807 ff.

18 Richtlinie 2012/27/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2012 zur Energieeffizienz, zur Änderung der Richtlinien 2009/125/EG und 2010/30/EU und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG, ABIEU L 315/1.

### 17.2.3 Deutsches Recht

Das Recht der Energiewirtschaft in Deutschland hat eine lange Tradition und hat bereits verschiedene wirtschaftspolitische Ordnungsmodelle abgebildet. Inzwischen hat sich das Energiewirtschaftsrecht in den letzten Jahren erneut grundlegend geändert. Wie in anderen Bereichen des Wirtschafts- und Umweltrechts hat hier das Recht der Union deutliche 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 im Energierecht ist nach wie vor das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)<sup>19</sup> in der Fassung von 2005, das überwiegend mit den Mitteln des öffentlichen Rechts eine Vielzahl konkurrierender Ziele ansteuern soll. Das Gesetz beruht auf der weit gefassten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 I Nr. 11 GG<sup>20</sup> (Recht der Wirtschaft). Mit der sog. 2. Novelle von 2005 setzte die Bundesregierung das Recht der Union für die leitungsgebundene Energieversorgung in nationales Recht um. Das EnWG selbst bildet die Grundlage für zahlreiche Verordnungen zum Energiewirtschaftsrecht im Bereich der leitungsgebundenen Elektrizitäts- und Gasversorgung.

Neben dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) treten zunehmend Vorschriften zu erneuerbaren Energien und zur effizienteren Energienutzung hinzu, um eine nachhaltige Energieversorgung zu gewährleisten. Angesichts der Vielfalt und der Dynamik des Energieumweltrechts können hier nur einige ausgewählte Fachgesetze aufgezählt werden. In diesem Bereich steht das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)<sup>21</sup> sicherlich an erster Stelle, da es inzwischen schon auf eine lange Geschichte zurückblicken kann und inzwischen im Zuge

---

19 Gesetz über die Elektrizitäts- und Gasversorgung (Energiewirtschaftsgesetz – EnWG) vom 7.7.2005, BGBl. I 2005, S. 1970, zul. geänd. durch Art. 2 Abs. 97 des Gesetzes vom 07.08.2013, BGBl. I S. 3154.

20 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.

21 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. Dazu: Gesetz zur grundlegenden Reform des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und zur Änderung weiterer Bestimmungen des Energiewirtschaftsrechts v. 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066.

der Energiewende deutlich aufgewertet wurde. Das Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz 2008<sup>22</sup> hat bislang noch nicht dieselbe Bedeutung erlangt. Eine effizientere Energienutzung soll auch durch das Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG)<sup>23</sup> und das Energieeinspargesetz (EnEG)<sup>24</sup> mit der Energieeinsparverordnung erreicht werden. In vielen Fällen dienen diese Gesetze der Umsetzung europäischer Richtlinien zur Energieeinsparung. Insbesondere das Energieverbrauchsrelevante-Produkte-Gesetz (EVPG)<sup>25</sup> hat für die deutschen Verbraucher eine besondere Bedeutung, da Produkte des alltäglichen Lebens dadurch energieeffizienter gestaltet werden müssen.

## 17.3 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG)

### 17.3.1 Ziele des EnWG

Die leitungsgebundene Energieversorgung soll in Deutschland durch das Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) sichergestellt werden.<sup>26</sup> Die Neufassung des Gesetzes aus dem Jahre 2005 mit gut 100 Paragraphen vollzieht in § 1 EnWG einen Spagat zwischen dem Anspruch auf eine umweltverträgliche und effiziente Versorgung der Allgemeinheit mit Strom und Gas und auf der anderen Seite der Sicherung eines langfristig 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 der Energiemärkte. 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 gewährleistet werden. Die 6. EnWG Novelle im Jahre

---

22 Gesetz zur Förderung Erneuerbarer Energien im Wärmebereich (Erneuerbare-Energien-Wärmegesetz-EEWärmeG) vom 7.8.2008, BGBl. I, S. 1658, zul. geänd. d. Ges. v. 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066.

23 Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (KWKG) v. 19.03.2002, BGBl. I, S. 1092, Gesetz zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung vom 25.10. 2008, BGBl. I, S. 2101.

24 Gesetz zur Einsparung von Energie in Gebäuden (Energieeinspargesetz-EnEG) vom 01.09.2005, BGBl. I, S. 2685.

25 Gesetz über die umweltgerechte Gestaltung energiebetriebener Produkte v. 27.02.2008, BGBl. I, S. 258.

26 Vgl. Britz/Hellermann/Hermes, EnWG, 2010.

2011 hat die Gesetzssystematik erneut im Bereich der Entflechtung geändert.<sup>27</sup>

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 zunächst gleichrangiges Ziel neben der Versorgungssicherheit und der Preisgerechtigkeit<sup>28</sup> 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.

---

27 Vgl. Mitto, Energierecht, 2013, S. 24 f.

28 Vgl. Fröhling, Umweltrecht und Umweltpolitik, 2015, S. 56, Prall/Ewer, Klimaschutz durch Energierecht, in: Koch (Hrsg.), Umweltrecht, 2014, S. 575.

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).<sup>29</sup>

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 verwirklichen.<sup>30</sup> Die Betreiber von Energieversorgungsnetzen werden durch die Bundesnetzagentur und die Landesregulierungsbehörden mit den Instrumenten des Wirtschaftsverwaltungsrechts kontrolliert.

Die Sicherstellung der Versorgung von Abnehmern soll durch zwangsweise abzuschließende Vertragspflichten (Kontrahierungszwänge) erreicht werden. Den Kunden der Netzbetreiber soll so Versorgungssicherheit durch die Anbieter gewährleistet 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 Europäischen Union dar.<sup>31</sup> 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. Durch die Katastrophe von Fukushima im Jahre 2011 wurde in Deutschland die sog. Energiewende eingeleitet, die das bestehende Instrumentarium zur Förderung alternativer Energiegewinnung deutlich aufgewertet hat. Heute liegt der Anteil erneuerbarer Energien an der Stromerzeugung in Deutschland bei ca. 25 %. Der Kreis der erneuerbaren Energien ist dabei durchaus weit zu ziehen. Die

---

29 Vgl. Koenig/Kühling/Rasbach, Energierecht, 2013, S. 245 ff.

30 Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, v. 07.07.2005, BGBl. I, S. 1970.

31 Vgl. Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 332 ff., Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 2014, S. 250, Storm, Umweltrecht, 2015, S. 239 f..

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 Katastrophen von Tschernobyl und Fukushima durch Kernenergie und die wirtschaftliche Abhängigkeit von Lieferzusagen bis in die letzte Zeit haben die Notwendigkeit eines Umdenkens in der Energiepolitik vor Augen geführt.

Kernstück des Rechtsrahmens für den Einsatz erneuerbarer Energien ist in Deutschland das Gesetz für den Ausbau Erneuerbarer Energien (EEG) in der Fassung des Jahres 2014<sup>32</sup>, das auch die europäische Erneuerbare-Energien-Richtlinie umsetzt.<sup>33</sup> Das Gesetz geht zurück auf das Stromeinspeisungsgesetz 1990, das zum Ziel hatte, Windkraft auch finanziell attraktiv zu machen. Durch die Energiewende ist dieses Instrument deutlich aufgewertet worden, um durch ökonomische Anreize den Anteil erneuerbarer Energien zu erhöhen. Da es sich um einen komplexen Instrumentenverbund handelt, ist regelmäßig eine Feinanpassung der verschiedenen ökonomisch wirkenden Elemente des Gesetzes erforderlich. Durch den Ausbau der Energieerzeugung aus erneuerbaren Energien soll insbesondere die Stromerzeugung in Deutschland umweltverträglicher werden und die Abhängigkeit von knappen fossilen Brennstoffen verringert werden. 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.

Der finanziell attraktive Ausbau der erneuerbaren Energien zu einem Anteil von inzwischen 25 % bei der für die Industrie wichtigen Stromerzeugung hat aber auch Probleme beim Ausbau der erneuerbaren Energien aufgezeigt. Insbesondere der Anstieg der EEG-Umlage und Förderungen für bestimmte Branchen haben sich als Herausforderung für das EEG erwiesen. Der Zwang

---

32 Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2014) v. 21.07.2014, BGBl. I, S. 1066, Reshöft, Erneuerbare-Energien-Gesetz, 2009, Salje, Erneuerbare-Energien-Gesetz. Kommentar, 2014.

33 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.

zur prioritären Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien stellt die Strominfrastruktur vor erhebliche Probleme; da Strom nur sehr aufwändig gespeichert werden kann, führen Schwankungen der erneuerbaren Energien aus Windenergie oder PV-Anlagen zu erheblichen Belastungen für das Netz und zu Gefährdungen für die Versorgungssicherheit.

Nach § 8 EEG 2014 sind Netzbetreiber verpflichtet, Anlagen zur Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Energien vorrangig an das Netz anzuschließen. Gleichzeitig besteht nach § 19 EEG (2014) eine Vergütungspflicht für die Netzbetreiber. Damit ist ein ökonomischer Anreiz geschaffen, aufwändige Energiegewinnungsanlagen zu schaffen.<sup>34</sup> Bei genauerer Betrachtung zeigt sich, dass das EEG im Bereich der erneuerbaren Energien einen ökonomisch komplexen Instrumentenverbund geschaffen hat, der sich aus direkten 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 Gemeinschaftsrecht 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 gesehen.<sup>35</sup> 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, denn der Strompreis ist in Europa ein zentraler Wettbewerbsfaktor. Bislang haben die Entscheidungen des EuGH hier relative Sicherheit für die gesamte stromintensive Industrie geschaffen,

---

34 Bereits durch das Stromeinspeisungsgesetz aus dem Jahre 1990 war die Abnahme- und Vergütungspflicht für Elektrizitätsunternehmen bekannt.

35 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. Ebenso hat der BGH das EEG nicht als Sonderabgabe eingeordnet, BGH, Urt. v. 25.06.2014, in: ZUR 2014, S. 562 ff.

die häufigen „Neujustierungen“ des Gesetzes bergen jedoch die Gefahr einer Neubewertung durch die Gerichte.

## 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.

§ 1 KWKG: Zweck des Gesetzes ist es, im Interesse der Energieeinsparung, des Umweltschutzes und der Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung einen Beitrag zur Erhöhung der Stromerzeugung aus Kraft-Wärme-Kopplung in der Bundesrepublik Deutschland auf 25 Prozent bis zum Jahr 2020 durch die Förderung der Modernisierung und des Neubaus von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen (KWK-Anlagen), die Unterstützung der Markteinführung der Brennstoffzelle und die Förderung des Neu- und Ausbaus von Wärme- und Kältenetzen sowie des Neu- und Ausbaus von Wärme- und Kältespeichern, in die Wärme oder Kälte aus KWK-Anlagen eingespeist wird, zu leisten.

Die Kraft-Wärme-Kopplung führt zu einem höheren Nutzungsgrad bei den eingesetzten Energieträgern. Es bestehen also erhebliche CO<sub>2</sub>- und Brennstoffeinsparungen. Das Blockheizkraftwerk ist ein Beispiel für eine erfolgreiche Kraft-Wärme-Kopplung.

In Deutschland ermöglicht das Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG)<sup>36</sup> den Ausbau und die 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.

Die Anlagenbetreiber können Strom in das Netz einspeisen und haben im Gegenzug einen Anspruch auf Vergütung gegen den lokalen Netzbetreiber.

---

36 Gesetz für die Erhaltung, die Modernisierung und den Ausbau der Kraft-Wärme-Kopplung (Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz) v. 19.03.2002, BGBl. I, S. 1092, zul. geänd. d. Art. 1 des Ges. v. 12.07.2012, BGBl. I, S. 1494, vgl. dazu Burgi, Klimaschutz durch KWK-Förderung, 2009.

Da das KWKG 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 ausmachen.

## **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.

### **Abfall**

Neuerdings nach § 3 I KrWG gelöst vom Sachenbegriff des BGB: Alle Stoffe und Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Im Gegensatz dazu steht das Produkt; als sog. Nebenprodukt (§ 4 I KrWG) unterliegt es aber in der Produktion nicht dem Recht der Kreislaufwirtschaft.

### **Abwägung**

Die Abwägungsdogmatik hat in vielen gesetzlichen Regelungen ihren Niederschlag gefunden und verlangt, dass in öffentlich-rechtlichen Planungen die Planungsträger öffentliche und private Belange untereinander gerecht abwägen. Hier können umweltrechtliche Belange dann eine Bedeutung in der fachbezogenen Planung erlangen.

### **Abweichungsgesetzgebung**

Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 III GG bedeutet, dass die Länder in Teilen des Umweltrechts abweichend von der bundesrechtlichen Regelung eigene Vorstellungen umsetzen und so einen Wettbewerbsföderalismus fördern können.

### **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.

## **AWZ**

Eine nach Art. 55 SRÜ ausgewiesene Meeressonderzone außerhalb der nationalen Küstengewässer. Die AWZ (Ausschließliche Wirtschaftszone) unterliegt trotz ihres Namens umweltschützenden Vorschriften.

## **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 abgesichert.

## **Betriebsorganisation**

Die Betriebsorganisation oder Organisation bezeichnet die Aufbau- und Ablaufgestaltung betrieblicher Prozesse, die durch umweltschützende Aspekte verbessert werden können (Betrieblicher Umweltschutz).

## **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 (vgl. § 3 ChemG).

## **Blauer Engel**

Ein Zeichen, das umweltfreundliche Produkteigenschaften signalisiert.

## **BMUB**

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit ist eine oberste Bundesbehörde mit Sitz in Berlin, die Gesetze vorbereitet, die Forschung und Entwicklung fördert und die Zusammenarbeit national und international betreibt.

## **Boden**

Der Bodenbegriff nach § 2 I BBodSchG umfasst die obere Schicht der Erdkruste, soweit sie Träger der sog. Bodenfunktionen nach § 2 II BBodSchG ist, einschließlich der flüssigen und der gasförmigen Bestandteile, ohne Grundwasser und Gewässerbetten.

### **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) und 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 zum Schutz der Biodiversität.

### **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.

### **Coase-Theorem**

Das Coase-Theorem ist ein ökonomisches Modell, das in der Instrumentendiskussion des Umweltrechts vor dem Hintergrund von Eigentumsrechten eine Diskussion über die Allokation von Ressourcen ausgelöst hat.

### **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.

### **Environmental Governance**

Environmental Governance bezeichnet einen neuen Ansatz zu einem verbesserten Regieren im Hinblick auf wirtschaftliche, soziale und ökologische Ziele.

### **EMAS**

Environmental Management and Audit Schemes. Umweltbetriebsprüfung für Betriebe, Behörden und Organisationen zur Beschreibung der 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.

## **Erneuerbare-Energien-Gesetz**

Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) zielt auf eine nachhaltige Entwicklung der Energieversorgung und steht neben dem Energiewirtschaftsgesetz (EnWG). Erneuerbare Energieträger haben einen zunehmenden Anteil an der Energieversorgung und werden durch das EEG reguliert und gefördert.

## **EU**

Die Europäische Union als Dachorganisation wurde durch den Vertrag von Maastricht 1992 ins Leben gerufen. Als Rechtsgemeinschaft legt sie wichtige Grundlagen für einen europäischen Umweltschutz.

## **Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK)**

Die EMRK trat 1950 in Kraft und bildet ein völkerrechtliches Abkommen zum Schutz von bestimmten Menschenrechten. Mit Sitz in Straßburg nimmt ein Gerichtshof die Aufgaben aus der Konvention wahr; neuerdings wird die Umwelt 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.

## **Gefährdungshaftung**

Die Gefährdungshaftung ist eine moderne verschuldensunabhängige Haftungsform des Zivilrechts, die im Umwelthaftungsrecht oder aber in Umweltafgesetzen (z. B. § 89 WHG) zu finden ist.

## **HELCOM (Helsinki Konvention)**

Die Helsinki Konvention wurde 1992 verabschiedet und ist ein internationales Meeresschutzabkommen für die Ostsee.

## **Inertisierung**

Abzulagernder mineralischer Abfall muss inert sein, d.h. biologische Prozesse oder chemische Reaktionen dürfen nicht mehr stattfinden (vgl. § 3 VI KrWG).

## **Instrumente des Umweltrechts**

Durch die Instrumente des Umweltrechts werden die Ziele des Umweltrechts in rechtsstaatlicher Weise umgesetzt. Herkömmlicherweise wird zwischen den direkt und den indirekt wirkenden Instrumenten unterschieden. Es finden sich auch Instrumentenverbände, die verschiedene Instrumente bündeln.

## **Integrativer Ansatz**

Der integrative Ansatz des EU-Rechts (Bsp. IE-Richtlinie) berücksichtigt Wechselwirkungen beim Schutz von Umweltmedien, stößt allerdings in Deutschland auf erhebliche Umsetzungsprobleme im traditionell sektoralen Umweltrecht.

## **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.

## **Johannesburg Weltgipfel**

10 Jahre nach Rio fand 2002 (26.08 – 04.09.2002) der Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Johannesburg statt.

## **KMU**

Kleine und mittlere Unternehmen. Die KMU's sind in besonderer Weise von Umweltpolitik betroffen, da sie nicht in gleicher Weise wie Großunternehmen auf umweltpolitische Anforderungen reagieren können.

## **Kommunale Planungshoheit**

Die kommunale Planungshoheit gehört zum Kernbereich der Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 II GG.

## **Komitologie**

Im europäischen Recht ist damit das Ausschusswesen gemeint. Die EU-Kommission wird häufig von einem Ausschuss in dem sog. Komitologie-Verfahren unterstützt.

## **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.

### **Legakage-Effekt**

Im Emissionshandel führt der Leakage-Effekt dazu, dass nicht teilnehmende Länder die freiwerdenden Emissionsmengen nutzen. Der Leakage-Effekt reduziert den Nutzen des Emissionshandels.

### **Litoralforschung**

Erforschung der Küstengewässer.

### **Mediation**

Die Mediation ist ein freiwilliges, strukturiertes Konfliktschlichtungsverfahren, das inzwischen durch ein Gesetz aus dem Jahre 2012 weiter geregelt wurde und gerade in Umweltprozessen durch die Verwaltungsgerichte ange-regt werden kann.

### **Nachhaltigkeit (Sustainability)**

Ein ehemals völkerrechtliches Prinzip, das über die europäische Union nun in den Mitgliedstaaten implementiert wird und gleichsam die drei Säulen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt zum Wohle zukünftiger Generationen miteinander in Einklang bringen soll.

### **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.

Kreislaufwirtschaftsgesetz, Luftverkehrsgesetz, Personenbeförderungsgesetz 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 weiter gehende materielle Präklusion auch die gerichtliche Nachprüfung der Einwendungen (Bsp. § 10 III BImSchG).

### **Präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt**

Der Staat verbietet vorbeugend bestimmte gefährliche Tätigkeiten, um eine behördliche Prüfung bei der Genehmigungserteilung zu ermöglichen. Das Verbot ist also nur formeller Natur. Es steht unter dem Vorbehalt der Erlaubniserteilung bei Erfüllung gesetzlicher Vorgaben (Bsp. § 4 I 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 Gegensatz zum präventiven Verbot mit Erlaubnisvorbehalt) im Ermessen der zuständigen Behörde. Es besteht also kein einklagbarer Rechtsanspruch auf Erteilung einer Genehmigung. Die Ermessensausübung folgt dabei den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts.<sup>1</sup>

### **Schadstoffsenke**

Eine Senke ist im Klimaschutzrecht ein umstrittener Vorgang durch den Treibhausgase (z. B. durch die Anpflanzung von Wäldern) anrechenbar ent-

---

<sup>1</sup> Kment/Vorwalter, Beurteilungsspielraum und Ermessen, in: JuS 2015, S. 193 ff.

fernt werden können. Die Senken speichern den Kohlenstoff aber nur vorübergehend und nicht dauerhaft.

### **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 im KrWG nicht mehr, sondern nur noch den gefährlichen Abfall (§ 3 V KrWG), 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.

### **Stand der Technik**

Ein typischer unbestimmter Rechtsbegriff des Umweltrechts in § 3 VI BImSchG, der durch Verwaltungsvorschriften konkretisiert wird.

### **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 Union (Art. 5 I EUV).

### **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 Umweltauforderungen

**Sustainable Development:** Siehe Nachhaltigkeit

## **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 Umweltministeriums. Aus neuerer Zeit ist die Nuklearkatastrophe in Fukushima im Jahre 2011 vergleichbar.

## **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 (Art. 11 AEUV).

## **Umweltbundesamt**

Das Umweltbundesamt (UBA, jetzt BMUB) 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 Umweltgesetzbuchprojekt (UGB) sollte die wesentlichen Umweltgesetze des Bundes zusammenfassen und eine Neustrukturierung und Vereinfachung des Umweltrechts herbeiführen. Die gravierenden Änderungen des Grundgesetzes im Jahre 2006 und der Widerstand der Bundesländer haben letztlich zu einem Scheitern des UGB-Projekts im Jahre 2009 geführt.

## **Umweltplanung**

Gesamtheit der auf den Umweltschutz ausgerichteten raumbezogenen Planungen, bei denen der Umweltschutz ein vorrangiges Ziel ist. Regelmäßig sind diese Planungen aber nicht sehr durchsetzungsstark.

## **Umweltrahmengesetz**

Als letzter großer institutioneller Akt der DDR-Umweltpolitik stellte 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

Landeskultugesetz (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 in umweltverwaltungsrechtlichen Normen; unbestimmte Rechtsbegriffe bedürfen dann der Auslegung (vgl. § 2 III BBodSchG: schädliche Bodenveränderungen). Verwaltungsgerichte können die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs vollständig überprüfen.

### **UNEP**

United Nations Environment Programme. Internationale Umweltschutzorganisation der UNO mit Sitz 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 nach dem BNatSchG bei Verwaltungsgerichten Rechtsbehelfe einlegen.

### **Verhältnismäßigkeitsprinzip**

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit hat in der Bundesrepublik Verfassungsrang und ergibt sich aus dem Rechtsstaatsgebot der Verfassung. Im Verwaltungsrecht und damit im Umweltverwaltungsrecht hat er große prak-

tische Bedeutung, da er sich mit der rechtmäßigen Mittel-Zweck-Relation befasst. Staatliche Maßnahmen müssen daher stets angemessen sein. Das Verhältnismäßigkeitsprinzip umfasst die Grundsätze der Geeignetheit, der Erforderlichkeit und der Zumutbarkeit.

### **Verwaltungsakzessorietät**

Die Verwaltungsakzessorietät im Umweltstrafrecht bedeutet, dass die Verwirklichung von Umweltstraftatbeständen auf umweltverwaltungsrechtlichen Vorgaben (z. B. einer fehlenden Genehmigung) beruhen können.

### **Washingtoner Artenschutzabkommen**

Internationales Übereinkommen vom März 1973 über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten, siehe CITES.

### **Zertifikate**

Grundlage für den Handel mit Emissionsrechten. Auf Zertifikatsmärkten können Verschmutzungszertifikate ver- und gekauft werden; Unternehmen, die Verschmutzungen einsparen, können überschüssige Verschmutzungszertifikate veräußern.



## **Ausgewählte Literaturhinweise<sup>1</sup>**

- Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Maritime Raumordnung, Hannover 2013.
- Alisch/Arentzen/Winter, Gabler Wirtschaftslexikon, 18. Aufl., Wiesbaden 2014.
- Andersen/Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl., Wiesbaden 2013.
- Azoulay/Buonsante, Regulation of Nanomaterials in the EU, in: StoffR 2014, S. 114 ff.
- 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, 73. Aufl., München 2014.
- Becker, B., Das neue Umweltrecht 2010, München 2010.
- 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.
- Beyerlin/Marauhn, International Environmental Law, Oxford 2011.
- Beyerlin, U., Umweltvölkerrecht, München 2000.
- Bickel, C., Bundes-Bodenschutzgesetz. Kommentar, Köln 2004.
- Bier, W., Fachplanungs- und Umweltrecht in der Rechtsprechung des BVerwG, in: DVBl. 2015, S. 265 ff.
- Blanke/Trümner (Hrsg.), Handbuch Privatisierung. Ein Rechtshandbuch für die Verwaltungspraxis, Baden-Baden 1998.

---

<sup>1</sup> Hinweise auf spezielles Schrifttum sind den Fußnoten der einzelnen Kapitel zu entnehmen.

- Böhrenz/Unger/Siefken, Niedersächsisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG), 8. Aufl., Hannover 2005.
- Braun, A., Kommunalisierung von Umweltaufgaben im europäischen Mehrebenenensystem, Baden-Baden 2012.
- Brinktrine/Ludwigs/Seidel (Hrsg.), Energieumweltrecht in Zeiten von Europäisierung und Energiewende, Berlin 2014.
- Britz/Hellermann/Hermes, EnWG. Energiewirtschaftsgesetz. Kommentar, 2. Aufl., München 2010.
- Bückmann/Heui/Simonis, Das Nachhaltigkeitsgebot der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht, in: UPR 2002, S. 27 ff.
- Bunge, T., Der Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten in Deutschland – Stand und offene Fragen, in: ZUR 2015, S. 531 ff.
- Bunge, T., Neue Anforderungen an die Umweltverträglichkeitsprüfung: die UVP-Änderungsrichtlinie 2014, in: NVwZ 2014, S. 1257 ff.
- Burgi, M., Klimaschutz durch KWK-Förderung. Die Einbeziehung des Neu- und Ausbaus von Wärmenetzen im Rahmen von Europarecht und Grundgesetz, Stuttgart 2009.
- Butterbrodt/Piwiek/Tammler, Wegweiser durch das Umweltrecht, München 1997.
- Calliess/Stockhaus, Regulierung von Nanomaterialien – reicht REACH?, in: DVBl. 2011, S. 921 ff.
- Coase, R. H., The Problem of Social Cost, in: Journal of Law and Economics 1960, S. 1 ff.
- Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 11. Aufl., München 2014.
- 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.
- Dolde, K.-P. (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel. Bilanz und Perspektiven aus Anlass des 25-jährigen Bestehens der Gesellschaft für Umweltrecht (GfU), Berlin 2001.
- Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Bd. 2, 3. Aufl., Heidelberg 2013.

- Eifert, M., Umweltschutzrecht, in: Schoch, F. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Berlin/Boston 2013, S. 547 ff.
- Ekardt, F., Verbandsklage vor dem EuGH: Mitgliedstaaten verklagen, EU-Institutionen verschonen?, in: NVwZ 2015, S. 772 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. Weizsäcker, München 1995, S. 310 ff.
- Endres, A., Umweltökonomie, 4. Aufl., Stuttgart/Berlin/Köln 2013.
- Epiney, A., Zur Rechtsprechung des EuGH im Umweltrecht im Jahr 2014, in: EurUP 2015, S. 47 ff.
- Epiney, A., Umweltrecht der Europäischen Union, 3. Aufl., Baden-Baden 2013.
- Epiney, A., Die umweltpolitischen Handlungsprinzipien in Art. 130r EGV: politische Leitlinien oder rechtsverbindliche Vorgaben?, in: Natur und Recht 1999, S. 181 ff.
- Epiney/Scheyli, Strukturprinzipien des Umweltvölkerrechts, Baden-Baden 1998.
- Erbguth, W., Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 6. Aufl., Baden-Baden 2014.
- Erbguth, W., Strategische Umweltprüfung (SUP), Baden-Baden 2006.
- Erbguth/Schlacke, Umweltrecht, 5. Aufl., Baden-Baden 2014.
- Erbguth/Stollmann, Bodenschutzrecht, Baden-Baden 2001.
- Erbguth/Schink, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, München 1996.
- Erichsen/Ehlers (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Aufl., Berlin 2010.
- Eyermann/Fröhler, VwGO. Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 14. Aufl., München 2014.
- 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., Heidelberg 2006.

- Försch/Meinholz, Handbuch Betriebliches Umweltmanagement, 2. Aufl., Berlin 2014.
- Frank/Meyerholt/Stein (Hrsg.), Verkehrsinitiativen zum Umweltschutz, Oldenburg 1999.
- Frenz, W., Emissionshandelsrecht. Kommentar zum TEHG und ZuG, 2. Aufl., Berlin 2008.
- Frenz, W., Deutsche Umweltgesetzgebung und Sustainable Development, in: ZG 1999, S. 143 ff.
- Fröhling, W., Umweltrecht und Umweltpolitik, Norderstedt 2015.
- Führ, M., Chemikalien, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg 2013, S. 987 ff.
- Führ/Wahl/v. Wilmowsky (Hrsg.), Umweltrecht und Umweltwissenschaft. Festschrift für Eckard Rehbinder, Berlin 2007.
- Gassner, U., Umweltinformationsgesetz (UIG). Kommentar, Wiesbaden 2006.
- Gassner/Schemel, Umweltschadensgesetz, 2. Aufl., Köln 2012.
- Gehlhaar, M., Umweltschutz als Gegenstand der Verfassungen der Bundesländer, in: VR 2015, S. 145 ff
- Gellermann, M., Handbuch des Meeresnaturschutzrechts in der Nord- und Ostsee, Berlin 2012.
- Gerold/Schmidt, RVG. Rechtsanwaltsvergütungsgesetz, München 2013.
- Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), Umweltrecht, München 2007.
- Ginzky, H., Bodenschutz weltweit – Konzeptionelle Überlegungen für ein internationales Regime, in: ZUR 2015, S. 199 ff.
- Godt, C., „Zivilistische“ Haftung von und in Unternehmen für Umweltschäden, in: Hecker/Hendler/Proelß/Reiff (Hrsg.), Verantwortlichkeit und Haftung für Umweltschäden. 28. Trierer Kolloquium zum Umwelt- und Technikrecht vom 6. bis 7. September 2012, Bd. 119, Berlin 2013, S. 237 ff.
- Grabenwarter, C., Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003.
- Grimm, D. (Hrsg.), Staatsaufgaben, Baden-Baden 1994.
- Guckelberger, A., Umweltinformationen unter europäischem Einfluss, in: Verwaltungs-Archiv 2014, S. 411 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, 4. Aufl., Berlin 2012.
- Hansmann, K., Bundes-Immissionsschutzgesetz, Baden-Baden 2007.
- Härtel, I., Einführung in das Klimaschutzrecht. Klimaschutz durch wohlgeordnetes Recht?, Berlin 2009.
- Heger, M., Die Europäisierung des deutschen Umweltstrafrechts, Tübingen 2009.
- Heinicke, T., Umweltschutz im Grundgesetz und in der Verfassung der Republik Südafrika, Duisburg 2007.
- Henke, P., Das ergänzende Verfahren im Planfeststellungsrecht, in: UPR 1999, S. 51 ff.
- Herbert, G., Zehn Jahre Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, in: NVwZ 2007, S. 617 ff.
- Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze, Ressourcenschutzrecht – Ziele, Herausforderungen, Regelungsvorschläge, in: ZUR 2012, S. 523 ff.
- Himmelman/Pohl/Tünnesen-Harmes, Handbuch des Umweltrechts, München 2000 ff., (LBSIlg).
- Hobe, S., Grundstrukturen des internationalen Umweltrechts, in: JA 1997, S. 160 ff.
- Hoppe/Beckmann (Hrsg.), UVPG. Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Kommentar, 4. Aufl., Köln 2012.
- Hoppe/Beckmann/Kauch, Umweltrecht, München 2000.
- IPCC (Hrsg.), 5. Sachstandsbericht des IPCC. Klimaänderung 2014: Zusammenfassung für politische Entscheidungsträger, Bern 2014.

- Ipsen, J., Allgemeines Verwaltungsrecht, 9. Aufl., Köln 2015.
- Ipsen, J., Niedersächsisches Polizei- und Ordnungsrecht, 4. Aufl. Stuttgart 2010.
- Jahn/Deifuß-Kruse/Brandt (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz, Stuttgart 2014.
- Jans/Vedder, European Environmental Law. After Lisboa, 4. Aufl., Groningen 2012.
- Jans/v.d.Heide, Europäisches Umweltrecht, Groningen 2003.
- Jarass, H.D., Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar, 10. Aufl., München 2013.
- Jarass, H.D., Der neue Grundsatz des Umweltschutzes im primären EU-Recht, in: ZUR 2011, S. 563 ff.
- Jarass/Petersen (Hrsg.), Kreislaufwirtschaftsgesetz, München 2014.
- Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 12. Aufl., München 2012.
- Jüttner/Taeger (Hrsg.), Neue Konzepte der Umweltpolitik, des Umweltmanagements und des Umweltrechts, Oldenburg 2000.
- Kahl, W., Neuere höchstrichterliche Rechtsprechung zum Umweltrecht, in: JZ 2014, Teil 1: S. 722 ff., Teil 2: S. 772 ff.
- Kahl/Diederichsen, Integrierte Vorhabengenehmigung und Bewirtschaftungs-ermessen, 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.
- Kloepfer, M. (Hrsg.), Rechtsschutz im Umweltrecht, Berlin 2014.
- Kloepfer, M., Umweltrecht, in: Ehlers/Fehling/Pünder (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, Heidelberg 2013, S. 354 ff.
- Kloepfer, M., Umweltschutzrecht, 2. Aufl., München 2011.
- Kloepfer, M., Umweltschutz, LBSIlg., München.
- Kloepfer, M., Umweltrecht, 3. Aufl., München 2004.

- Kloepfer/Heger, Umweltstrafrecht, 3. Aufl., München 2014.
- Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht. Ein Lehrbuch, Wiesbaden 2013.
- Kment/Vorwalter, Beurteilungsspielraum und Ermessen, in: JuS 2015, S. 193 ff.
- Knopp/Wiegleb, Der Biodiversitätsschaden des Umweltschadensgesetzes, Berlin 2009.
- Koch, H.-J., (Hrsg.), Umweltrecht, 4. Aufl., Köln 2014.
- Koenig/Kühling/Rasbach, Energierecht, 3. Aufl., Frankfurt 2013.
- Kolodziejcok, K.-G., Nationalparke am Wendepunkt? Anmerkungen zu den Entscheidungen des OVG Lüneburg und des Bundesverwaltungsgerichts zum Nationalpark Elbtalau, in: Natur und Recht 2000, S. 251 ff.
- Kopp/Ramsauer, Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar, 15. Aufl., München 2014.
- Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar, 20. Aufl., München 2014.
- Kopp-Assemacher (Hrsg.), KrWG. Kreislaufwirtschaftsgesetz, Berlin 2014.
- Kösters, W., Umweltpolitik. Themen, Probleme, Perspektiven, 3. Aufl., München 2004.
- Kotulla, M., Umweltrecht. Grundstrukturen und Fälle, 6. Aufl., Stuttgart 2014.
- 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/Klauß, Umweltrecht – schnell erfasst, Berlin 2007.
- 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. Kommentar, München 2014 (LBSIlg.).

- Lecheler, H., Planungsbeschleunigung bei verstärkter Öffentlichkeitsbeteiligung und Ausweitung des Rechtsschutzes?, in: DVBl. 2007, S. 713 ff.
- Lee, M., EU-Environmental Law, governance and decision-making, Oxford u.a. 2014.
- Lee, M., EU-Environmental Law, Oxford u.a. 2005.
- Leg, B., Herausforderung Umweltgesetzbuch. Ein Zwischenbericht anlässlich der Tagung des BMU am 16. Februar 2007 in Berlin, in: Natur und Recht 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. 995 ff., 1093 ff.
- Lenk/Meyerholt/Wengelowski, Wissen managen in Staat und Verwaltung, Berlin 2014.
- Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel, Naturschutzrecht, 3. Aufl., München 2013.
- Lütkes/Ewer (Hrsg.), Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, München 2011.
- Mache, H.-M., Umweltrecht, Köln 2005.
- März, Niedersächsische Verfassungs- und Verwaltungsgesetze, München LBSlg.
- Marzik/Wilrich, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, Baden-Baden 2004.
- Maurer, H., Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., München 2011.
- Meßerschmidt, K., Europäisches Umweltrecht, München 2011.
- Meyer-Ladewig, J., Das Umweltrecht in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, in: NVwZ 2007, S. 25 ff.
- Meyerholt, U., Umweltverträglichkeitsprüfung und nationales Zulassungsrecht, Baden-Baden 1999.
- Meyerholt, U., Umweltrecht, 3. Aufl., Oldenburg 2010.
- Michenfelder/Creelius, 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.
- Mitto, L., Energierecht, Stuttgart 2013.
- Möckel, S., Klimaschutz und Anpassung bei landwirtschaftlichen Böden – rechtliche Berücksichtigung und Instrumente, in: DVBl. 2012, S. 408 ff.
- Münch v./Kunig, Grundgesetz Kommentar, Bd. 1, 6. Aufl., München 2012.
- Nettesheim, M., Das Energiekapitel im Vertrag von Lissabon, in: JZ 2010, S. 19 ff.
- Oberrath/Hahn/Schomerus, Kompendium Umweltrecht, Stuttgart 2003.
- 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.
- Pache, E., Stoffrecht, in: Koch, H.J. (Hrsg.), Umweltrecht, München 2014, S. 702 ff.
- Palandt, O., Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar, 75. Aufl., München 2016.
- Peters, A., Einführung in die Europäische Menschenrechtskonvention, München 2003.
- Peters/Hesselbarth/Peters, Umweltrecht, 5. Aufl., Stuttgart 2016.
- Peters, H.-J., Umweltplanungsrecht und strategische Umweltprüfung, in: VR 2006, S. 401 ff.
- Peters, H.-J., Grundlagen des Rechts der Planfeststellung, in: Jura 1999, S. 327 ff.
- Petersen, M., Umweltschadensgesetz, Köln 2012.
- Petersen, V., Niedersächsisches Umweltrecht, Baden-Baden 1999.
- Pfaff/Knopp/Peine (Hrsg.), Revision des Immissionsschutzrechts durch die Industrieemissionsrichtlinie. Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft, Berlin 2013.
- Platzöder, R., Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, München 2001.
- Platzöder/Grunenberg (Hrsg.), Internationales Seerecht, München 1990.
- Pohl, A., Umweltaudits in der betrieblichen Praxis, in: BB 1998, S. 381 ff.

- Prütting/Wegen/Weinreich, BGB Kommentar, 9. Aufl., Köln 2014.
- Pulte, P., Betriebsbeauftragte in der Wirtschaft, Troisdorf 2009.
- Quidde, T., Gründung des Haager Schiedshofs vor hundert Jahren, in: DÖV 2000, S. 112 f.
- 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.
- 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 (EUDUR). Eine systematische Darstellung des europäischen Umweltrechts mit seinen Auswirkungen auf das deutsche Recht und mit rechtspolitischen Perspektiven, 2. Aufl., Köln/Berlin/Bonn/München 2003.
- Reshöft, J., Erneuerbare-Energien-Gesetz, 3. Aufl., Baden-Baden 2009.
- Rodi, M., Grundstrukturen des Energieumweltrechts, in: EurUP 2005, S. 165 ff.
- 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, 6. Aufl., München 2011.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU), Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels, Umweltgutachten 2008, Berlin 2008.
- Saliger, F., Umweltstrafrecht, München 2012.
- Salje, P., Erneuerbare-Energien-Gesetz. Gesetz für den Vorrang Erneuerbarer Energien (EEG), Köln, 7. Aufl. 2014.
- Salje/Peter, UmweltHG. Umwelthaftungsgesetz, 2. Aufl., München 2005.
- Sanden, J., Umweltrecht, Baden-Baden 1999.
- Sanden/Schomerus/Schulze, Ein Regelungskonzept für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes – Ergebnisse eines Forschungsprojektes, Berlin 2012. (Berichte des Umweltbundesamtes, Bd. 01/12).
- Sanden/Reuland, Fälle und Lösungen zum Umweltrecht, Stuttgart 2005.
- 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., Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände gegen Flugroutenfestlegungen, in: NVwZ 2015, S. 563 ff.
- Schlacke, S. (Hrsg.), GK-BNatSchG. Bundesnaturschutzgesetz (Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz), Köln 2012.
- Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz im Umweltrecht. Aarhus-Handbuch, Berlin 2010.
- Schmalenberg, F., Ein europäisches Umweltstrafrecht, Berlin 2003.
- Schmehl, A. (Hrsg.), GK-KrWG. Gemeinschaftskommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, Köln 2013.
- Schmidt/Kahl/Gärditz, Umweltrecht, 9. Aufl., München 2014.
- Schmillen, M., Das Umweltinformationsrecht zwischen Anspruch und Wirklichkeit, Berlin 2003.
- Schoch, F. (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 15. Aufl., Berlin/Boston 2013.
- Schomerus/Schrader/Wegener, UIG. Umweltinformationsgesetz. Handkommentar, Baden-Baden 2002.
- Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 28. Aufl., München 2010.
- Schulte, H., Umweltrecht, Heidelberg 1999.
- Schultze-Fielitz, H., Das Flachglas-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – BVerwGE 45, 309 – Zur Entwicklung der Diskussion um das planungsrechtliche Abwägungsgebot, in: JURA 1992, S. 201 ff.
- Schwartmann/Pabst, Umweltrecht, 2. Aufl., Heidelberg 2011.
- Sieder/Zeitler/Dahme, Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz, München, Stand 2014.
- Sinn, H.-W., Das grüne Paradoxon. Plädoyer für eine illusionsfreie Klimapolitik, Berlin 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.
- Stede, B., Grenzüberschreitendes Umweltrecht, in: KJ 1999, S. 456 ff.

- Stein/Frank, Staatsrecht, 21. Aufl., Tübingen 2010.
- Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl., Baden-Baden 2012.
- Stone, C., Haben Bäume Rechte? Plädoyer für die Eigenrechte der Natur, Klein Jasedow 2014.
- Storm, P.-C., Umweltrecht. Einführung unter besonderer Berücksichtigung der Neuordnung des Umweltrechts, 10. Aufl., Berlin 2014.
- Storm, P.-C., Umweltrecht mit besonderen Bezügen zum Immissionsschutz-, Abfall-, Naturschutz- und Wasserrecht, 2. Aufl., München 2010. (Reihe: Prüfe Dein Wissen)
- Stür, B., Fachplanungsrecht in Ost und West – Reformbedarf, in: DVBl. 2009, S. 145 ff.
- Stür, B., Fachplanungsrecht: Verkehrsinfrastruktur – Energiegewinnung – Rechtsprechungsübersicht 2001/2003, in: DVBl. 2004, S. 899 ff.
- Stuttman, M., Umweltrecht. Naturschutz, Immissionsschutz, Abfallrecht, Bodenschutz, Wasserrecht, Münster 2009.
- Teichmann, C., Compliance. Rechtliche Grundlagen für Studium und Praxis, München 2014.
- Thum/Engelmann, Ende in Sicht? Weiterhin Defizite bei der Umsetzung der FFH-RL, in: UPR 2015, S. 170 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.
- Umweltbundesamt (Hrsg.), Umweltgesetzbuch: Besonderer Teil (UGB-BT). Forschungsbericht 101 06 044/01-08, Berlin 1994.
- Vallendar, W., Planungsrecht im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: UPR 1998, S. 81 ff.
- Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG. Kreislaufwirtschaftsgesetz, München 2012.
- Versteyl/Sondermann, Bundes-Bodenschutzgesetz, 2. Aufl., München 2005.
- Vitzthum, W. Graf v. (Hrsg.), 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.
- Wachovius, M., Einführung in das Energierecht, Berlin 2013.
- 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.
- Welwarsky, P., Verwaltungsrecht BT 3 – Umweltrecht –, 2. Aufl., Altenberge 2014.
- 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., Ökologische Intervention im internationalen Recht?, in: Natur und Recht 1995, S. 57 ff.
- Wolf, J., Umweltrecht, München 2002.
- Wolf, R., Natur- und Artenschutzrecht, in: Kluth/Smeddinck (Hrsg.), Umweltrecht, 2013, S. 249 ff.
- Wustlich, G., Ökonomisierung im Umweltrecht, in: ZUR 2009, S. 515 ff.
- Zöller, R., Zivilprozessrecht, 30. Aufl., Berlin 2013.



## Abbildungsverzeichnis

Bildnachweis: Abb. 1, 5, 6, 8, 10, 13–14, 17, 21, 26, 29–32, 40, 45, 48–49, 52–54 (Maria Olivotti, Oldenburg)

Abb. 1	Ökologie-Centrum, Oldenburg	25
Abb. 2	Umweltrecht als Querschnittsrecht	32
Abb. 3	Gerichte in Deutschland	34
Abb. 4	Idealtypischer Aufbau einer Umweltverwaltung	36
Abb. 5	Umweltbundesamt, Bismarckplatz 1, Berlin	38
Abb. 6	Bundesamt für Naturschutz, Bonn	38
Abb. 7	Umweltbezogene Verfassungsnormen im Grundgesetz	45
Abb. 8	Bundesverfassungsgericht, Schloßbezirk, Karlsruhe	47
Abb. 9	Prinzipien des Umweltrechts	69
Abb. 10	Verursacherprinzip, S. Sigismondo (I).	72
Abb. 11	Umweltabgaben	85
Abb. 12	Betriebsbeauftragte	93
Abb. 13	European Energy Exchange, Leipzig	99
Abb. 14	Langendamm, Landkreis Friesland	103
Abb. 15	Planungsgruppen	104
Abb. 16	Rechtsnatur der Planung	107
Abb. 17	Umweltbundesamt Berlin, Bismarckplatz 1	116
Abb. 18	Umwelthaftungsrecht	124
Abb. 19	Haftungsformen im Umweltprivatrecht	129
Abb. 20	Beweismittel der ZPO	131
Abb. 21	Bundesgerichtshof, Herrenstraße, Karlsruhe	132
Abb. 22	Straftaten gegen die Umwelt. Quelle: Stat. Bundesamt (Hrsg.), Statistisches Jahrbuch 2007, 2007, S. 321, Statistisches Jahrbuch 2003, 2003, S. 727.	145
Abb. 23	Struktur der Planfeststellung	161
Abb. 24	Struktur des Planfeststellungsverfahrens	163
Abb. 25	Klagearten vor den Verwaltungsgerichten	170
Abb. 26	Bundesverwaltungsgericht, Harkortstraße, Leipzig	171
Abb. 27	Überprüfung von Verwaltungsentscheidungen	177

Abb. 28	Vorläufiger Rechtsschutz	180
Abb. 29	Gerichtshof der Europäischen Union, Boulevard Konrad Adenauer, Luxemburg	188
Abb. 30	Der Internationale Gerichtshof (IGH), Peace Palace, Carnegieplein 2, 2517 KJ The Hague.	223
Abb. 31	Internationaler Seegerichtshof, Am Internationalen Seegerichtshof, Hamburg.	224
Abb. 32	Palais des droits de l'Homme, Strasbourg (F)	232
Abb. 33	Das Meer im Völkerrecht	236
Abb. 34	Regelungsbereiche des BImSchG	241
Abb. 35	Anlagenbegriff des BImSchG	250
Abb. 36	Materielle Genehmigungsvoraussetzungen nach § 6 I BImSchG	256
Abb. 37	Förmliches Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG	262
Abb. 38	Wirkungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung	265
Abb. 39	Behördliches Eingriffsinstrumentarium	272
Abb. 40	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Aurich	286
Abb. 41	Kompetenzverteilung für den Wasserhaushalt	288
Abb. 42	Instrumente des Wasserrechts	290
Abb. 43	Abwasserrecht	305
Abb. 44	Ermächtigungsgrundlagen des BBodSchG	320
Abb. 45	Landesmuseum für Natur und Mensch, Am Damm 38, Oldenburg	330
Abb. 46	Abfallbegriff	337
Abb. 47	Abfallverwertung	343
Abb. 48	BfN, Bonn	373
Abb. 49	Umweltbundesamt, Berlin	374
Abb. 50	Landschaftsplanung	382
Abb. 51	Abfolge Eingriffsregelung	385
Abb. 52	Mühlenberger Loch, Hamburg	386
Abb. 53	Nationalpark Wattenmeer	389
Abb. 54	Biosphärenreservat auf Rügen	390
Abb. 55	Schutzgruppen des Naturschutzrechts	398
Abb. 56	EU-Stoffrecht	404
Abb. 57	Schwerpunkte der REACH-VO	405
Abb. 58	Einsatz von Energieträgern zur Stromerzeugung; Quelle: bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW), <a href="http://www.unendlich-viel-energie.de/strommix-deutschland-2014">www.unendlich-viel-energie.de/strommix-deutschland-2014</a>	410

## Stichwortverzeichnis

Dieses Stichwortverzeichnis verweist auf Seitenzahlen, unter denen die einzelnen Begriffe behandelt werden.

Aarhus	92	Beteiligungsrechte	156
Abfallbegriff		Betreiberpflichten	257
– europäischer	217	Betriebsbeauftragte	93
– objektiver	335	Betriebsorganisation	94
– subjektiver	335	Beweis	121f.
Abfallbeseitigung	344	Beweislastumkehr	132
Abgaben	83	Bewirtschaftungsgrundsatz	295
Abwägung	102, 165	Biodiversitätskonvention	366
Abwasser	304	Biosphärenreservat	390
Abwasserabgabe	301	Biotopschutz	391
Abweichungsgesetzgebung	54	Biozid	402
Aktionsprogramm	181	Bodenschutzrecht	311
Akzessorietät	152	Bodenschutzrechtliche Instrumente	319
Altlasten	324	Bodenveränderungen	318
Altlastenfreistellung	325	Bodenverunreinigung	149
Anfechtungsklage	169	Bundesministerium	37
Anhörung	162	Bundesverfassungsg	46
Artenschutz	366	Chemikaliengesetz	406
Aufopferungsanspruch	139	Compliance	116
Aufschiebende Wirkung	178		
Auskunftsanspruch	135		
		DDR	28
Baumschutzsatzung	64	Deliktsstruktur	146
Baurecht im Bodenschutz	315	Deponie	312
Bebauungsplan	381	Direkteinleitung	302
Begründetheit	175	Dreckiges Dutzend	425
Beseitigungsanspruch	137	Duales System	354
Bestandsschutz	267		

Eigenüberwachung	276	Gewässerverunreinigung	148
Eigenvornahme	108	Gewohnheitsrecht	64
Eingriffsregelung	382	Grundgesetz	43
Einheitliche Europäische Akte	193	Grundrechte	45
Einigungsvertrag	325	Grundwasser	286
Einstellung	145	Haftung	121
EMAS-Verfahren	115	Haftungsformen	123
Emissionshandel	98	Hausmüll	350
Emissionszertifikate	97		
Energieumweltrecht	409	Immissionsschutzrecht	239
Energiewirtschaftsgesetz	416	Indirekteinleiter	302
Entsiegelung	311	Informales Verwaltungshandeln	88
equitable utilization	231	Information	89
Erforderlichkeitsrechtsprechung	55	Informationssysteme	89
EU-Normen	190	Instrumente des Umweltrechts	70
Europarecht	181	integrativer Ansatz	426
		Internationaler Gerichtshof	225
Fachplanung	102	Internet	39
Feinstaubbelastung	282	ISO-Normen	119
FFH-Gebiete	369	IVU-Richtlinie	212
FFH-Richtlinie	369		
Finanzierung	304	Jedermannspflicht	379
		Judikative	49
Gebühren	85		
Gefahr	69	Kausalität	127
Gefährdungshaftung	136	Klimakonvention	228
Gefahrstoffrecht	399	Klimaschutz	98, 181
Gehobene Erlaubnis	298	Komitologie	186
Gemeingebrauch	295	Kompensationslösungen	202
Gemeinlastprinzip	72	Kontrolldichte	167
Genehmigungsverfahren	252	Kooperationsprinzip	73
Gentechnik	215	Kosten	133
Gerichte	33	Kraft-Wärme-Kopplung	421
Gerichtsorganisation	33	Kreislaufwirtschaft	329
Gesetz	62	Kriminalstatistik	145
Gesetzgebungskompetenzen	54	Kupolofen	132
Gewaltenteilung	59	Küste	45, 234
Gewässerschutzrecht	285		

Landesrecht	39	Ökotoxizität	399
Landschaft	57, 363	OSPAR-Abkommen	238
Landschaftsplanung	380	Planfeststellung	159
Landschaftsprogramme	381	Planung	102
Landschaftsrahmenpläne	381	Planungsträger	31
Leakage Effekt	427	Plaumann-Formel	209
Legislative	49	Polizeirecht	37
Lenkungsabgabe	86	Präklusion	163
Literatur	435	Prinzipien des Umweltrechts	67
Luft	27	Privatisierung	353
Luftreinhaltepläne	284	Privatrecht	121
Luftverunreinigung	150	Produkt	346
Marpol-Abkommen	238	Prozesskostenhilfe	133
Mediation	264	Querschnittsklausel	195
Meeresflächen	388	Querschnittsrecht	27
Meeresumweltschutz	234	REACH-VO	217
Mitentscheidungsverfahren	184	Rechtsanwendung	31
Mitwirkung von Vereinen	375	Rechtsordnung	31
Monopol	415	Rechtsquellen	62
Mülltourismus	196	Rechtsschutz	155
Nachhaltigkeitsprinzip	74	Rechtsverordnung	62
Nassauskiesung	295	Ressourcenschutz	361
Natura 2000	367	Richterrecht	64
Naturschutz	363	Richtlinien	63
Naturschutzgebiete	388	Schaden	121
Naturschutzrecht	363	Schadensersatz	125
Niedersachsen	37	Schutzgebietsausweisung	388
Normenkontrolle	170	Schutzniveaunklausel	195
Novel-Food-VO	216	Seegerichtshof	224
Öffentliches Recht	31	Seerechtsübereinkommen	234
Öffentlich-rechtlicher Vertrag	89	Siedlungsabfall	346
Öffentlichkeitsbeteiligungs- gesetz	156	Soft Law	227
Ökologische Intervention	224	Sonderabgabe	85
ökologischer Schaden	126	Sozialbindung	296

Sozialstaatsprinzip	133	Verursacherprinzip	71
Staatszielbestimmung	48	Verwaltungscompetenz	36
Stand der Technik	176	Vogelschutzrichtlinie	218
Strafrecht	143	Völkerrecht	221
Straftatbestände	147	Völkergewohnheitsrecht	225
Subsidiarität	113	Völkervertragsrecht	225
Subvention	61, 87	Vorabentscheidungsverfahren	208
		Vorbehalt des Gesetzes	60
TA-Luft	246	Vorbeugeprinzip	69
Täterschaft	147	vorläufiger Rechtsschutz	178
Tatbestand	146	Vorrang des Gesetzes	60
Teilnahme	147	Vorsorgeprinzip	69
Tierschutz (i.d. Verfassung)	50		
UGB	45	Waldsterben	51
Umweltabgaben	78	Washingtoner Artenschutzabk.	396
Umweltbundesamt	38	Wasserpfeffig	87
Umwelteleuroparecht	189	Wasserrahmenrichtlinie	214
Umweltinformationen	89	Wasserrechtliche Haftung	308
Umweltplanung	102	Wasserschutzrecht	285
Umweltprivatrecht	121	Wasserwirtschaftliche Planung	298
Umweltrecht	25	Widerspruch	157
Umweltschadengesetz	121	Wismut	311
Umweltverbände	125		
Umweltstrafrecht	143	Zeugen	130
Umweltverfassungsrecht	43	Zertifikate	202
Umweltverträglichkeitsprüfung	110	Zielhierarchie in der Abfall- wirtschaft	3
Umweltverwaltung	35		
Umweltvölkerrecht	221		
Ursprungsprinzip	196		
Verbandsklage	34, 376		
Verbot	79		
Verbot, präventives	80		
Verbot, repressives	80		
Verordnung	62, 117		
Verkehrsimmissionen	282		
Verpackungssteuer	87		
Vertragsnaturschutz	372		

